



FACOLTA' DI ECONOMIA

Corso di Laurea triennale in Impresa e management

Diritto pubblico dell'economia

***GLI ESORDI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA: VERSO IL
COSTITUZIONALISMO FRA REALISMO E FEDERALISMO***

RELATRICE:

Chiar.ma Professoressa

Mirella PELLEGRINI

CANDIDATO:

Franco ROMANI

Matr. n.201891

Anno Accademico 2018 /2019

Indice

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO I - GLI ESORDI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA	6
1.1 Le premesse del processo di integrazione europea	6
1.2 Il pensiero di un'integrazione europea negli anni Venti e Trenta.....	9
1.2.1 Il piano Briand: gli Stati Uniti d'Europa	10
1.2.2 La Federal Union inglese.....	11
1.2.3 Un'Europa unita nel discorso di Churchill del 5 marzo del 1946	13
CAPITOLO II - L'IDEA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA E I MOVIMENTI EUROPEISTI	17
2.1 I movimenti europeisti e le correnti di pensiero	17
2.2 Le teorie sull'europeismo	19
2.2.1 Il federalismo di Altiero Spinelli.....	19
2.2.2. Il confederalismo di Winston Churchill.....	22
2.2.3 Il funzionalismo di Jean Monnet	23
CAPITOLO III - LA NASCITA DELLA CEE E LA SUA EVOLUZIONE	25
3.1 Dalla CECA Alla CEE.....	25
3.2 Le fasi dell'Unione economica	29
3.2.1 Il piano Delors (1988)	33
3.2.2 Le fasi dell'Unione economica e monetaria.....	35
3.3. L'Europa politica e la costituzione europea.....	39
3.3.1 Il ruolo dell'Atto Unico Europeo	40
3.3.2 Il ruolo del Trattato di Maastricht	42
3.3.3 Il fallimento della Costituzione europea	44

CAPITOLO IV - LE SFIDE PER L'EUROPA: TRA POPULISMO, IMMIGRAZIONE E BREXIT	47
4.1 Gli effetti dell'immigrazione sulla coesione europea	47
4.2 La brexit e le ragioni britanniche: il rischio di l'Italexit.....	55
4.3 La perdita dell'identità europea: il ritorno del conservatorismo.....	62
 CONCLUSIONI - Perché l'Europa è in pericolo.....	 69
 BIBLIOGRAFIA	 72

INTRODUZIONE

Non si può affermare che oggi l'odierna di Europa si poggi su un'idea di un ordinamento giuridico-politico universale, in quanto ogni Stato rivendica un proprio fondamento etico-culturale cosicché l'immagine che si ha è quello di un'unione che si fonda su basi eminentemente economiche ed utilitaristiche.

La difficoltà di trovare una linea comune politica, economica e sociale, resistente che unisse gli Stati europei si è dovuta scontrare con contrasti e conflitti così forti che in passato condussero alle due guerre mondiali.

La ricerca di tale linea comune fonda le sue radici nel passato.

E' stato proprio al fine di evitare i contrasti che hanno portato alle due guerre mondiali che Altiero Spinelli e Ernesto Rossi nel famoso manifesto di Ventotene del 1941 espressero la necessità di creare uno stato sopranazionale.

Con il congresso dell'Aja del 1948, sotto la presidenza di Churchill, fu presentato il progetto di un'Assemblea dei rappresentanti dei paesi aderenti al progetto federalista, in seguito ad elezione diretta.

Anche se il progetto non fu approvato per il clima politico sfavorevole, comunque si incominciò a parlare di un'Assemblea di tipo parlamentare.

Un passo in avanti si ebbe nel 1952 con l'istituzione della CECA (Comunità europea carbone acciaio), in seguito al trattato di Parigi stipulato tra Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e gli Stati del Benelux.

Il suo promotore Jean Monnet ritenne che all'epoca i tempi non fossero maturi e quindi ipotizzò che il processo di costruzione europea dovesse seguire un processo graduale affinché gli Stati europei avessero il tempo di risolvere i loro contrasti sia interni che esterni.

In questo lavoro si è voluto porre attenzione al legame tra l'integrazione europea e il costituzionalismo e se questo legame appare oggi solido.

Si inizierà quindi con l'analisi degli esordi della formazione dell'Unione Europea e di come si è giunti ad una struttura funzionalista. Da qui la redazione di trattati volti a favorire la coesione tra i paesi membri, finché qualcosa non ha turbato

questo equilibrio che sembrava reggere malgrado il passato turbolento dei paesi europei che, in più di un'occasione si erano *alzati l'un contro l'altro armati*.

Tra gli elementi che hanno minacciato questa coesione spicca i flussi migratori sempre più abbonanti dagli anni Ottanta ad oggi, la mancanza di sicurezza e la crisi economica.

Si cercherà quindi di cogliere le ragioni per cui sembrerebbe che l'Unione Europea, dopo tanti sforzi, stia subendo una regressione verso un modello conservatore che ha preso il via dal no olandese e francese alla Costituzione per l'Europa e che è proseguito con la Brexit i cui effetti sembrano far risorgere l'identità nazionale e il ritorno alle tradizioni contro una società multietnica che per costruirla sembrerebbe pretendere di cancellare il passato millenario del vecchio continente.

CAPITOLO I

GLI ESORDI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

1.1 Le premesse del processo di integrazione europea

Agli inizi del XX secolo gli equilibri politico-economici mondiali erano ancora condizionati dalle potenze europee che dominavano sempre una buona parte del mondo attraverso le conquiste coloniali.

Stati Uniti e Giappone invece erano in quel momento paesi forti ma ancora in fase emergente: non avevano ancora raggiunto l'apice della loro potenza militare ed economica e non erano quindi in grado di competere con i colossi europei come Francia, Germania e Gran Bretagna¹. Si può dire che lo scenario però era cominciato a mutare fin dalla rivoluzione francese e dal fenomeno Napoleone che avevano portato i paesi europei ad imboccare la via della diplomazia per cercare di conservare lo status quo contro i nuovi sentimenti emergenti basati sull'autodeterminazione dei popoli come principio fondamentale del diritto internazionale, che volevano modificare l'equilibrio politico – istituzionale europeo².

Proprio su queste basi vennero firmati i trattati del 1815. Essi infatti furono il tentativo di ristabilire quell'equilibrio di potenza europeo.

Da qui il Congresso di Vienna e il periodo della c.d. Restaurazione, ossia di quello status quo antecedente ai moti rivoluzionari che dalla Francia si erano allargati a macchia d'olio³.

E' proprio nel 1815 che le potenze europee si resero conto della necessità di trovare un accordo comune, durante il Congresso furono gettate le basi per un periodo di tregua che avrebbe evitato guerre e conflitti in Europa per circa un secolo.

¹ CHABOD F., *Storia dell'Idea d'Europa*, Laterza, Bari, 1995, pp. 15 ss.

² GERBET P., *La construction de l'Europe*, Imprimerie National, Paris, 1983, pp. 88 ss.

³ DUROSELLE J. B., *Storia dell'Europa*, Bompiani, Milano, 1990, p. 15 ss.

Il principio volto a ridurre gli scontri tra grandi potenze si basò sul fatto ci dovesse sempre essere un compenso a fronte di nuove acquisizioni fatte a discapito di Stati confinanti. In base a questo principio tuttavia, Napoleone III riuscì ad approfittare della formazione del Regno d'Italia, annettendo Nizza e Savoia alla Francia⁴.

Tuttavia i principi riaffermati nell'ambito della Restaurazione erano finalizzati principalmente a mantenere lo status quo e a non lasciare varchi né agli interessi dei popoli, né alla possibilità di affermazione del principio di autodeterminazione degli stessi⁵. E' facile comprendere che detti principi si ponevano in netto contrasto con il concetto di integrazione europea, tra l'altro espresso proprio in questi anni da Giuseppe Mazzini a corollario della formazione dello Stato italiano, la Giovine Italia, ossia la Giovine Europa⁶.

La Restaurazione aveva ripristinato il vecchio equilibrio dove una pace apparente avrebbe tenuto fino allo scoppio della prima guerra mondiale. In questo quadro era la Gran Bretagna, che dalla sua politica isolazionista, si era arrogata il diritto di controllare un ordine di natura consuetudinaria che nessuno avrebbe potuto mettere in dubbio (difficilmente si sarebbe palesato all'orizzonte un nuovo Napoleone). In questa posizione la Gran Bretagna e il suo immenso impero coloniale si ergeva da controllore dello status quo, ma non fece i conti con due eventi che richiamarono e scatenarono le reazioni dei popoli e il loro desiderio di autodeterminazione.

Questi eventi che fecero scricchiolare l'impalcatura del Congresso di Vienna coincisero con la nascita di due Stati: l'Italia e la Germania, anche se sarà quest'ultima nazione a portare l'Europa in ben due guerre mondiali.

La Germania di Bismarck portò la nazione all'unificazione grazie alla sua machtpolitic e allo stesso tempo alla crescita sia economica che militare riducendo al massimo il divario che era esistito fino ad allora con la Francia e soprattutto con la Gran Bretagna. La crescita del prestigio tedesco sullo scenario europeo creò non poche tensioni tra le varie potenze e non solo nel vecchio continente, ma in tutto il mondo, in quanto si stavano fronteggiando le nazioni che avevano colonizzato quasi tutti i continenti.

⁴ TAYLOR J.P. *The struggle for Mastery in Europe 1848-1918*, Oxford, Oxford University Press, 1954, p. 22 ss. ; KENNEDY P.M., *The rise of the Anglo-German Antagonism 1860-1914*, London- Boston, 1980, p. 54 ss.

⁵ KENNEDY P.M., *The rise and fall of the Great Powers*, New York, 1987, p 39 ss.

⁶ TAYLOR J.P. *The struggle for Mastery in Europe 1848-1918*, cit., p. 40 ss.

Dopo la morte di Bismarck, si crearono due coalizioni contrapposte che, giunte allo scontro diretto non riuscirono a prevalere l'una sull'altra. Questo equilibrio precario diede il via ad una situazione di stallo che fu rotta solo con l'intervento risolutivo di un paese extra-europeo

L'intervento degli Stati Uniti fu infatti necessario per riuscire a spezzare lo stallo nel quale le forze europee in guerra si erano arroccate. Si può dire che è da questo momento che si intravede il vero inizio di cedimento dell'eurocentrismo e che avrebbe poi portato allo spostamento nel continente americano dell'ago della bilancia⁷.

Di questa situazione si sorpresero non solo le potenze europee ma anche Washington, al punto che il presidente Woodrow Wilson, decise di elaborare un piano che potesse scongiurare guerre future. Tale progetto fu costituito di 14 punti, l'ultimo dei quali premeva per la creazione di un'organizzazione mondiale capace di tutelare l'ordine e la pace nel mondo⁸.

Oltre a tale organizzazione, il Presidente statunitense impose anche l'abbandono del principio d'equilibrio tra le potenze a favore di un principio di nazionalità ma di difficile applicazione. Venne creata, infatti, una Europa squilibrata con paesi come la Cecoslovacchia, indifendibili dal punto di vista strategico e con l'azzeramento dell'Impero austro-ungarico, che invece sarebbe stato indispensabile per arginare le smanie di conquista tedesche.

Gli ideali di Wilson si possono considerare parzialmente velleitari ma furono comunque in grado di influenzare tutti gli anni Venti. Pochissimi furono quelli che in questi anni si levarono contro l'idea di istituire la Società delle Nazioni, una di queste voci però fu dell'italiano ed economista Luigi Einaudi, che mediante una serie di acuti articoli, tutti pubblicati sul Corriere della Sera, dimostrò il motivo per cui la Società delle Nazioni sarebbe giunta al fallimento e pertanto occorreva guardare all'integrazione europea⁹.

⁷ KENNEDY P.M., *The rise of the Anglo-German Antagonism 1860-1914*, cit, p. 54 ss.

⁸ DUROSELLE, J.B., *L'idea d'Europa nella storia*, Milano 1964, p. 90 ss.

⁹ EINAUDI L. *Scritti sull'unità europea*, Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, Fondazione Einaudi, Torino, 1995; PISTONE S. (a cura di), *Le critiche di Einaudi e di Agnelli e Cabiati alla Società delle Nazioni nel 1918*, in *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Einaudi, 1990, p. 30.

1.2 Il pensiero di un'integrazione europea negli anni Venti e Trenta

Nel primo dopoguerra si diffuse una forte ondata di pacifismo come tentativo di superare gli orrori di una guerra che si era andata allargando diventando di dimensione mondiale.

Questa ondata di pacifismo coinvolse anche le relazioni internazionali tra grandi potenze. E' proprio da questo sentimento si ebbe nel 1928 la firma del Patto di Briand-Kellog, dai nomi dei suoi autori i ministri degli Esteri francese e statunitense, firmato da sessanta paesi compresa l'Italia di Mussolini.

Tale Patto affermava la volontà dei paesi firmatari di essere disposti a rinunciare alla guerra come strumento di soluzione dei conflitti internazionali¹⁰. L'ondata di pacifismo raggiunse il suo apice alla fine degli anni Venti quando prese il via una collaborazione tra i nemici del primo conflitto mondiale: Francia e Germania. E' da questo momento che nasce il progetto: gli Stati Uniti d'Europa, che passò alla storia con il nome di Piano Briand¹¹.

¹⁰ DUROSELLE J.B., *Storia diplomatica dal 1919 al 1970*, Edizioni dell'Ateneo Roma, , 1988; DI NOLFO E., *Storia delle relazioni internazionali*, Bari, Laterza, Roma, 1994; BOSSUAT G., *Histoire des constructions européennes au XXe siècle*, Peter Lang Berna, , 1994, p. 111 ss.

¹¹ Aristide Briand (1862-1932), politico e diplomatico francese di rilievo, anche il più amato dell'epoca per il suo impegno per la pace. Fu presidente del Consiglio a più riprese ma la sua fama deriva dalla posizione di ministro degli Esteri. Fu un grande sostenitore non solo della pace, soprattutto con la Germania, ma anche della Società delle Nazioni e di un sistema che garantisse la pace. Merita osservare Briand fu tra gli oppositori delle dure condizioni di pace imposte alla Germania con il Trattato di Versailles. Fu l'architetto del Trattato di Locarno (1925), e del già citato Patto di Briand – Kellogg. Per queste sue attività politiche ed internazionali volte a creare una pace solida e duratura in Europa fu insignito del Nobel per la Pace insieme al ministro degli esteri tedesco Gustav Stresemann. Briand viene considerato il precursore in assoluto del progetto di integrazione europea per via del discorso pronunciato dinnanzi l'assemblea della Società delle Nazioni, il 5 settembre del 1929, in cui prospettava l'unificazione europea. L'Assemblea gli aveva conferito il mandato per redigere un memorandum per organizzare l'Unione Federale Europea che non avrebbe però mai visto la luce.

1.2.1 *Il piano Briand: gli Stati Uniti d'Europa*

Aristide Briand viene considerato a tutt'oggi il precursore dell'integrazione europea. In qualità di presidente del Consiglio francese e di ministro degli esteri tenne una ferma posizione nei confronti della ricerca della pace in Europa che sarebbe dovuta essere garantita dalla collaborazione dei paesi europei.

Si può dire che Briand si fece portavoce di un malessere diffuso, alimentando i sentimenti europeisti. Fu anche il primo ad esporsi a favore di un primo progetto europeo formulato dall'allora presidente della Camera Edouard Herriot. Briand infatti nelle vesti di presidente del consiglio, il 25 gennaio del 1925, affermò "*Il mio più grande desiderio è di vedere un giorno nascere gli Stati Uniti d'Europa*". Il progetto non vide mai la luce, né un proseguimento di intenti in quanto due mesi dopo Briand fu costretto a dimettersi¹².

Solo dopo il governo di Raymond Poincaré (1926-1929), Briand ritornò a presiedere il governo¹³ e il dicastero degli Affari Esteri. In questa forte posizione politica, nel 1929, rese pubblico il suo pensiero dichiarando che: "*sono giunto alla conclusione che non si potrà mai vivere in pace fintanto che certe questioni non saranno state chiarite, fintanto che i popoli non avranno imboccato la strada della collaborazione*"¹⁴.

Si trattò in realtà di un attacco alla Società delle Nazioni, in quanto, sebbene Briand ne avesse appoggiato la creazione dieci anni prima, successivamente non ritenne più che l'Organizzazione fosse capace di garantire la pace in Europa. Per tale motivo qualche settimana dopo la sua prima dichiarazione, dichiarò proprio di fronte all'assemblea dell'Organizzazione: "*Ritengo che tra dei popoli geograficamente vicini come i popoli d'Europa, debba esserci una sorta di legame federale*".

Tuttavia il piano Briand perse in poco meno di un anno tutto il suo spirito a causa degli avvenimenti storici di varia natura che accaddero dalla fine degli anni Venti e l'inizio degli anni Trenta: si pensi alla crisi del 1929, per non parlare del fatto che i buoni propositi incontrarono molti ostacoli ed opposizioni politiche tali da spingere

¹² GERBET P., *La construction*, cit., p. 35.

¹³ Si noti che Briand era in stretto contatto con Kalergi e che nel 1927 aveva accettato la presidenza d'onore dell'Unione paneuropea.

¹⁴ RAINERO R. H., *Storia dell'integrazione europea*, Marzorati, Roma, 1997, pp. 22-23

Briand a scendere ad un compromesso soprattutto dopo la morte del suo maggiore referente: il ministro degli esteri tedesco Gustav Stresemann.

I governi europei preferirono proporre quindi progetti ispirati al nazionalismo e a politiche autarchiche. Di lì a poco, sulle ceneri di una Germania sconfitta e fiaccata dalle condizioni di pace imposte a Versailles, sarebbe nato il nazismo.

Durante gli anni Trenta infatti la maggior parte dei paesi europei stentava a riprendersi dagli effetti della crisi economica del 1929 e ciò favorì non poco la nascita di regimi autoritari e dittatoriali, come in Italia e Germania. Le uniche nazioni immuni da questi sentimenti di stampo nazionalistico estremista furono la Gran Bretagna e la Francia. Questi due paesi con l'aggiunta degli Stati Uniti furono il punto di riferimento per tutti gli anni Trenta e anche in seguito dopo lo scoppio della seconda guerra mondiale, di tutti coloro che non accettavano la dittatura.

In questi anni il sogno europeista tramontò: l'Europa si troverà di fronte ad un nuovo nemico e un nuovo conflitto, soprattutto dopo il fallimento della Conferenza di Monaco del 1938 dove proprio Francia ed Inghilterra tentarono di far ragionare Hitler e convincerlo a desistere dalle sue smanie di conquista.

In tale occasione, Francia e Inghilterra preferirono accontentare il più possibile Hitler pur di scongiurare lo scoppio di una guerra e quindi pur di preservare a tutti i costi la pace. Strenuo sostenitore di questa politica fu premier inglese Chamberlain, ma come è noto, non ebbe successo¹⁵.

1.2.2 La Federal Union inglese

In questo momento storico dove si assistette ad un ritorno al nazionalismo, condito dagli effetti domino di una importante crisi economica, nacque in Inghilterra la *Federal Union*. I giovani fondatori di questo nuovo movimento erano convinti che "*i governi non sapessero costituire un ordine tale da assicurare la pace. [...] in quanto era la sovranità assoluta degli Stati nazionali la vera causa della guerra, quindi soltanto il*

¹⁵ DUROSELLE J.B., *Storia diplomatica*, cit, p 88 ss. DI NOLFO E., *Storia delle relazioni*, cit. p. 77 ss.

governo federale poteva garantire la pace"¹⁶. Il movimento aveva come obiettivo quindi la creazione di un'unione federale degli Stati Europei.

In poco meno di un anno il movimento riscosse un incredibile successo, raggiungendo i 10 mila iscritti e attirando su di sé l'attenzione dell'opinione pubblica inglese. I responsabili del movimento erano convinti che solo questo progetto avrebbe scongiurato l'aggressione nazista, in quanto ormai la Società delle Nazioni si era dimostrata un enorme fallimento¹⁷.

Il successo di Federal Union in un paese come la Gran Bretagna, che come è noto è sempre stata nazionalista e poco propensa alle idee federaliste, si deve alla particolare atmosfera di quegli anni e alla forte preoccupazione dello scoppio di una nuova e terribile guerra.

L'opinione pubblica inglese, inoltre, sembrò molto cosciente del fatto che il paese non avrebbe potuto sostenere uno sforzo bellico. Stava tramontando infatti il mito britannico. Il paese non era più in grado di intervenire e scongiurare la nascita di Stati con forti tendenze egemoniche.

*"Molti britannici giunsero alla conclusione che il paese doveva cambiare radicalmente la sua politica europea e promuovere l'unità federale del vecchio continente per arrestare la decomposizione economica e politica del mondo libero"*¹⁸.

Con lo scoppio della seconda guerra mondiale, la *Federal Union* raggiunse il suo apice di notorietà ma allo stesso tempo imboccò la strada di un lento declino. Tale crisi si deve principalmente al rifiuto della Francia di aderire alla proposta inglese di Churchill che si era ispirata proprio alle idee della *Federal Union* e a quelle di Jean Monnet¹⁹.

La proposta era quella di creare un'unica nazione e unire il popolo francese con quello inglese sotto un'unica bandiera e unico parlamento²⁰.

¹⁶ PINDER J., *Manifesta la verità ai potenti": i federalisti britannici e l'establishment*, in AA.VV., *I movimenti per l'unità europea, 1945-1954* – Atti del Convegno internazionale, Pavia 19-20-21 ottobre 1989. A cura di Pistone S., Milano, Jaca Book, 1992, pp.113-114

¹⁷ LIPGENS W., *A history of European Integration, 1945-1947*, Clarendon Press, London - New York, 1982, pp. 142-155.

¹⁸ SPINELLI A., *Sviluppo del moto per l'unità europea dopo la II guerra mondiale*, in G.C. Haines (a cura di), *L'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 1957, p. 69.

¹⁹ MONNET, J., *Cittadino d'Europa*, Bompiani, Milano 1978 (orig. MONNET J, *Mémoires*, Paris 1976, p 19 ss.

²⁰ GERBET P., *La construction*, cit., pp. 40-43; BOSSUAT G., *Jean Monnet et l'avenir de l'Europe 1940-1948*, in M. Dumoulin (ed.), *Plans de temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre 1940-1947*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 327-329.

Allora Churchill offrì alla Francia un'unione semifederale il 16 giugno 1940, ma il paese continentale fu solo in grado di rispondere con l'incarico dato al maresciallo Pétain di firmare l'armistizio con la Germania di Hitler.

Il colpo di grazia al Movimento fu poi inferto con la disfatta francese ad opera delle truppe tedesche. Tale evento costrinse i britannici a combattere praticamente da soli contro i nazisti, almeno finché non entrarono in guerra gli Stati Uniti²¹. Ciò radicò nella mente degli inglesi l'idea che solo uno Stato forte, unico e sovrano avrebbe potuto competere contro degli aggressori dello stampo nazista. A ciò si deve aggiungere la vittoria elettorale laburista del luglio del 1945. Il Labour Party è sempre stato avverso all'integrazione europea²².

1.2.3 Un'Europa unita nel discorso di Churchill del 5 marzo del 1946

Alla fine della guerra, il Vecchio Continente era distrutto e in pieno collasso economico. Fu proprio tale distruzione e lo spettro del comunismo che fece risorgere l'idea dell'integrazione europea almeno sul piano economico.

In quel momento nessun paese europeo sarebbe stato capace di rialzarsi da solo e senza aiuto o collaborazione dai disastri della guerra²³.

A richiamare l'attenzione su di un discorso europeista fu Churchill che ebbe l'occasione di rendere di pubblico dominio i nuovi orientamenti di Washington e di Mosca nei confronti dell'Europa.

Il 5 marzo del 1946, il Westminster College di Fulton (Missouri) consegnava a Churchill una laurea ad honorem. Alla presenza di Harry Truman, dopo aver ricordato alla sala di parlare solo a titolo personale²⁴, Churchill descrisse il nuovo scenario internazionale.

Churchill nel suo discorso esordì: *“Per evitare che un nuovo conflitto torni a minacciare l'umanità, occorre proteggersi da due enormi predatori: la guerra e la*

²¹ SPINELLI A., *Sviluppo del*, cit., pp. 69-70.

²² PINDER J., *Manifesta la verità ai potenti*, cit, p. 115.

²³ SPINELLI A., *Sviluppo del*, cit., pp. 69-70.

²⁴ *Certamente il discorso di Churchill non fu ispirato dal Foreign Office ma non si può pensare che non vi fosse il beneplacito del Dipartimento di Stato e dello stesso Truman che, precedentemente, lo aveva letto e approvato.* Così GILBERT M., *Winston S. Churchill, vol. VIII, Never despair 1945-1965*, Heinemann, 1988, London, pp. 195-196.

*tirannide*²⁵. Per proteggerci occorre dotare le Nazioni Unite di una forza armata internazionale, ma questa forza militare, se era in grado di evitare la guerra, non sarebbe servita per evitare che sorgesse la tirannide a livello regionale, come era accaduto con Hitler

Churchill dichiarò infatti la sua preoccupazione per le mire espansionistiche sovietiche e, pur continuando a nutrire una profonda ammirazione per il popolo russo e per Stalin, si sentiva in dovere di mettere in guardia l'umanità: "*da Stettino sul Baltico a Trieste sull'Adriatico, una cortina di ferro è calata sul continente [...]. I partiti comunisti che erano molto piccoli in questi Stati dell'Europa orientale, hanno ora ottenuto il potere [...] e stanno cercando ovunque di conseguire un controllo totalitario. I governi polizieschi stanno predominando quasi sempre, e sino ad ora, lì non vi è più democrazia, tranne che in Cecoslovacchia*"²⁶.

In conclusione del suo discorso, Churchill mise in luce un altro importante orientamento necessario a contenere i pericoli sopracitati: bisognava creare una nuova Europa soprattutto unita, dalla quale "nessuna nazione avrebbe dovuto essere esclusa". Il riferimento alla Germania era evidente²⁷.

Il discorso ebbe un notevole impatto sull'opinione pubblica mondiale.

Secondo alcuni analisti²⁸, tale discorso fu accuratamente orchestrato e non un pensiero personale del leader britannico. Churchill in realtà aveva semplicemente detto quello che molti altri politici non avevano avuto il coraggio di affermare fino a quel momento.

Questo passaggio è molto importante per capire le ragioni per cui gli Stati Uniti spinsero in questo periodo verso l'europesismo. Quest'ultimo rientrava a pieno titolo nella politica di contenimento di Truman. Tuttavia nei primi mesi del 1946, i tempi non erano ancora maturi per simili affermazioni. Questo è il motivo per cui Churchill affermò che quanto dichiarato fosse un suo pensiero, ma a ben vedere dichiarazioni così

²⁵ CHURCHILL W.S., *His complete speeches, 1897-1963, vol 7, 1943-1949, The sinews of peace, 05.03.1946*, Edited by R. Rhodes James, New York & London, Chelsea House Publishers with R.R. Bowker Co., 1974, pp. 7285-7286.

²⁶ Ivi, p. 7290.

²⁷ Ivi, p. 7291.

²⁸ GILBERT M., *Winston S. Churchill*, cit, p 197.

forti per quel momento non potevano che essere state avallate non solo dal Foreign Office, ma anche da Washington²⁹.

Lo stesso Truman negò di conoscere il testo del discorso di Churchill prima che lo pronunciasse e affermò anche che la sua presenza nella cittadina del Missouri non doveva essere interpretata come un appoggio alle dichiarazioni del leader britannico³⁰.

Alcuni studiosi³¹ in proposito hanno fatto notare il fatto che Churchill ha parlato a Fulton più di una settimana dopo che Kennan aveva inviato a Truman il famoso *telegramma lungo* dove avvertiva della pericolosità dei sovietici e dove era il caso di abbandonare il disegno di Roosevelt e avviare una politica più dura nei confronti di Mosca³².

Proprio in questo scenario riprese vita il discorso europeista che nascondeva tuttavia non solo propositi idealisti, ma anche molto realisti che avevano come scopo quello di proteggere la democrazia.

Durante la guerra, si erano andati formando molti movimenti che vedevano le nazioni europee non più in guerra, ma unite sotto un'unica bandiera, quella del federalismo. Questi movimenti erano nati dagli uomini della resistenza che erano stati costretti alla clandestinità e al confino. Questi spesso ignoravano che anche in altre nazioni erano sorti gli stessi sentimenti che si andavano ad opporre proprio a quel nazionalismo che aveva dato origine alla guerra.

L'unione dell'Europa era quindi l'unica possibile soluzione per impedire altre guerre³³. Gli ideatori di questo sogno erano però stati offuscati dal potere dei partiti politici i cui principali esponenti si erano maggiormente preoccupati di riconquistare il potere, piuttosto che avviare politiche di cooperazione tra paesi. Tuttavia i primi

²⁹ Ivi, p. 205.

³⁰ Ivi, p. 206.

³¹ Ivi, p. 2070

³² Come è noto George Frost Kennan ebbe l'effetto di modificare la politica statunitense nei confronti dei sovietici. *Il Dipartimento di Stato, stava lavorando ad una nuova politica nei confronti dei sovietici già da qualche mese, ossia da quando era giunto a Washington il c.d. long telegram di George Kennan. Il telegramma era stato spedito da Mosca il 22 febbraio del 1946. Kennan, incaricato d'affari presso l'ambasciata statunitense a Mosca, era il massimo conoscitore della società. Nel suo telegramma affermava che era improbabile un attacco sovietico all'Europa occidentale, ma che il maggior pericolo per l'occidente fosse costituito dall'azione destabilizzante dei partiti comunisti presenti in Italia e in Francia considerati la "quinta colonna" di Mosca.* MELANDRI. P., *Les Etats-Unis face à l'unification de l'Europe 1945-1954*, Pedone, Parigi, 1980; MAMMARELLA G., *Europa-Stati Uniti, un'alleanza difficile 1945-1985*, Laterza, Roma/Bari, 1996, p. 125 ss..

³³ LIPGENS W., *Documents on the History of European Integration, vol. I, Continental Plans for European Union 1939-1945*, Walter de Gruyter, Berlin/New York, 1985, pp. 1-33.

movimenti europeisti diedero la possibilità a questi politici di incontrarsi e discutere di piani di cooperazione e il discorso di Churchill offrì questa opportunità, nonché il dibattito tra federalisti ed europeisti.

Dietro però questo desiderio di creare una sorta di Europa Unita vi erano gli Stati Uniti e la loro politica di contenimento sovietica, non a caso spinsero verso la realizzazione degli Stati Uniti d'Europa. Non bisogna dimenticare inoltre che ancor prima della fine della seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti avevano promosso l'istituzione dei tre principali regimi di cooperazione internazionale del dopoguerra: il sistema di Bretton Woods (1944) per i cambi monetari; il *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT, (1947) per il commercio internazionale e la *North Atlantic Treaty Organization*, NATO, (1949) in ambito militare. Questi tre regimi condizioneranno irreversibilmente il processo d'integrazione europea e la costituzione di un blocco occidentale.

D'altronde i prodromi del conflitto Est-Ovest incubati nel corso del conflitto si manifestarono pienamente già a partire dal 1946 intorno al futuro della Germania a cui era inevitabilmente legato anche quello dell'Europa.

CAPITOLO II

L'IDEA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA E I MOVIMENTI EUROPEISTI

2.1 I movimenti europeisti e le correnti di pensiero

Si è detto che durante la seconda guerra mondiale, molti rappresentanti della resistenza avevano previsto le difficoltà che i paesi europei, usciti dalla guerra, avrebbero dovuto affrontare sul piano economico e che di conseguenza per risollevarsi avrebbero necessariamente e obbligatoriamente collaborare.

Tra i maggiori esponenti di questo filone di pensiero si possono annoverare gli intellettuali della resistenza italiani e francesi. Furono loro che svilupparono le prime ipotesi per la creazione di un federalismo europeo.

E' proprio alla fine della guerra che nacquero le prime riviste europeiste e federaliste che ebbero un ruolo importante nell'ispirare le prime forme di collaborazione tra i vari paesi europei.

Fu proprio in questi anni che nacque il primo movimento federalista europeo, il MFE.

In Italia quindi emergono personaggi come Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, noti antifascisti che fino al 1941 riuscirono a trasmettere le loro idee all'opinione pubblica benché fossero al confino nell'isola di Ventotene³⁴.

In particolare, i rappresentanti del federalismo si riunirono per la prima volta a Milano nel 1943 dando vita al Movimento Federalista Europeo (MFE)³⁵.

³⁴ In proposito si rimanda a ALBERTINI A., CHITI M., BATELLI A., PETRILLI G., *Storia del federalismo europeo*, ERI, Torino, 1973, pp. 178-254; SPINELLI A., ROSSI E, *Il Manifesto di Ventotene*, Guida, Napoli, 1982; SPINELLI A., *L'Europa non cade dal cielo*, Il Mulino, Bologna, 1960.

³⁵ La riunione si tenne nella casa di Mario Alberto Rollier, dal 27 al 29 agosto 1943. Così riporta ROGNONI C. VERCELLI, M. ROLLIER A., *Un valdese federalista*, Jaca Book Milano,, 1991, p. 80.

Con la fine della guerra e la liberazione dell'Italia del nord vi fu un importante aumento delle attività del Movimento che, l'anno successivo entrò a far parte dell'UEF (Unione Europea dei Federalisti) andando a costituire un gruppo più forte e dinamico³⁶.

Anche in Francia vi fu il fiorire di intellettuali che vedevano nel federalismo europeo una possibile soluzione alle guerre. Sorsero così durante la guerra vari giornali clandestini firmati da personaggi della levatura di Albert Camus, Henri Frenay, Alexandre Marc e René Courtin³⁷.

I movimenti di resistenza riuscirono a mantenere i contatti fra loro sia sul piano nazionale, sia internazionale, tanto da riuscire ad organizzare durante il 1944, a Ginevra, cinque riunioni i cui partecipanti provenivano da diverse nazioni europee: ogni delegazione presentò alle altre il proprio progetto per l'Europa del dopoguerra e furono tutte d'accordo nel riconoscere il fallimento del vecchio ordine europeo fondato sul nazionalismo³⁸.

In occasione dell'ultima riunione, che si tenne il 7 luglio del 1944, i partecipanti redassero un Manifesto della resistenza europea, nel quale si proclamava che "*la pace europea è la chiave di volta della pace mondiale*" e che, "*la creazione di una Unione federale fra i popoli europei*" avrebbe permesso di porre fine al disordine europeo prodotto dall'esistenza di trenta Stati sovrani³⁹.

Nei confronti della Germania affermarono che "*solo una Unione federale avrebbe permesso la partecipazione del popolo tedesco alla vita europea senza che esso sia un pericolo per gli altri popoli*"⁴⁰.

Alla fine della guerra vennero create nuove organizzazioni federaliste con relativi incontri a livello internazionale. Dal 15 al 22 settembre del 1946 si svolse

³⁶ ROGNONI VERCELLI C., *L'Unione Europea dei Federalisti*, in AA.VV., *I movimenti per l'unità europea, 1945-1954 – Atti del Convegno internazionale, Pavia 19-20-21 ottobre 1989*. A cura di Sergio Pistone, Milano, Jaca Book, 1992, pp.183-204.

³⁷ LIPGENS W., *History...*, cit., pp. 124-131; GREILSAMMER A., *Les Mouvements fédéralistes en France da 1946 à 1974*, Nice, Presses d'Europe, 1975, pp. 3-37.

³⁸ Le riunioni si svolsero nei giorni 31 marzo, 29 aprile, 20 maggio e 6-7 luglio 1944. Vi parteciparono delegazioni provenienti da Italia, Francia, Danimarca, Norvegia, Olanda, Polonia, Cecoslovacchia, Jugoslavia, e alcuni antinazisti tedeschi. LIPGENS W., *History...*, cit., pp. 51-58.

³⁹ DI GENOVA M., *Dalla fine della "grande guerra" agli inizi della rinascita europea (1919 - 1949)* in *Rassegna Siciliana di Storia e Cultura*, n. 22, pp. 1-69.

⁴⁰ GOUZY J.P., *Les pionniers de l'Europe communautaire, Lausanne, Centre de recherches européenne, 1968, allegato I*.

l'incontro di Hertenstein in Svizzera, che fu la prima grande assise federalista del dopoguerra⁴¹.

Il convegno ebbe un ruolo importantissimo nella storia del federalismo europeo poiché per la prima volta venne realizzato un vero e proprio incontro di federalisti provenienti da numerosi paesi europei.

Nel settembre del 1946, sempre in Svizzera, si tenne un altro importantissimo incontro che trasformò l'azione dei federalisti in una iniziativa politica.

2.2 Le teorie sull'europesimo

Per costruire un'Europa unita o almeno che gli Stati non si alzassero "l'un contro l'altro armato" tre sono state le teorie che hanno acceso il dibattito post-bellico: il federalismo, il con federalismo e il funzionalismo.

2.2.1 Il federalismo di Altiero Spinelli

Il ruolo dell'Italia nell'ambito della discussione sull'integrazione europea fa capo ad Altiero Spinelli⁴². Questi può essere considerato a tutti gli effetti uno dei Padri dell'Unione europea e una delle figure chiave dietro la proposta del Parlamento europeo per un Trattato su un'Unione europea federale, il cosiddetto "Piano Spinelli".

Quest'ultimo venne adottato dal Parlamento nel 1984 con una maggioranza schiacciante e fu di grande ispirazione per il consolidamento dei Trattati dell'Unione europea negli anni Ottanta e Novanta.

⁴¹ L'incontro fu organizzato dal movimento federalista tedesco Europa-Union. Vi parteciparono i rappresentanti di 14 paesi europei. LIPGENS W., *A history*, cit., pp. 303-310; GOUZY J.P., *Les pionniers*, cit., pp. 33-34.

⁴² Molti sono gli scritti del politico italiano promotore della tesi federalista. SPINELLI A., *Europa terza forza: politica estera e difesa comune negli anni della guerra fredda. Scritti 1947-1954*, a cura di P. Graglia, Bologna, 2000; SPINELLI A., *La rivoluzione federalista: scritti 1944-1947*, a cura di Piero Graglia, Bologna, 1996; SPINELLI A., *Sviluppo del moto per l'unità europea dopo la II guerra mondiale*, in G.C. Haines (a cura di), *L'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 1957; SPINELLI, A., *Dagli stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze 1950; SPINELLI, A., *Il progetto europeo*, Bologna 1985; SPINELLI, A., *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna 1960; SPINELLI, A., *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, Bologna 1989.

Nel 1965, Altiero Spinelli fondò l'Istituto Affari Internazionali di Roma. Dal 1970 fino al 1976 fu membro della Commissione europea e nel 1979 venne eletto membro del Parlamento europeo e poté promuovere la sua visione federalistica dell'Europa. Nel 1980, poi Spinelli insieme ad altri membri del Parlamento europeo di orientamento federalista, fondò il Club del Coccodrillo, dal nome del ristorante di Strasburgo da loro frequentato. Il Club ambiva ad nuovo trattato europeo. I suoi membri proposero una mozione parlamentare volta alla costituzione di uno speciale comitato per la preparazione di un nuovo trattato dell'Unione europea, destinato a essere in tutto, salvo che nel nome, una Costituzione europea. 14 febbraio 1984 il Parlamento europeo adottò la proposta di Altieri a maggioranza e approvò il “*Progetto di Trattato istitutivo dell'Unione europea*”, il c.d. “Piano Spinelli”⁴³.

I Parlamenti nazionali non ratificarono il Trattato, tuttavia il documento costituì una base per l'Atto unico europeo del 1986, che aprì i confini nazionali al mercato comune, e per il Trattato di Maastricht del 1992 con cui nacque l'Unione europea.

L'entusiasmo di Spinelli convinse il Presidente francese Mitterand a rinunciare all'atteggiamento di ostilità francese nei confronti di ogni approccio verso l'Europa che non fosse quello intergovernativo. In molti governi europei ciò fornì la spinta per fare progredire ulteriormente il processo di integrazione europea. Nonostante non tutte le sue idee ambiziose siano divenute realtà, Altiero Spinelli ha perseguito il proprio obiettivo di un governo europeo sovranazionale con il fine di evitare altre guerre e di unire i paesi del continente in un'Europa unita. I suoi pensieri hanno ispirato molti cambiamenti nell'Unione europea, in particolare l'aumento significativo dei poteri del Parlamento europeo⁴⁴.

Spinelli è stato quindi una figura politica italiana di rilievo nell'ambito della integrazione europea fin dall'epoca del Manifesto di Ventotene⁴⁵ nel quale tracciò i fondamenti della sua visione federalista e il futuro dell'Europa. Il Manifesto è stato uno dei primi documenti in cui è stata ipotizzata una Costituzione europea. Intitolato inizialmente “Per un'Europa libera e unita”, il Manifesto affermava che un'eventuale

⁴³ COMMISSIONE EUROPEA, *Altiero Spinelli: un federalista instancabile, I padri fondatori dell'UE*, Bruxelles, 2012. Pp. 1-5.

⁴⁴ Il Movimento federalista organizza ancora oggi incontri periodici a Ventotene. Altiero Spinelli è morto nel 1986 e l'edificio principale del Parlamento europeo a Bruxelles porta il suo nome. COMMISSIONE EUROPEA, *Altiero Spinelli: un federalista instancabile, I padri fondatori dell'UE*, cit., p. 5.

⁴⁵ Spinelli fu mandato al confino nell'Isola di Ventotene perché palesemente antifascista.

vittoria sulle potenze fasciste sarebbe stata inutile se avesse condotto all'instaurazione di un'altra versione del vecchio sistema europeo di Stati-nazione sovrani, uniti in alleanze diverse. Ciò avrebbe condotto a un'altra guerra. Il Manifesto proponeva quindi la formazione di una federazione europea sovranazionale di Stati, il cui obiettivo consisteva nel creare un legame tra gli Stati europei che impedisse lo scoppio di una nuova guerra⁴⁶.

L'ipotesi federalista è stata, sul piano storico, quella che ha innestato il processo che ha condotto alla fondazione dell'Unione europea, anche se a livello pragmatico essa non ha rappresentato l'opzione prevalentemente né quella destinata a segnare i primi passi dell'integrazione nel secondo dopo guerra. La concezione federalista fu sostenuta soprattutto dall'Italia in particolare da Altiero Spinelli, redattore del *Manifesto di Ventotene* (1942).

Ciò trae origine dal punto di vista teorico sull'idea della crisi dello Stato nazionale così come esso era stato concepito dalla Rivoluzione Francese e successivamente per tutto l'Ottocento. In particolare, i federalisti ritenevano di poter anche se parzialmente spiegare le due guerre mondali e i totalitarismi del XX secolo a partire dalla crisi dello Stato-nazione⁴⁷.

A livello pragmatico, l'ipotesi federalista prevedeva il trasferimento di alcuni poteri limitati, tuttavia significativi dai singoli Stati a favore di istituzioni sovranazionali ed europee. Tali istituzioni dovevano detenere i poteri inerenti alla politica estera, alla difesa, alle strategie economiche e monetarie di più ampio respiro.

Ai parlamenti e alle istituzioni nazionali rimaneva il potere di deliberare su materie non assegnate alle istituzioni europee; essi però non possono intervenire a frenare i provvedimenti federali nella misura in cui, in generale, non è richiesta per questi provvedimenti alcuna ratifica: essi sono cioè validi immediatamente e allo stesso modo per tutti gli Stati aderenti e per tutti i cittadini della federazione.

Il modello proposto dai federalisti, sebbene impegnativo, aveva il vantaggio di fornire una legittimazione democratica a provvedimenti che, essendo stabiliti al di là dei

⁴⁶ PAOLINI, E., *Altiero Spinelli: appunti per una biografia*, Bologna 1988, p. XII.

⁴⁷ PREDÀ D., ROGNONI VERCELLI C., *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, vol. II, Bologna, 2005, p. 78 ss.

fori nazionali, sarebbero risultati difficilmente, dal punto di vista della psicologia dell'opinione pubblica e delle procedure democratiche⁴⁸.

L'idea di un'Europa federale quindi appariva agli occhi dell'opinione pubblica la più facile da accettare, anche se non si può dire altrettanto per la sua realizzazione, in quanto vi era l'esempio degli Stati Uniti d'America.

La democrazia, considerata per le istituzioni e le relazioni federali, doveva essere presente anche nella fase di istituzione della federazione stessa, poiché la democraticità doveva essere alla base anche dell'idea, del progetto e della sua realizzazione. Occorreva quindi coinvolgere tutti, compresi i cittadini e per tale motivo occorreva creare prima una assemblea costituente eletta democraticamente. Per i federalisti questa era l'unica strada in quanto l'Europa federale e democratica non poteva nascere su accordi internazionali di natura diplomatica in quanto in tal modo venivano estromessi totalmente i cittadini⁴⁹.

2.2.2. Il confederalismo di Winston Churchill

Mentre il federalismo imponeva la rinuncia, da parte degli Stati, di buona parte della sovranità nazionale a favore delle istituzioni federali, aspetto decisamente non gradito ai paesi europei, soprattutto la Gran Bretagna, il confederalismo invece rendeva tale formula più blanda, promuovendo un'associazione tra paesi che, per quanto stretta e vincolante, non comportava la rinuncia della sovranità territoriale⁵⁰.

Si tratta di un'opzione di integrazione debole, che è stata sostenuta da quei Paesi che, dotati di una tradizione di Stato forte, erano usciti dall'esperienza della seconda guerra mondiale senza che fosse stata messa in discussione la loro natura di potenze anche coloniali, almeno inizialmente. Malgrado le pretese di questi Stati di proporsi nuovamente come leaders e arbitri in un ordine mondiale dominato ormai dal confronto

⁴⁸ BASSETTI, P., *L'Italia Si È Rotta? Un Federalismo Per L'Europa, Il Nocciolo*. Laterza, Roma, 1996, p. 13 ss. BATTAGLIA, A., *Aspettando L'Europa: La Crisi Dell'integrazione E L'unità Dell'occidente* 1a ed, Le Sfere. Roma: Carocci, 2007, p. 27 ss.

⁴⁹ PREDI D., ROGNONI VERCELLI C., *Storia e percorsi del federalismo*, cit., p. 11 e ss.

⁵⁰ LEVI, L., *Il federalismo*, Milano 1987, p. 59 ss. LEVI, L., *L'unificazione europea*, Torino 1985 PREDI D., ROGNONI VERCELLI C., *Storia e percorsi del federalismo* cit. p 184 s.s

tra USA e URSS siano state frustrate dall'esperienza della decolonizzazione degli anni Cinquanta, essi hanno mai perso il loro peso sulla scena internazionale.

E' inutile dire che si tratta di paesi quali la Francia e la Gran Bretagna.

L'europeismo inglese infatti rientra in questo contesto, anzi in particolare quello che esprimerà con due famosi discorsi Churchill.

Come si dirà in seguito saranno proprio Gran Bretagna e Francia ad opporsi alla tesi federalista prima con Churchill, poi con Margaret Thatcher e Charles De Gaulle.

Secondo l'ipotesi confederazionista, si voleva un'Europa come un'organizzazione sovranazionale caratterizzata da meccanismi di coordinamento e cooperazione tra Paesi membri, che tuttavia mantenevano la loro sovranità.

La cooperazione tra Paesi non prevedeva il ricorso a procedure democratiche come invece volevano i federalisti, ma si doveva viaggiare sul canale diplomatico e intergovernativo.

Le procedure adottate dalle istituzioni confederali erano concepite in modo profondamente diverso da quelle federali: le decisioni dovevano essere assunte all'unanimità, e non a maggioranza, come avveniva nel caso di istituzioni politiche democratiche⁵¹.

2.2.3 Il funzionalismo di Jean Monnet

Il massimo esponente dell'ipotesi funzionalista è stato l'economista Jean Monnet secondo il quale occorre avviare un processo di integrazione forte e per molti aspetti simile al modello federalista, ma radicalmente diverso riguardo la via per raggiungere l'obiettivo.

Per i funzionalisti, la dinamica dell'integrazione doveva essere affidata ad una assemblea costituente, creata sulla rinuncia radicale della sovranità da parte degli Stati a favore di istituzioni federali. Senza questa rinuncia l'Europa unita avrebbe rischiato di trovarsi una costituzione sì democratica, ma priva di una cittadinanza comune a cui fare riferimento⁵².

⁵¹ LEVI, L., *Il federalismo*, Milano 1987, p. 59 ss.

⁵² BRUGMANS, H., *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges 1970, p. 90 ss.

In alti termini, i funzionalisti ponevano l'attenzione sul fatto che occorreva creare istituzioni autorevoli e non messe in dubbio da quelle nazionali detentrici della sovranità. Queste istituzioni comuni dovevano ispirare quelle nazionali in modo da agire al fine di raggiungere gli stessi obiettivi: politici, economici e sociali.

Il funzionalismo prevedeva quindi la progressiva integrazione di singoli settori o funzioni degli Stati in modo da rendere più agevole l'integrazione politica e produrre quel collante che avrebbe permesso di creare una nuova cittadinanza, quella europea⁵³.

Ovviamente tale obiettivo doveva essere raggiunto per gradi in quanto era impensabile che improvvisamente e di punto in bianco i vecchi Stati – Nazione rinunciassero alla loro sovranità per organi non ancora ben definiti⁵⁴.

I funzionalisti quindi si auspicavano la creazione di enti comuni come poste, trasporti telecomunicazioni, ossia altamente tecnici che non chiamavano in causa gli schieramenti politici e gli eventuali dissapori.

L'ipotesi funzionalista, poiché portata avanti da economisti è quella dotata di maggior pragmatismo in quanto non ispirata ad una propaganda trionfalistica e retorica destinata a scontrarsi inesorabilmente con i dissidi tra Stati.

Malgrado ciò l'applicazione dell'ipotesi funzionalista ha presentato delle difficoltà. In primis, non è pensabile che non si generino conflitti pure per i settori "tecnici" tra Stati. Difficile poi raggiungere una piena integrazione della c.d. coscienza civile. Raggiungere una cittadinanza unica tra le popolazioni europee divise per secoli da conflitti non può essere raggiunta sul breve periodo⁵⁵.

⁵³ MONNET, J., *Cittadino d'Europa*, cit., p. 49 ss.

⁵⁴ PREDI D., ROGNONI VERCELLI C., *Storia e percorsi del federalismo*, cit., p. 77 ss.

⁵⁵ ALBERTINI, M., *Il federalismo: antologia e definizione*, Bologna 1979, p. 86 ss.

CAPITOLO III

LA NASCITA DELLA CEE E LA SUA EVOLUZIONE

3.1 Dalla CECA Alla CEE

Il 9 maggio 1950, il ministro degli esteri francese Robert Schuman propose di *“mettere l’intera produzione francese e tedesca del carbone e dell’acciaio sotto una comune Alta autorità, nel quadro di un’organizzazione alla quale possono aderire i Paesi europei”*⁵⁶. La proposta Schuman fu accolta favorevolmente e portò alla firma del Trattato di Parigi del 18 gennaio 1951 mediante il quale, come è noto, fu creata la CECA (Comunità economica del carbone e dell’acciaio).

Il 1° giugno 1955, si ebbe l’incontro di Messina tra i ministri degli esteri dei paesi membri della CECA. In tale occasione vennero delineate le tappe del processo di integrazione europea, prendendo come punti di riferimento il mercato comune e quello dell’energia nucleare.

Il 30 maggio 1956, i ministri degli esteri dei sei paesi membri della CECA si incontrarono nuovamente a Venezia cercare di trasformare il c.d. rapporto Spaak in un trattato. In tale rapporto era stata avanzata la proposta di istituire una Comunità economica europea (CEE) e di una Comunità europea per l’energia atomica (CEE/Euratom). Mediante i negoziati, che si protrassero fino al febbraio del 1957 (Conferenze di Bruxelles e Parigi) venne posta la firma a Roma dei Trattati istitutivi della CEE (Comunità Economica Europea) e dell’Euratom⁵⁷. Con tale firma, gli Stati fondatori, si sono impegnati ad intraprendere un cammino di progressiva integrazione economica il cui obiettivo principale era la creazione di un mercato comune. Gli steps mediante i quali si sarebbe raggiunto l’obiettivo erano l’eliminazione di tutte le barriere

⁵⁶RAPONE L. L., *Storia dell’integrazione europea*, Roma, 2002p. 10. DECARO C., *L’integrazione europea e diritto costituzionale in AA.VV., Corso di diritto pubblico dell’economia*, a cura di M. Pellegrini, Cedam, Padova, 2016, p. 25 ss.

⁵⁷ I due trattati entrarono in vigore il 1° gennaio 1958. UNIONE EUROPEA, *I Trattati istituiti e gli sviluppi dell’integrazione europea*, Bruxelles, 2001, p. 10.

che ostacolavano il commercio tra gli Stati; l'abolizione degli ostacoli alla libera circolazione dei fattori produttivi; l'adozione di una tariffa esterna comune.

I primi passi per la realizzazione dei fini sottoscritti, furono immediatamente indirizzati a perseguire la necessaria armonizzazione delle singole legislazioni nazionali e a realizzare tutti quegli adempimenti necessari per garantire una completa concorrenza all'interno del mercato comune; inoltre si favorì la creazione di politiche comuni in tutti i settori, economici, produttivi e istituzionali, che risultassero di nevralgica importanza, come ad esempio i trasporti e l'agricoltura ovvero come la pesca e l'estrazione di materie prime⁵⁸.

Mentre il Trattato CECA prevedeva la creazione di un'area di libero scambio solo per il settore del carbone e dell'acciaio, i Trattati CEE ed Euratom creavano le basi per la creazione di un'unione doganale che prevedeva anche l'adozione di una tariffa comune nei confronti dei paesi terzi.

Per quanto riguarda, più specificatamente, gli aspetti monetari, che ivi qui interessano, il *Trattato di Roma*, pur riconoscendo la necessità di un maggiore grado di integrazione delle politiche nazionali in materia, stabiliva, in termini molto generici, l'entità di "interesse comune" per quanto riguardava la congiuntura tra i vari paesi e i tassi di cambio (art. 103)⁵⁹. A tale scopo il *Trattato* prevedeva, all'art. 105, l'istituzione di un Comitato monetario a carattere consultivo con il compito di "...promuovere il coordinamento delle politiche degli Stati membri nel campo monetario" e di svolgere il lavoro preparatorio alle riunioni del Consiglio dei ministri economici e finanziari (Ecofin)⁶⁰.

⁵⁸ POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Padova, 2001, p. 36. DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 27ss.

⁵⁹ "Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio...". Inoltre tale art. prevedeva la possibilità per il Consiglio di deliberare, su raccomandazione della Commissione, indirizzi "di massima" per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità.

⁶⁰ Merita ricordare che l'Ecofin rappresenta il Consiglio dei Ministri Economici e Finanziari (per l'Italia l'attuale ministro dell'economia che ha recentemente accorpato i ministri del Tesoro e delle Finanze). Il Consiglio nella composizione dei Ministri dell'Economia e delle Finanze (composto da un rappresentante ministeriale per ciascuno Stato membro dell' UE). Per la dichiarazione 3 allegata al Trattato di Maastricht, l'Ecofin è competente per tutte le questioni attinenti a capitali e pagamenti, politica economica e monetaria, con l'eccezione delle decisioni sui Paesi qualificati alla fase finale dell'Unione Monetaria, che sono prese dal Consiglio europeo nella composizione dei capi di Stato o di governo sulla base di una relazione presentata dallo stesso Ecofin. Secondo la procedura dei deficit eccessivi, il Consiglio Ecofin decide a maggioranza qualificata, sulla base di una raccomandazione della BCE, quali Stati membri presentano un disavanzo che supera la soglia consentita. Dal 1° gennaio 1999, ai Ministri delle Finanze spetterà la responsabilità della politica dei cambi nei rapporti esterni all'area dell'Euro, inclusi gli accordi

Venne previsto anche un periodo transitorio, che si sarebbe svolto in tre tappe, ognuna della durata di quattro anni, nel corso dei quali l'integrazione economica si sarebbe attuata progressivamente⁶¹.

Negli anni successivi, altri organi vennero istituiti per il coordinamento in materia monetaria, tra cui il più importante è sicuramente il *Comitato dei Governatori* delle banche centrali degli Stati membri, istituito nel 1964, ma con un ruolo decisamente operativo raggiunto solo all'inizio degli anni Settanta, che rappresentò la sede ideale in cui i responsabili delle banche centrali nazionali, degli Stati membri, si scambiavano le informazioni necessarie a risolvere i problemi di coordinamento delle politiche nazionali⁶².

Sotto un profilo più tecnico, l'azione principale della Comunità, in campo monetario, fu orientata al mantenimento di un regime di tassi di cambio sostanzialmente fissi, fra le valute dei paesi membri. Ciò era possibile utilizzando un criterio inaugurato negli accordi di Bretton Woods, risalenti al 1944, i quali stabilivano delle parità fisse tra le valute, espresse in dollari, e convertibilità, a tasso fisso, del dollaro in oro (*gold-dollar standard*). Fu anche in virtù dell'esistenza di questi accordi che nella stesura del *Trattato* istitutivo, si pose scarsa attenzione concentrò sugli aspetti tecnici del settore monetario⁶³.

Si può dire che la base giuridica dello sviluppo storico dell'integrazione monetaria fa capo all'art. 98 (102 A), introdotto dall'Atto unico, alle decisioni dei vertici europeo

internazionali. Prima delle riunioni dell'Ecofin per discutere della politica economica e finanziaria dell'area dell'Euro, viene convocato l'Euro-11, ovvero un informale Comitato dei Paesi dell' UME. In proposito si rimanda AA.VV., *La riforma dell'Unione in 150 definizioni*:: <http://aleasrv.cs.unitn.it/glossalea2.nsf/03569a26ffdf8a1c1256930003b9235/9c6754cca283d7c2c1256936004d6248?OpenDocument>

⁶¹ Già nel 1960 cominciarono a palesarsi gli effetti positivi sulle economie nazionali della riduzione dei dazi e delle barriere doganali e dell'allargamento dei contingentamenti. Contemporaneamente (1960) un gruppo di altri sette paesi guidati dalla Gran Bretagna si andavano organizzando nel EFTA (*European Free Trade Association*), un'area di libero scambio limitata ai soli prodotti industriali. L'adesione all'EFTA permetteva alla Gran Bretagna di mantenere la sua posizione di privilegio negli scambi commerciali con il Commonwealth in una misura che non sarebbe stata possibile qualora fosse entrata a far parte della Comunità. Eppure proprio in quegli anni il governo inglese stava cominciando a rivedere le sue posizioni relativamente all'adesione. UNIONE EUROPEA, *I Trattati istituiti e gli sviluppi dell'integrazione europea*, Bruxelles, 2001. p. 10.

⁶² PORTA A., *La Banca centrale europea: la politica monetaria nell'area dell'euro*, Milano, 2001.p. 8.

⁶³ BCE Bollettino mensile. Decimo anniversario della BCE; 1998-2008 reperibile al sito web: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/10thanniversaryoftheecbmb200806it.pdf> In altri termini, i sei Stati fondatori della Comunità partecipavano al sistema monetario internazionale di Bretton Woods che si caratterizzava per dei tassi di cambio fissi tra le monete con una possibilità di aggiustamento. Era pertanto inutile la creazione di un sistema parallelo. Pertanto il periodo 1957-1969 è risultato caratterizzato dall'inesistenza di un'azione monetaria europea.

dell'Aja (1969) e di Parigi (1972) e alle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di dicembre 1977⁶⁴.

Dalla linea di sostanziale accordo, caratterizzante il vertice dell'Aja, scaturirono così gli accordi sul finanziamento della politica agricola comune, una intesa di massima sulla assegnazione alla Comunità di risorse proprie a partire dal 1975, ed il rafforzamento dei poteri di bilancio del Parlamento europeo fino ad allora limitato ad una semplice funzione consultativa.

Il presidente francese Pompidou voleva, inoltre, attribuire un carattere permanente al finanziamento della PAC, che si sarebbe tradotto in un vantaggio per gli interessi economici della Francia. *Il leader gaullista trascurava l'esigenza per la Comunità di avviare lo studio di alcune nuove politiche che rispondessero alle esigenze europee; a questo proposito di particolare rilievo erano le questioni di natura monetaria di fronte a un sistema economico internazionale caratterizzato dai gravi problemi derivanti dalla debolezza del dollaro e dalle contraddizioni dell'economia degli Stati Uniti che si ripercuotevano sulle economie delle nazioni europee*⁶⁵.

Queste esigenze si trasformarono nei tre noti obiettivi individuati all'Aja: "allargamento", "completamento", "approfondimento"; da essi avrebbero preso l'avvio dei negoziati per l'adesione di Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca e Norvegia⁶⁶ alla Comunità, la trasformazione del bilancio comunitario e l'istituzione dell'IVA, nonché i primi studi su una politica monetaria europea⁶⁷.

Così, solo nel 1969, con la Conferenza dell'Aja, vi fu, in questo senso, un'attenzione più diretta ai criteri definiti negli accordi del 1944, ed alle nuove

⁶⁴ Gli obiettivi si rifacevano al successo del mercato comune come presupposto per il raggiungimento della convergenza delle politiche monetarie degli Stati membri e un mercato interno nel pieno significato del termine comprendente l'Unione monetaria. L'integrazione monetaria era vista, inoltre, come un fattore di coesione economica e di solidarietà tra gli Stati membri; per l'Europa unita essa costituisce una carta vincente rispetto al mondo esterno. PALADIN., *Forma italiana di governo e appartenenza dell'Italia all'Unione Europea*, in "Quaderni costituzionali", 1994, pag. 403 ss.

⁶⁵ DE ROSA G., MONINA G., (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*. Atti del ciclo di Convegni (Roma, novembre-dicembre 2001), p. 335

⁶⁶ RAPONE L., *op. cit.* p. 44.

⁶⁷ DE ROSA G., MONINA G., (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta.*, cit., p. 335. Nell'estate del 1961 il governo inglese MacMillan presentò la propria candidatura alla Comunità. La richiesta di adesione della Gran Bretagna si scontrò con l'opposizione del governo francese del generale De Gaulle. Tale opposizione non era dovuta tanto a considerazioni di carattere economico o all'oggettiva difficoltà di raggiungere un compromesso tra le regole del mercato e le richieste britanniche (incентrate intorno alla preoccupazione di conservare i legami preferenziali con il *Commonwealth*): il vero motivo del veto francese era, invece di carattere politico. RAPONE L., *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 49.

problematiche che gli stessi non erano più in grado di affrontare, soprattutto in virtù del fatto che sempre maggiori dubbi venivano avanzati sulla stabilità del dollaro come perno del sistema internazionale dei pagamenti⁶⁸.

E' possibile in tal modo identificare un secondo periodo relativo allo sviluppo storico dell'integrazione monetaria. Tale periodo va dal 1969 al 1979 e rappresenta i primi sforzi di integrazione. Il motivo trova ragione proprio nella scomparsa del sistema di Bretton Woods, confermata con la soppressione della convertibilità del dollaro in oro il 15 agosto 1971, è stata seguita da una fluttuazione generalizzata delle monete⁶⁹. Già nel 1969, quando il sistema monetario internazionale minacciava di crollare, i capi di Stato e di governo avevano deciso nel vertice dell'Aia che la Comunità doveva essere trasformata progressivamente in un'unione economica e monetaria⁷⁰.

3.2 Le fasi dell'Unione economica

Nel 1969, il Consiglio Europeo, riaffermò solennemente la volontà degli stati membri di proseguire sulla strada dell'unione economica e monetaria e diede mandato ad un comitato di esperti, presieduto dall'allora Primo Ministro e Ministro delle Finanze del Lussemburgo *Pierre Werner* e con la valente collaborazione del Commissario per gli Affari Economici, il francese *Raymond Barre*, di elaborare uno studio finalizzato alla realizzazione di questo progetto. Le pressioni per la creazione di un sistema di cambi, in grado di limitare le fluttuazioni tra le valute, si fecero così intense nel corso del vertice dell'Aja del 1969, che spinse i partecipanti a creare un Comitato presieduto dall'allora Primo Ministro lussemburghese *Pierre Werner*, con il compito di realizzare un piano di cooperazione monetaria. Il risultato dello studio diede il via ad un piano che prese il nome di *Piano Werner*, completato nell'ottobre del 1970, nel quale si prevedeva un percorso che in tre diverse "tappe" che si sarebbe dovuto realizzare nel

⁶⁸ Già nel 1965, del resto, de Gaulle aveva denunciato le distorsioni del sistema basato sul dollaro e proposto il ritorno alla convertibilità generale delle monete in oro. RAPONE L., *op. cit.* p. 44

⁶⁹ La crisi del petrolio dei primi anni '70 ha quindi aggravato la pressione sulle monete europee. Di fronte a questa instabilità monetaria generale, causa di gravi difficoltà economiche e sociali, gli Stati membri hanno tentato di attuare un quadro che permettesse di introdurre un minimo di stabilità perlomeno su scala europea e che potesse a giungere fino all'Unione monetaria. TOSATO G.L.; BASSO R., *Unione economica e monetaria*, in "Enciclopedia diritto, aggiornamento", Milano, 2001, p. 57.

⁷⁰ PORTA A., *La Banca centrale europea: la politica monetaria nell'area dell'euro*, Milano, 2001. RAPONE L., "op, cit., p. 61. DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 27ss.

corso dei dieci anni successivi, e avrebbe dovuto portare al raggiungimento della formazione di un'unione economica ed monetaria tra i Paesi membri della Comunità. Il piano prevedeva:

- *la realizzazione di una convertibilità definitiva fra le monete nazionali;*
- *l'adozione di tassi di cambio irrevocabilmente fissi;*
- *la completa liberalizzazione dei movimenti di capitali*⁷¹.

Soddisfatte tali condizioni, il Piano esprimeva l'opinione che l'unione monetaria sarebbe stata raggiunta, anche senza l'introduzione di una moneta comune.

Il Piano Werner indicò come strategia migliore a tutela del mercato unico quella relativa a una completa unione monetaria, fornendo indicazioni per la sua realizzazione nell'arco di dieci anni e in tre fasi⁷².

Le proposte del Piano *Werner* vennero discusse e approvate dal Consiglio europeo nel marzo 1971 che, dando avvio alla prima fase del processo di integrazione dell'unione economica e monetaria, decise di aumentare gli sforzi volti al coordinamento delle politiche monetarie e fiscali degli Stati membri, affidando tale incarico all'Ecofin e al Comitato dei Governatori. Inoltre i governatori delle banche centrali dei sei paesi membri si accordarono per adottare margini di attuazione più ristretti tra le monete nazionali pur mantenendo invariati i margini con il dollaro, la valuta di riferimento degli accordi di Bretton Woods⁷³. Tuttavia, il piano Werner non ebbe seguito⁷⁴.

Il *Piano Werner* si avventurò anche sul terreno istituzionale, prevedendo la costituzione di un centro decisionale per la politica economica, indipendente dai governi, e di un sistema comunitario delle banche centrali, da cui sarebbe dipesa la

⁷¹ MORATA F., *L'Unione Europea: istituzioni e politiche*, Roma, 1999, p. 36.

⁷² Per quanto concerne i cambiamenti istituzionali che sarebbero stati necessari per pervenire alla conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio comuni, il Piano Werner era abbastanza vago. Esso si limitava, infatti, a proporre la creazione di un Fondo europeo per la cooperazione monetaria, quale precursore del sistema europeo delle banche centrali, senza però specificare dettagliatamente la struttura, le funzioni e le prerogative rispetto alle autorità nazionali. Maggiore attenzione, nel Piano, veniva invece dedicata al processo di completamento del mercato unico e alla necessità di perseguire un maggiore coordinamento delle politiche fiscali e di bilancio degli Stati membri. A tale proposito veniva avanzata la proposta, decisamente innovativa, di istituzione di un Centro decisionale per la politica economica che disponesse di competenze specifiche in materia monetaria e fiscale e che fosse direttamente responsabile di fronte al Parlamento europeo. MORATA F., *L'Unione Europea: istituzioni e politiche*, Roma, 1999, p. 36.

⁷³ PIFFERI M., PORTA A., *La banca centrale europea*, Milano, 2001, p. 9. DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 27ss.

⁷⁴ UNIONE EUROPEA, *I Trattati istituiti e gli sviluppi dell'integrazione europea*, cit. p. 11.

politica monetaria e creditizia. Per queste sue tendenze sopranazionali, il *Piano* destò qualche dissenso, in particolare dal Governo francese; il quale diede luogo ad una forte divergenza tra la propria concezione (c.d. “monetarista”) e quella della Repubblica Federale Tedesca (c.d. “economista”).

Per la RFT, l’unione monetaria necessitava preliminarmente una convergenza delle diverse economie nazionali (inflazione, tassi d’interesse, P.I.L., debito pubblico, conti con l’estero) sui livelli dei paesi detentori di valute forti (come la stessa RFT e l’Olanda) per evitare a questi ultimi il rischio di essere destabilizzati dal vincolo con partner non altrettanto solidi. In altro senso era orientata la Francia la quale vedeva, invece, l’integrazione monetaria come un fattore essenziale proprio del riequilibrio delle economie affette da difficoltà di bilancio e più esposte a tensioni inflazionistiche.

La posizione francese implicava un sacrificio da parte dei paesi più stabili, che nella fase di avvicinamento nella fase di unione monetaria si sarebbero dovuti sobbarcare il costo degli interventi di sostegno alle valute deboli e accettare più alti livelli di inflazione: proprio quando le autorità politiche e monetarie tedesche non erano disposte a tollerare, proponendosi di contrastare con la massima energia ogni fattore di deprezzamento del marco⁷⁵.

La disputa tra “economisti” e “monetaristi” rifletteva la diversa condizione in cui versavano ormai i sistemi economici dei due maggiori paesi della CEE: proprio l’ordine gerarchico che si andava creando tra le monete europee, con il marco e il fiorino che svettavano sulle altre valute, era un fattore che oggettivamente complicava i progetti di integrazione.

Su tali basi, nel marzo del 1971, il Consiglio dei Ministri della CEE raggiunse solo un vago accordo sul coordinamento delle politiche economiche e sulla cooperazione monetaria, la cui presentazione viene vista in maniera diversa tra alcuni autori essendo “*con buona dose di ottimismo, come un viatico alla realizzazione del primo stadio dell’unione prevista dal Piano Werner*”⁷⁶ ovvero: “*come l’inizio della prima fase del processo di realizzazione dell’unione economica e monetaria, eseguendo un rafforzamento delle operazioni di coordinamento delle politiche monetarie e fiscali degli Stati membri, affidando tale incarico all’Ecofin ed al Comitato dei*

⁷⁵ RAPONE L., *op. cit.* p. 61. DECARO C., *L’integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 27ss.

⁷⁶ RAPONE L., *Storia dell’integrazione europea*, cit., p. 63.

*Governatori*⁷⁷. Quale che fosse l'attendibilità di questo impegno, gli sconvolgimenti cui l'economia mondiale andò soggetta a partire dai mesi immediatamente successivi sconvolsero comunque i progetti concepiti e impedirono la realizzazione degli obiettivi preposti. Per prima sopraggiunse la "tempesta monetaria", scatenandosi dopo la decisione del presidente USA (il repubblicano Richard Nixon) di sospendere, come già accennato, la convertibilità del dollaro in oro nell'agosto 1971.

Con questa mossa Nixon intese far fronte agli attacchi speculativi contro la moneta statunitense, vistosamente indebolita dai crescenti deficit della bilancia dei pagamenti degli USA e dall'inflazione monetaria indotta dal costo dei programmi di riforma varati dalle precedenti amministrazioni democratiche e dall'incremento delle spese militari a causa dell'impegno bellico nel Vietnam⁷⁸.

Il progetto europeo di integrazione monetaria era stato suscitato, tra l'altro, proprio dagli scricchiolii dell'ordine internazionale fondato sul dollaro, ma quando la tenuta del dollaro a livello mondiale venne a mancare l'alternativa europea non si mostrò all'altezza. Dalla crisi scaturì la tendenza ad una sempre maggiore flessibilità dei cambi, alla quale i paesi della CEE cercarono in un primo tempo di resistere con la creazione di un'area europea di relativa stabilità: così nel marzo del 1972 si impegnarono a contenere le oscillazioni dei tassi di cambio tra le loro valute entro il limite dell'1,125%. Tale valore era più ristretto da quello previsto sul piano mondiale degli accordi di Washington nel dicembre del 1971 che, preso atto della svalutazione del dollaro e fissate nuove parità delle principali valute rispetto alla moneta statunitense, avevano contemplato la possibilità di uno scostamento del 2,25%⁷⁹.

Ai sei paesi della CEE si unirono i quattro paesi candidati⁸⁰ e più tardi la Svezia, insieme essi costituirono il cosiddetto "serpente" una costruzione che si dimostrò precaria⁸¹. Di fronte al dilemma tra la rigida disciplina finanziaria che sarebbe stata necessaria per mantenere le parità e l'adesione di politiche espansive per stimolare la crescita e sostenere i redditi e l'occupazione, i Nove si attennero a priorità diverse,

⁷⁷ STROZZI G., *Diritto istituzionale dell'Unione Europea – Parte generale*, Torino, 2000, p. 35.

⁷⁸ Lo squilibrio dei conti con l'estero - nel 1971 anche la bilancia commerciale registrò per la prima volta un disavanzo - comportava un rigonfiamento della massa di dollari circolanti nel mondo, senza più rapporto con le riserve auree del paese. RAMPONE L., *op. cit.* pp. 61-62.

⁷⁹ Nel precedente regime di *gold – dollar standard* erano ammesse oscillazioni dell'1%.

⁸⁰ Gran Bretagna, Irlanda Danimarca e Norvegia. Si ricorda che la Norvegia a seguito dell'esito negativo del referendum popolare interno dovette ritornare sui suoi passi e negare l'adesione.

⁸¹ La Gran Bretagna, l'Irlanda e la Danimarca ne uscirono quasi subito (la Danimarca solo provvisoriamente), l'Italia se ne staccò nel febbraio 1973.

anche perché la crisi li colpì mentre le loro economie stavano attraversando fasi congiunturali diverse⁸².

3.2.1 Il piano Delors (1988)

Nel giugno del 1988 il Consiglio europeo costituì un "comitato per lo studio dell'Unione economica e monetaria", presieduto da *Jacques Delors*, allora presidente della Commissione europea, a cui conferì l'esplicito mandato di elaborare e proporre passi concreti per portare alla costituzione di un'unione economica e monetaria fra i paesi membri della CEE⁸³.

Nell'aprile del 1989 il Comitato Delors, cui parteciparono anche i governatori delle banche centrali dei dodici, presentò il proprio rapporto nel quale venivano distinte tre diverse fasi di azione, al termine delle quali si prospettò il completamento dell'unione monetaria, in analogia al *Piano Werner* del 1970. Contrariamente a quanto si possa comunemente pensare, il principale scopo era rappresentato dalla definitiva irreversibilità dei tassi di cambio tra le valute comunitarie e non l'adozione di una moneta unica, benché comunque auspicata, ma non ritenuta indispensabile. Parte essenziale della proposta era data invece dalla costituzione di un apposito organismo centrale a cui venisse affidata la responsabilità di una politica monetaria unica⁸⁴.

⁸² RAPONE L., *op cit.* p. 63.

⁸³ Delors accolse il mandato con una forte capacità propositiva, fungendo spesso da traino nei confronti dei governi. Egli definì un ideale *Parallelogramma delle forze*, costituito dagli orientamenti e dagli interessi dei governi nazionali, avendo cura di mettere in primo piano programmi di integrazione funzionale subordinando a questi le problematiche di carattere istituzionale. La Commissione fu il motore della riforma della CEE, e per la prima volta, soprattutto nell'idea di un mercato unico, fece breccia nell'opinione pubblica, diffondendosi a livello di massa, una vaga nozione di quanto i legami dell'integrazione condizionassero i meccanismi delle economie nazionali e quindi, indirettamente, di tutta la popolazione. DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 30ss.

⁸⁴ Tale previsione soddisfaceva le richieste di garanzie antinflazionistiche avanzate dalla RFT, in virtù del fatto che nel *Piano Delors* era previsto che l'autorità centrale avrebbe goduto di piena autonomia dai governi nazionali e dalle istituzioni comunitarie. Le resistenze maggiori a queste proposte vennero dalla Gran Bretagna, dove l'allora premier Thatcher, poneva la questione in termini ideologici, giudicando la moneta un attributo fondamentale e irrinunciabile della sovranità nazionale. Di lì a breve, però, l'ostracista governo conservatore della Thatcher, cadde a causa di una politica interna che non godeva più di molti consensi, ma anche per come era stata condotta la posizione britannica in seno alla Comunità europea. Il Consiglio europeo optò per una soluzione interlocutoria, le indicazioni del *Piano Delors* furono accolte in linea di massima, e cercando di realizzare tutte le garanzie richieste. oltre, in quegli anni, era venuta meno la pressione esterna del blocco sovietico, portando le condizioni ideali affinché si potesse procedere ad un preciso rafforzamento della personalità politica dell'Europa comunitaria.

Per ognuna delle fasi previste nel *Piano Delors* venivano specificati in dettaglio sia gli obiettivi da raggiungere che le condizioni necessarie al raggiungimento degli stessi. Le conclusioni del Comitato ipotizzavano che nella fase finale di questo processo, si sarebbe assicurata la stabilità dei prezzi, e si sarebbe potuta sostenere la politica economica generale della Comunità in modo compatibile con i principi di libertà e di concorrenza dei mercati. Per la realizzazione di tali obiettivi, il *Piano* prevedeva il completamento di due fasi preparatorie, le quali avrebbero dovuto garantire un percorso di transazione graduale verso la definitiva Unione economica e monetaria⁸⁵.

La prima fase si è svolta dal 1° luglio 1990 al 31 dicembre 1993. Essa ha avuto inizio con la completa liberalizzazione dei movimenti dei capitali nella maggioranza dei paesi membri ed è proseguita con la realizzazione di tutta quella serie di condizioni necessarie per il passaggio alla seconda fase che si sarebbero potute realizzare senza dover modificare i trattati costitutivi⁸⁶ della Comunità. In campo economico, tali condizioni hanno riguardato soprattutto il completamento del mercato interno e la definizione di procedure che consentissero di valutare la conformità delle politiche nazionali con gli obiettivi comuni in termini di stabilità dei prezzi e dei cambi.

In campo monetario, oltre alla liberalizzazione dei movimenti di capitale, sono state realizzate diverse misure volte a escludere la possibilità, da parte delle singole banche centrali nazionali, di finanziare il Tesoro e le Amministrazioni pubbliche attraverso la concessione di scoperti di conto corrente e di qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia. Era, inoltre, previsto un processo volto a rendere più autonomo il ruolo delle banche centrali rispetto alle altre autorità statali e furono intraprese azioni dirette a rafforzare il processo di coordinamento delle politiche monetarie. In questo campo sono state attribuite al Comitato dei Governatori delle banche centrali degli Stati membri, il cui numero era ormai giunto a dodici, nuove responsabilità. Fu in questa fase che per il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria si rese necessaria la costituzione della *Banca Centrale Europea (BCE)*, per introdurre la quale si rese necessaria la modificazione del *Trattato di Roma* che avvenne, dopo intense negoziazioni fra gli Stati membri, con la firma del *Trattato di Maastricht* nel febbraio

⁸⁵ POCAR F., “*Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell’Unione Europea*”, cit., p. 12. RAPONE L., *op. cit.* p. 65..

⁸⁶ Come verrà messo in evidenza in seguito, invece, tale modificazione avvenne, rendendosi necessaria la concretizzazione, in veste istituzionale, dell’organizzazione delle politiche monetarie e della gestione della nuova moneta: l’euro.

del 1992, ratificato da parte degli Stati, con un processo rivelatosi più laborioso del previsto, ed è entrato in vigore il 1° novembre del 1993.

3.2.2 *Le fasi dell'Unione economica e monetaria*

Il *Trattato di Maastricht* ha come denominazione ufficiale *Trattato dell'Unione Europea*. In particolare, si convenne che l'ultima fase dell'unione monetaria avrebbe avuto inizio il 1° gennaio 1997 o, al massimo, due anni più tardi; da quel momento i tassi di cambio tra le valute comunitarie sarebbero divenuti immodificabili e le responsabilità della politica monetaria sarebbero state esercitate dalla BCE, operante in un quadro di assoluta indipendenza. In questa fase furono anche definiti i “*criteri di convergenza*”, cioè vennero stabiliti, in termini quantitativi, il rispetto di alcuni criteri concernenti l'inflazione, il tasso d'interesse, il disavanzo e l'indebitamento pubblico (i quali non potevano superare rispettivamente il 3 ed il 60% del PIL e sarebbero dovuti essere rispettati anche dopo il passaggio alla moneta unica), la stabilità del cambio. Tali criteri servivano ad evitare che partecipassero all'operazione paesi portatori di tensioni inflazionistiche o con conti pubblici non in ordine se non addirittura al collasso. Ritratto di un successo politico di quei governi, Germania e Olanda, da sempre preoccupati che l'unione monetaria non andasse a scapito del loro tradizionale impegno per la stabilità del valore d'acquisto delle valute e per una corretta gestione della finanza pubblica.

Con i vincoli posti al compimento dell'unione monetaria, la Germania si riaffermò come elemento regolatore e prefigurò un ruolo della BCE nel sistema economico comunitario analogo a quello svolto dalla Bundesbank nel quadro tedesco⁸⁷. Rimase, nei confronti della moneta unica, l'avversione della Gran Bretagna, malgrado l'allontanamento della Thatcher, sostituita da John Major, il cui governo propose la creazione di una moneta comune parallela alle valute nazionali, ma alla fine scambiò la sua approvazione dell'accordo finale con una clausola di esclusione (*opting out*), che le permetteva di non partecipare alla fase conclusiva dell'unione monetaria⁸⁸.

⁸⁷ Significativamente, la sede della BCE, fu poi fissata a Francoforte.

⁸⁸ AA.VV., *L'Unione Europea: istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 1999. AA.VV., *Dizionario dell'Unione Europea*, Napoli, 2000.

Facendo un passo indietro, dalla fine degli anni Ottanta, una pioggia di richieste di adesione di nuovi paesi si era riversata prima sulla CEE, poi sull'UE. Nel 1993 si avviarono subito i negoziati per l'ammissione di Austria, Finlandia, Norvegia e Svezia e furono aperte le porte per un futuro ingresso dei paesi dell'Europa orientale. Per i nuovi membri, appena ammessi, diversamente dai precedenti allargamenti, non si prevede un periodo transitorio di adattamento alle regole comunitarie, dato un grado d'integrazione già raggiunto sulla base di precedenti accordi e la possibilità di adattarsi agevolmente senza bisogno di aiuti, ma anzi, avrebbero portato un contributo netto alle finanze comunitarie⁸⁹.

Queste ed altre iniziative permisero di affrontare il buio periodo che si era venuto a creare arrivando così alla seconda fase per l'attuazione del *Piano Delors*, il 1° gennaio 1994. Primo passo fu la creazione dell'*Istituto monetario europeo* (IME) in sostituzione del Comitato dei Governatori in quel momento cessò le sue funzioni. L'IME aveva il compito di funzionare sino alla effettiva costituzione della BCE, esso non aveva competenze alcune nel campo della gestione della politica monetaria (rimasta affidata alle banche centrali nazionali); le funzioni principali dell'IME riguardavano:

- il rafforzamento della cooperazione fra le banche centrali e del coordinamento delle politiche monetarie nazionali;
- i lavori preparatori necessari per la costituzione del *Sistema europeo di banche centrali* (SEBC) e per l'avvio della politica monetaria unica prevista nella terza fase.

A posteriori è possibile affermare che “a seconda fase si è configurata come una fase di transizione in vista di quella finale, ponendosi come obiettivo di attuare una logica economica che permettesse il passaggio da un “sistema asimmetrico”, in cui la politica monetaria è coordinata attraverso il mercato dei cambi, a uno in cui la politica monetaria è decisa a livello centrale ed il mercato dei cambi perde la sua funzione riequilibratrice”⁹⁰. E' dunque in questa fase che si richiede un elevato grado di coordinamento fra le singole politiche economiche finalizzato ad un punto massimo di convergenza tra le economie dei vari paesi membri.

⁸⁹ BCE, *La politica monetaria della BCE nel 2004*, Pubblicazioni BCE, Frankfurt am Main –Germany, 2005, in <http://www.bancaditalia.it/eurosistema/comest/pubBCE/varie/Politica%2520Monetaria%2520bce%25202004.pdf>

⁹⁰ PIFFERI M., PORTA A., *La Banca centrale europea*, cit. p. 65.

I principali risultati raggiunti in questa fase sono rappresentati dal fatto che gli organi competenti (Ecofin, Commissione, IME) hanno via via definito dettagliatamente, alcuni dei più importanti aspetti del processo di realizzazione dell'Unione monetaria, a partire dal nome da attribuire alla moneta unica. La scelta di denominare la moneta "euro" venne sancita nel dicembre 1995 dal Consiglio europeo, e nella stessa seduta si stabilì, in maniera definitiva, che la terza fase sarebbe iniziata il 1° gennaio 1999⁹¹.

La terza ed ultima fase ebbe inizio il 1° gennaio 1999 con la fissazione irrevocabile dei tassi di conversione bilaterali fra le monete dei paesi partecipanti e nei confronti dell'euro. Nello stesso termine, di conseguenza, tutte le competenze in ambito di politica monetaria e di tasso di cambio, sono passate dalle banche centrali nazionali alla Banca centrale europea, la quale esercita le proprie funzioni secondo le finalità e nei modi stabiliti dal proprio statuto. Numerose attività dirette al completamento della terza fase vennero attribuite, con il *Trattato di Maastricht*, al Consiglio europeo il quale "intraprenderà le misure atte a garantire una rapida introduzione della nuova moneta europea". Il Consiglio si affidò all'IME, il quale stese un programma dettagliato di misure necessarie e relative scadenze. Tale programma venne approvato, già qualche anno prima, dal Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995.

Con l'avvio della terza fase, un regolamento del Consiglio europeo introdusse l'euro come "valuta di pieno diritto" ed affermò che le basi giuridiche per la sua circolazione come moneta contabile, erano state completate. Ma ancora non fu reale la circolazione della nuova moneta, in quanto per altri 3 anni rimase circoscritta nell'ambito virtuale di tutte le operazioni economiche.

Fino al 1° gennaio 2002 l'euro e le singole monete nazionali coesisteranno su un piano di parità e potranno essere scambiate solo sulla base di un controvalore precedentemente fissato ed imm modificabile. Il principio di base che caratterizza la terza fase è riassunto nella formula "nessun obbligo, nessun divieto" a significare che tutti gli operatori economici, banche, imprese, consumatori, ecc., sono liberi di utilizzare l'euro per redigere bilanci ufficiali, effettuare operazioni bancarie, accendere prestiti o depositi o sottoscrivere contratti, pur senza esserne obbligati⁹².

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 33ss.

Nel contempo la BCE utilizza l'euro per lo svolgimento delle proprie operazioni di politica monetaria e per gli interventi sul mercato dei cambi e garantisce l'avvio del nuovo sistema di pagamento (Target), inoltre collabora con le autorità nazionali per fornire piena assistenza agli operatori economici, per assicurare una transazione ordinata e regolare verso l'introduzione definitiva ed esclusiva dell'euro. Da parte loro gli Stati devono effettuare in euro tutte le nuove emissioni di titoli di debito pubblico, cosa che avvenne in tutti i paesi. Nel particolare le scadenze riconducibili alla terza fase si possono così riassumere:

dal 1° gennaio 1999:

- Fissazione irrevocabile dei tassi di conversione;
- Sostituzione dell'ECU con l' euro al tasso di 1.1 ed entrata in vigore della legislazione relativa all'euro;
- Attuazione della politica monetaria unica in euro;
- Entrata in funzione del nuovo sistema di pagamenti (Target);
- Emissione del nuovo debito pubblico negoziabile, in euro; dal 1° gennaio 1999 entro il 1° gennaio 2002:
- Cambio delle monete con tassi irrevocabilmente fissi;
- Processo di transizione nel settore bancario e finanziario;
- Assistenza a tutti gli operatori economici per assicurare una transizione regolare;
- dal 1° gennaio 2002 entro il 1° marzo 2002:
 - Messa in circolazione delle monete e delle banconote in euro e ritiro di quelle nazionali;
 - Completamento della transizione nelle Amministrazioni pubbliche;

Dopo il 1° marzo 2002:

- Abolizione del corso legale delle monete e delle banconote nazionali⁹³.

⁹³ BCE, *La politica monetaria della BCE nel 2004*, cit., p. 55. DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 36ss.

3.3. L'Europa politica e la costituzione europea

A metà degli anni Ottanta, la Comunità procedette nel processo di ridefinizione dei propri obiettivi e di adattamento dei trattati fondativi e delle proprie istituzioni, ed alle esigenze di perseguire un sempre maggior grado di integrazione economica.

Tappe fondamentali, in merito sono rappresentate dal *Libro bianco per il completamento del mercato interno* del 1985, e sul piano politico, dall'*Atto unico europeo* del febbraio 1986, il primo individuava in maniera dettagliata, tutte le misure necessarie per pervenire ad un effettivo completamento del mercato comune che garantisse effettiva libera circolazione di beni, servizi e fattori produttivi; mentre il secondo impegnava la Comunità a completare il mercato interno entro il 31 dicembre 1992, e modificava il *Trattato di Roma* introducendo nuove disposizioni in termini di politica macroeconomica, definendo l'assoluta necessità di garantire la piena convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri⁹⁴.

Alla prospettiva di un mercato interno pienamente integrato, visto come tappa sulla via di quell'unione economica e monetaria annunciata nel 1972 e poi abbandonata, si richiamò anche il Comitato Dooge nel presentare il proprio disegno di riforma delle istituzioni⁹⁵.

⁹⁴ Nel dettaglio, la Commissione della Comunità alla cui presidenza il socialista francese Jacques Delors, già ministro dell'economia sotto Mitterand, successe nel 1985 al lussemburghese Gaston Thorn, tradusse le volontà diffuse di liberalizzazione in un programma organico e pubblicò il *Libro bianco*, redatto sotto la responsabilità di uno dei commissari britannici, il conservatore Arthur Cockfield, in cui proponeva di giungere al completamento del mercato interno entro il 1992 indicando nel dettaglio i provvedimenti e il calendario della loro attuazione. RAPONE L., *op. cit.* p. 64. DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 40ss..

⁹⁵ Il disegno di riforma Dooge prevedeva la reintroduzione del voto a maggioranza, il rafforzamento dell'autorità della Commissione e la sua legittimazione mediante un voto di investitura da parte del Parlamento, la partecipazione del Parlamento stesso al processo legislativo comunitario e il potenziamento della cooperazione politica sotto l'egida di un apposito segretariato. RAPONE L., *op. cit.*, p. 65.

3.3.1 Il ruolo dell'Atto Unico Europeo

Per dar vita all'Unione europea, presentata come “*una vera entità politica tra gli Stati membri*”, il Comitato suggeriva la convocazione di una conferenza intergovernativa (CIG), con il mandato di preparare il testo di un nuovo trattato destinato ad aggiornare quello di Roma. Mentre però il Libro Bianco andava incontro alle attese della generalità dei paesi della CEE, le proposte del Comitato Dooge raccoglievano l'adesione di una maggioranza soltanto degli Stati membri.

L'opposizione veniva innanzitutto dalla Gran Bretagna che sosteneva con fervore i progressi sulla via dell'apertura dei mercati⁹⁶ ed era disposta a sottoscrivere un trattato che sancisse la cooperazione tra i governi nel campo della politica estera, ma rifiutava innovazioni istituzionali che avrebbero esteso le competenze degli organi comunitari a scapito dell'autonomia dei governi nazionali. La difesa della sovranità degli Stati da parte della Thatcher e la sua idiosincrasia per il principio di sopranazionalità ricordavano l'intransigenza di De Gaulle.

Gli altri governi, invece, pur non essendo pienamente disposti ad avvallare soluzioni di importanza federalistica, erano tuttavia disposti ad affrontare il tema della riforma istituzionale, nella convinzione che una CEE a “dodici” richiedesse, per funzionare, meccanismi decisionali meno dipendenti dalle mediazioni intergovernative e dal vincolo dell'unanimità: esitavano però se andare avanti su questa strada anche senza la Gran Bretagna o se accettare soluzioni minime, pur di salvare l'unità interna della CEE. D'altra parte il vivo interesse della Gran Bretagna ai provvedimenti per la liberalizzazione commerciale e finanziaria era una carta che poteva essere giocata per vincere le resistenze della Thatcher⁹⁷.

Dallo stallo si uscì al Consiglio europeo di Milano (giugno 1985). I tedeschi parvero propensi a forzare la situazione, e il capo del governo italiano, Bettino Craxi, che presiedeva la riunione, mise ai voti la proposta di indire una CIG per la preparazione di un trattato sulla cooperazione politica estera e di sicurezza e per la definizione delle modifiche ai trattati vigenti, con particolare riguardo agli aspetti internazionali. Per la prima volta un Consiglio europeo registrò la divisione tra una

⁹⁶ Obiettivo in sintonia con il principio di deregolamentazione dell'economia del governo Thatcher.

⁹⁷ DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 40ss..

maggioranza e una minoranza: la proposta passò infatti nonostante l'opposizione della Thatcher, del premier conservatore danese Poul Schlüter e del greco Papandreu. Lo strappo fu però presto ricucito.

I tre paesi dissenzienti parteciparono ugualmente alla CIG, che si aprì a Lussemburgo nel settembre 1985, e il gruppo di maggioranza, per volontà soprattutto della Francia e della RFT, di orientò al compromesso, subordinando la riforma istituzionale all'obiettivo strategico del completamento del mercato interno e limitando perciò a cambiamenti legati alla realizzazione del mercato unico. Il negoziato portò alla firma, nel febbraio 1986, dell'*Atto unico europeo* (AUE), così detto perché, su proposta della Commissione, sia gli aspetti relativi al mercato, alle politiche comunitarie e alle istituzioni della CEE, sia le disposizioni sulla cooperazione della politica estera furono raccolti in un documento unico, anziché essere oggetto di trattati distinti. In questo modo si volle rappresentare simbolicamente la complementarietà dei due piani e mantenere viva la prospettiva dell'Unione europea come quadro di insieme dell'integrazione economica e della cooperazione politica, anche se l'istituzione formale dell'Unione fu di nuovo rinviata. L'AUE confermò il termine del 1992 per l'apertura del mercato interno, definito "uno spazio senza frontiere" in cui le merci, persone servizi e capitali avrebbero circolato liberamente.

L'AUE fu il risultato di un rilancio nella continuità, non solo perché il principio di apertura del mercato interno era già iscritto nel Trattato di Roma, sia anche con l'indicazione di mezzi rivelatisi insufficienti allo scopo, ma anche perché l'esito tra il braccio di ferro tra il Parlamento e i governi, ribadì le caratteristiche fondamentali e originarie del processo di integrazione. In primo luogo il fatto che modalità, ritmi e mete dell'integrazione dipendevano dalle scelte dei governi: il Parlamento fallì nel proposito di conquistarsi sul campo una quota di potere decisionale in nome della democrazia e della funzionalità. In secondo luogo, vi fu il rilancio in vista del perseguimento di obiettivi economici di interesse comune degli Stati nazionali, in contrasto con l'attesa del Parlamento che la spinta propulsiva dovesse scaturire dal riassetto delle istituzioni comunitarie e dall'apertura di una vera e propria fase costituente dell'Europa⁹⁸.

⁹⁸ RAPONE L., *op. cit.* p. 88-90. DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 40ss..

3.3.2 Il ruolo del Trattato di Maastricht

L'Europa politica, nasce a Maastricht, in Olanda, il febbraio del 1992, con la firma, da parte dei Capi di Stato di Governo, del trattato sull'Unione Europea, che entra in vigore il 1° novembre 1993 dopo la ratifica degli Stati membri⁹⁹.

La nascita ufficiale dell'Unione europea può essere individuata con il trattato di Maastricht, ma passa fattivamente per tre tappe fondamentali: il dicembre 1991, quando i capi di Stato e di governo ne decidono la creazione durante il Consiglio europeo che riunisce, appunto, a Maastricht; il febbraio 1992, quando il Trattato viene firmato; quando il trattato entra effettivamente in vigore il 1 novembre 1993..

Detto Trattato, fra l'altro, conferisce nuovi poteri al Parlamento europeo, che decide su un piano di parità con il Consiglio in alcuni settori base, e istituisce la figura di un Mediatore europeo, vale a dire importa nelle istituzioni dell'UE la figura del difensore civico¹⁰⁰.

Il più importante allargamento, è quello che ha portato il numero di Stati membri da 15 a 25, Si ricorda che oggi gli Stati dell'Unione sono 27. Si può dire che gli ultimi due (Romania e Bulgaria) non sono altro che i paesi ritardatari del grande allargamento da 25. Esso affonda le radici nel crollo del comunismo, simboleggiato dalla caduta del muro di Berlino nel 1989, che ha offerto la possibilità unica e inaspettata di estendere l'integrazione europea all'Europa centrale e orientale. Una delle priorità dell'Unione dopo l'allargamento è migliorare il tenore di vita dei nuovi Stati membri, che in tutti questi paesi è al di sotto della media UE¹⁰¹.

I dieci nuovi membri, ovvero Cipro¹⁰², Estonia¹⁰³, Lituania¹⁰⁴, Malta¹⁰⁵, Polonia¹⁰⁶, Slovacchia¹⁰⁷, Slovenia¹⁰⁸, Ungheria¹⁰⁹, Lettonia¹¹⁰ e Repubblica ceca¹¹¹,

⁹⁹ www.europalex.kataweb.it/EuropePage, *Guida all'Europa*, 3-1-2005.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ COMMISSIONE EUROPEA *Relazione generale 2003*, Capitolo secondo, sezione 1, Allargamento.

¹⁰² BOLL. 14 luglio 2003, punto 1.5.3.

¹⁰³ BOLL. 14 settembre 2003, punto 1.5.4.

¹⁰⁴ BOLL. 10 e 11 maggio 2003, punto 1.5.3

¹⁰⁵ BOLL. 8 marzo 2003, punto 1.5.3.

¹⁰⁶ BOLL. 8 giugno 2003, punto 1.5.4.

¹⁰⁷ BOLL. 17 maggio 2003, punto 1.5.4.

¹⁰⁸ BOLL. 23 marzo 2003, punto 1.5.4.

¹⁰⁹ BOLL. 12 aprile 2003, punto 1.5.3.

¹¹⁰ BOLL. 21 settembre 2003, punto 1.5.5.

¹¹¹ BOLL. 16 giugno 2003, punto 1.5.5.

sono ufficialmente entrati a far parte dell'Unione europea il 1° maggio 2004, a conclusione di un lungo periodo di preparativi e di negoziati.

Il trattato di Maastricht, entrato in vigore nel 1993, sancisce che ogni Stato europeo che rispetti i principi di libertà e democrazia, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, nonché lo stato di diritto, può chiedere di diventare membro dell'Unione. Più specificatamente, ogni paese si è impegnato ad aderire a medio termine all'Unione Monetaria Europea (che comporta l'adozione dell'euro) ed è pertanto tenuto a rispettare specifici obiettivi economici per quanto riguarda l'inflazione, i tassi d'interesse nominali a lungo termine, il deficit di bilancio, il debito pubblico e la stabilità dei cambi. Per poter aderire all'UE i nuovi Stati membri hanno dovuto adottare il cosiddetto *acquis communautaire*, il che significa applicare 80.000 pagine di diritto UE, rendere più efficienti le strutture burocratiche e amministrative, rafforzare i sistemi giudiziari e aumentare la sicurezza alle frontiere orientali, che rappresentano i confini esterni dell'Unione a 25+2 e sul piano sociale, garantire i diritti umani¹¹².

Alla fine del 2002, meno di tredici anni dopo la disgregazione dell'impero sovietico e la fine della guerra fredda, gli otto paesi dell'Europa centrale e orientale avevano completato i negoziati ed erano pronti ad aderire all'Unione, insieme alle due isole del Mediterraneo. Altri due paesi candidati, la Bulgaria e la Romania¹¹³, non sono riusciti a concludere in tempo i rispettivi negoziati e la loro adesione all'UE fu rinviata al 2007¹¹⁴. E' infatti in tale data che i due paesi sono entrati a far parte dell'Unione. Ad oggi si arriva infine a 28paesi ma con la spada di Damocle inglese: la Brexit¹¹⁵.

¹¹² DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 40ss..

¹¹³ COMMISSIONE EUROPEA *Relazione generale 2002*, nn.704, p. 706, Il consiglio europeo ha inoltre approvato la comunicazione della Commissione relativa ai tracciati per la Bulgaria e la Romania, comprese proposte volte ad aumentare in maniera considerevole l'aiuto preadesione a questi paesi che diventeranno membri dell'Unione a tutti gli effetti nel 2007 fatti salvi i progressi compiuti rispetto ai criteri di adesione.

¹¹⁴ COMMISSIONE EUROPEA *Relazione generale 2003*, Capitolo quinto, sezione 1, Allargamento.

¹¹⁵ Si rimanda in proposito all'ultimo capitolo.

3.3.3 Il fallimento della Costituzione europea

Nel 2005 lo stato dell'Unione Europea appare in un momento in cui le prospettive dell'integrazione economica e istituzionale dell'Europa vengono stravolte dal prevalere dei no nei referendum francese e olandese sulla Costituzione europea e dall'impasse - raramente così carica di strascichi polemici tra gli Stati membri dell'Unione Europea (UE) a seguito del fallimento del vertice di Bruxelles - sulle Prospettive finanziarie pluriennali 2007-2013.

La sovranazionalizzazione di politiche pubbliche di grande importanza (da quella monetaria, seppure in un ambito più ristretto di quello della UE, a quella delle relazioni commerciali esterne, dalle regole sulla concorrenza ad aspetti rilevanti delle politiche sull'immigrazione) ha ormai raggiunto un grado di maturazione molto elevato e costituisce probabilmente un punto di non-ritorno nella configurazione delle relazioni istituzionali del continente europeo.

Lo stesso non si può affermare per i momenti di stallo della metà degli anni Sessanta (il riferimento è alla politica della sedia vuota voluta da Charles de Gaulle) o allo scoraggiamento della metà degli anni Ottanta prima che la preparazione e poi il lancio dell'Atto Unico Europeo ridessero forte slancio al processo di integrazione.

Nel 2005 sembrava che l'Unione Europea potesse diventare una realtà politica importante, dalla quale fosse praticamente impossibile che gli Stati membri potessero prescindere, finché l'opinione pubblica di alcuni paesi membri non ha detto "no" alla Costituzione per l'Europa: gli elettorati di Francia e Olanda respingevano a larga maggioranza il progetto di Costituzione europea. Eppure vi erano stati segnali importanti in tal senso che non andavano sottovalutati¹¹⁶.

Innanzitutto, vi è stato il fatto che con le bocciature da parte di due membri fondatori della UE (uno dei quali tradizionale motore, assieme alla Germania, del processo di integrazione) non era facile ipotizzare un futuro per il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, quanto meno nella forma presentata agli elettorati francese e olandese. E' vero che le procedure previste dal Trattato prevedevano che il Consiglio europeo, a distanza di due anni, valutasse la situazione creata da eventuali mancate ratifiche (fino a un massimo di cinque Stati membri), ma non c'è alcun dubbio

¹¹⁶ DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 40ss..

che una Costituzione europea senza una sanzione formale da parte della Francia non avrebbe avuto alcun senso¹¹⁷.

Eppure fin dal 2003, la valutazione che fu data al testo in divenire della Costituzione europea era nell'insieme molto positiva, pur con alcune perplessità di fronte ad alcune indecisioni, presenti soprattutto sulla delicata questione del voto all'unanimità. Il solo fatto che l'Europa unita si dotasse di una Carta costituzionale appariva come un fatto di straordinaria importanza, un punto di arrivo quasi solenne di un lungo processo che aveva contribuito in maniera decisiva a fondare su basi solide e ispirate a criteri di cooperazione e integrazione le relazioni tra paesi europei. Ma vi erano anche motivi specifici di quel testo a raccogliere il nostro favore: dal rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio Europeo alla creazione di un Ministro degli Esteri dell'Unione, dal recepimento della Carta dei diritti agli accresciuti poteri del Parlamento di Strasburgo.

Molto è stato detto e scritto sulle motivazioni del rigetto della Costituzione nei referendum francese e olandese. Il tentativo più serio è forse stato effettuato tramite un'indagine svolta da Eurobarometro in Francia e Olanda. Da tale indagine emerse sulla base delle valutazioni del campione di cittadini intervistato, una scarsa informazione sui contenuti del Trattato costituzionale; in Olanda, in modo particolare, l'insufficiente conoscenza del tema è stata la risposta maggiormente indicata in risposta alle domande specifiche sulle motivazioni del no.

Accanto però a tali aspetti l'indagine ad hoc dell'Eurobarometro mise in evidenza un sottofondo di tensioni sociali (timori sull'occupazione, sul welfare, sull'evoluzione dell'economia) e politiche (paura di rinunciare alla sovranità nazionale, quindi, se si vuole, anche timori sulla perdita di identità culturale e religiosa). Si aggiunga che dalle

¹¹⁷ Si rimanda in proposito all'ampia letteratura: VIGEVANI G. E. *Il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa nella Carta dei diritti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, fasc. 5 (ottobre), pp. 1247-1266. CARINCI F., PIZZOFERRATO A. *Costituzione europea e diritti sociali fondamentali* in *Lavoro e diritto*, 2000, fasc. 2 (giugno), pp. 281-304. PERONE G. *Verso una Costituzione sociale Europea? Presupposti, obiettivi ed efficacia della Carta dei diritti fondamentali in Il diritto del lavoro*, 2001, fasc. 2-3 (giugno), pt. 1, pp. 103-110. CARETTI P., *I riflessi del nuovo sistema delle fonti comunitarie sul diritto interno* (Relazione al Seminario di Pisa sulle fonti comunitarie, del 5 novembre 2004, *paper*) e CARTABIA M., *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. Bassanini e G. Tiberi, *La Costituzione europea. Un primo commento*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 55 ss. CARTABIA M. CELOTTO A., *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. cost.*, 2002 p. 49. RANDAZZO B., *Giudici comuni e corti europee dei diritti*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2002, p. 74. DI TURI C., *La prassi giudiziaria relativa all'applicazione della Carta di Nizza*, in *Dir. Un. Eur.*, 2002, p. 93, CARTABIA M.E A. NINATTI, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti: un problema del futuro o una realtà del presente?*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 47.

risposte dei cittadini francesi e olandesi interrogati emerse con chiarezza una disaffezione molto sensibile rispetto ai leader politici nazionali, ma anche nei confronti delle istituzioni comunitarie, valutate con estrema severità soprattutto dall'opinione pubblica olandese (solo il 31% degli intervistati dà un giudizio positivo sulle istituzioni europee)¹¹⁸.

Oggi è noto che tali indicazioni dovevano essere valutate con molta attenzione in quanto i timori dei cittadini europei e come si dirà meglio nel prosieguo, la paura di vedere cancellata la propria storia e le proprie tradizioni, soprattutto di fronte alla società multietnica ha portato ad un arroccamento dei paesi membri sulla torre della sovranità, sulla quale si pone come vedetta la Gran Bretagna.

Fino dal 2003 sono quindi rimaste aperte anche avendo a disposizione maggiori elementi di valutazione, questioni cruciali per il futuro dell'Unione. Ad esempio, come emerso sulla stampa britannica, il fallimento dei due referendum potrebbe aver assestato un duro colpo all'idea della inevitabilità del processo di costruzione politica dell'Unione¹¹⁹.

Il rigetto della Costituzione europea ha tracciato in qualche modo un confine invalicabile dell'estensione dei poteri dell'Unione nei confronti dei suoi Stati membri, un confine che ha nega comunque la possibilità di una eutanasia degli Stati sovrani, in ciò comunque ostacolati dall'atteggiamento contrario dei propri cittadini. Si tratta di una tesi non priva di fondamento e che ha rafforzato la visione dell'Unione come una grande area di libero scambio, con al centro quel minimo di meccanismi istituzionali capaci di garantire il pieno funzionamento del Mercato unico¹²⁰.

¹¹⁸ GAMBINO S., *Diritti fondamentali europei e Trattato Costituzionale*, Università della Calabria, 2005, p. 1. DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., p. 60ss..

¹¹⁹ DE SERVIO U., *I diritti fondamentali europei ed i diritti costituzionali italiani (a proposito della Carta dei diritti fondamentali)*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 2001, p. 153 ss.

¹²⁰ PANEBIANCO M., (a cura di), *Verso una Costituzione comune dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Giuffrè editore, Milano, 2001, p. 77..

CAPITOLO IV

LE SFIDE PER L'EUROPA: TRA POPULISMO, IMMIGRAZIONE E BREXIT

4.1 Gli effetti dell'immigrazione sulla coesione europea

Il Trattato istitutivo della Comunità Economica europea di Roma del 1957 non conteneva disposizioni particolari in tema di immigrazione di cittadini provenienti da paesi c.d. Terzi. Tale aspetto infatti veniva rimandato ai paesi membri: ognuno di essi si regolava specificatamente mediante normative interne, che riguardavano in genere gli aspetti relativi al permesso di soggiorno e l'accesso al mercato del lavoro. Occorre tenere presente anche il fatto che nella prima versione del Trattato che istituì la CEE (Trattato di Roma 1957) non si poneva ancora il problema. Dovranno passare quasi trent'anni per assistere agli abbondanti flussi migratori provenienti dai paesi terzi. Di conseguenza le prime norme sulla libera circolazione furono interpretate come riguardanti solo i cittadini dei paesi membri, malgrado l'art. 48 TCE (1957) non specificasse la cittadinanza di coloro che avevano libertà di circolazione nella Comunità¹²¹. L'unica eccezione si poteva riscontrare agli artt. 10-12 del regolamento CEE/1612/68¹²² del 15 ottobre 1968 e nella direttiva CEE/75/34 del 17 dicembre 1974, per i prestatori di attività economiche non salariate¹²³ che permettevano l'ingresso e il soggiorno e il ricongiungimento familiare per quel lavoratore di qualunque nazionalità

¹²¹ Per una dettagliata disamina in proposito si rimanda a CELLAMARE G., *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2006; CONDINANZI M. – LANG A. – NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione europea e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano 2006 p. 219ss; LANG A., *La politica comunitaria in materia di immigrazione*, in *Dir. pubbl.comp. eur.*, 2003, p. 698ss. ADINOLFI A., *La libera circolazione dei cittadini di Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, in NASCIMBENE B., (a cura di), *La libera circolazione dei lavoratori*, Giuffrè, Milano 1998, p. 123 ss.

¹²² in GUCE L 257 del 19 ottobre 1968.

¹²³ in GUCE L 14 del 20 gennaio 1975.

che avesse esercitato il diritto della libera circolazione garantito dal TCE (1957). La regolamentazione poi veniva lasciata agli Stati membri.

Quando poi agli inizi degli anni Settanta, molti paesi europei da luoghi di partenza dei flussi migratori, divennero di destinazione, gli organi comunitari e gli Stati membri dovettero iniziare a pensare a delle soluzioni più specifiche per affrontare un problema che avrebbe intaccato la stabilità economica degli paesi riceventi¹²⁴.

Pur non privando della competenza in tema di immigrazione degli Stati membri, la CEE aveva tentato di avviare un'azione comunitaria con il richiamo dei poteri ad essa attribuiti dagli artt. (ex 117 ora 136) e (ex 118 ora 137) del TCE (1957) in materia di politica sociale. Queste disposizioni non obbligavano in alcun modo gli Stati membri nell'assumere un determinato comportamento ma si limitavano a fornire pareri, inviti e raccomandazioni sul fenomeno migratorio. Queste raccomandazioni avevano un duplice obiettivo: contribuire ad un migliore trattamento del lavoratore immigrato e garantire la sicurezza sociale in vista di un'armonizzazione e coordinamento di azioni soprattutto nei confronti dell'immigrazione irregolare.

Di fronte all'intensificarsi del problema la Comunità prese la decisione di avviare una politica comune più incisiva, facendo perno sull'art. 118 TCR, mediante l'emanazione della Decisione n. 85/381/CEE dell'8 luglio 1985¹²⁵. Con tale documento si intendeva rendere obbligatoria *la comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti degli Stati terzi*¹²⁶. Gli Stati membri dovevano inviare alla Commissione i provvedimenti inerenti il soggiorno e il trattamento degli immigrati al fine di avviare successivamente una politica comune che tenesse conto dei differenti approcci legati alla normativa interna e alla situazione sociale dei rispettivi paesi.

La decisione de qua fu tuttavia subito oggetto di contestazione davanti alla Corte di Giustizia tra i paesi membri, nello specifico Francia, Germania, Danimarca e Paesi Bassi e la Commissione¹²⁷. I paesi menzionati ne chiesero infatti l'annullamento, sostenendo che l'art. 118 non autorizzava la Commissione nell'adozione di politiche vincolanti in quanto la norma si riferiva solo ad un contesto sociale che non implicava

¹²⁴ GIUBBONI S., *Immigrazione e politiche dell'Unione europea: dal Trattato di Roma alla Costituzione per l'Europa*, in *Gior. dir. lav. rel ind.*, 2005 p. 205 ss

¹²⁵ in GUCE L n. 217 del 14 agosto 1985.

¹²⁶ Decisione n. 85/381/CEE dell'8 luglio 1985 cit.

¹²⁷ TRAVERSA E., *Il coordinamento delle politiche migratorie nazionali nei confronti degli stranieri extracomunitari. Prospettive aperte dalla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 9 luglio 1987*, in *Riv. dir. eur.*, 1988, p. 5 ss.

atti comuni relativi all'immigrazione. La Corte di Giustizia annullò la decisione, dando ragione ai paesi membri¹²⁸, ma allo stesso tempo affermò che la Commissione aveva comunque il diritto di istituire un procedimento d'informazione e di consultazione in tema, senza però imporre decisioni sull'azione dei singoli Stati, come accordi con i paesi di provenienza dei flussi migratori o progetti anche se contrari o non conformi alle politiche comunitarie. In altri termini, pur accettando le motivazioni dei paesi ricorrenti, la Corte giustificava l'intervento della Comunità in questioni riguardanti le politiche migratorie dei flussi provenienti da paesi terzi, ai sensi dell'art. 118. Venne così riconosciuta per la prima volta la competenza della Commissione in tema di politiche migratorie.

Con l'approvazione del Atto Unico europeo del 1986 mediante il quale veniva creato uno spazio per assicurare la libera circolazione delle persone, stabiliva al contempo l'abolizione dei controlli alle frontiere interne ovvero il diritto di attraversare le frontiere intracomunitarie senza controlli. Tale diritto presupponeva però il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne degli Stati membri¹²⁹. L'armonizzazione delle frontiere esterne ha tuttavia incontrato la reticenza di alcuni Stati nell'attribuire alla Comunità specifiche competenze in tema di ingresso e soggiorno. Gli Stati membri si dichiaravano disposti a cooperare ma allo stesso tempo sottolineavano il loro diritto ad adottare le misure ritenute necessarie in materia di controllo delle migrazioni provenienti dai paesi terzi.

Per queste ragioni la questione della libera circolazione delle persone fu attuata inizialmente a livello intergovernativo mediante la creazione di gruppi di discussione nei quali venne proposto di affrontare la questione dei controlli delle frontiere attraverso reti di relazioni politiche ed amministrative, dove la Commissione veniva ammessa in qualità di osservatore. Ne venivano così escluse le altre istituzioni europee come il Parlamento e la Corte di Giustizia¹³⁰.

¹²⁸ CGCE, 9 luglio 1987, Germania, Francia, Paesi Bassi, Danimarca e Regno Unito c. Commissione, c. 281, 283-285, 287/85, in *Racc.*, p. 3203 ss. punto 2; CGCE 9 luglio 1987, Germania, Francia, Paesi Bassi, Danimarca e Regno Unito c. Commissione, c. 281, 283-285, 287/85, in *Racc.*, p. 3203 ss

¹²⁹ ADINOLFI A., *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 80 ss.

¹³⁰ Tra i vari gruppi di lavoro merita citare il Gruppo Trevi creato nel 1975 e successivamente istituzionalizzato con il Trattato di Maastricht. Questo aveva il compito di rafforzare la cooperazione tra le istituzioni preposte alla sicurezza nazionale allo scopo di combattere la criminalità organizzata; il Comitato per l'immigrazione, creato a Londra nel 1986 e poi anch'esso istituzionalizzato con il trattato di Maastricht, che aveva come obiettivo l'elaborazione di una politica comune in tema di ingresso e di soggiorno dei cittadini provenienti da Paesi terzi. Da questi gruppi di lavoro nacque la Convenzione di

Tuttavia il sistema comunitario in tema di immigrazione fin qui descritto presentava ancora delle carenze e allo stesso tempo delle reticenze da parte degli Stati membri, ognuno dei quali avanzava proposte volte a tutelare le proprie frontiere e che spesso differivano notevolmente con le esigenze degli altri. E' sufficiente pensare alla componente geografica che aggrava notevolmente le possibilità di controlli da paese a paese. Se risulta più facile infatti per l'Austria, non si può dire lo stesso per la Grecia e l'Italia. La prima risposta a queste esigenze giunge con il Trattato di Maastricht (1992), Tale trattato oltre ad istituire l'Unione Europea, inserisce la politica di immigrazione tra le "questioni di interesse comune" stabilite dal terzo pilastro dedicato alla giustizia e agli affari interni¹³¹ (Titolo VI - TUE, ex. Artt. K1-K9). Ciò non ha tuttavia significato l'attribuzione di specifiche competenze all'Unione, in quanto i Trattati non hanno subito modifiche; ma, ad eccezione della politica dei visti, venne riconosciuta la cooperazione intergovernativa in tema di giustizia, affari esteri e immigrazione.

Il Trattato di Maastricht ha rappresentato quindi un passaggio importante dopo gli Accordi di Schengen, anche se la politica sull'immigrazione è rimasta all'interno del quadro intergovernativo e la posizione degli immigrati non comunitari ha continuato a rimanere delineata negli interventi poco coordinati tra loro dei singoli Stati. Le novità più importanti provengono dal Trattato di Amsterdam con il quale viene introdotto un nuovo Titolo IV (art. 61 – 69) e nuove competenze dall'Unione in materia di immigrazioni e politiche connesse alla libera circolazione delle persone.

Dublino del 1990 con il compito di esaminare le domande di asilo¹³⁰ La Convenzione è stata poi sostituita successivamente dal c.d. regolamento Dublino II. G.U.C.E., C 254 del 19/08/1997, p. 1 ss.) , sulla determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande di asilo, e il Progetto di Convenzione relativo all'attraversamento delle frontiere esterne che però non entrò mai in vigore a causa del conflitto tra Regno Unito e Spagna per la questione del controllo di Gibilterra. Un altro gruppo di coordinamento che merita essere menzionato è quello creato dal Consiglio Europeo a Rodi nel 1988 al quale fu attribuito il compito di coordinare e incentivare i lavori intergovernativi della Comunità. Occorrerà attendere il 1989 però per vedere redatto il primo rapporto formale in tema di immigrazione. Si tratta del "Documento di Palma", presentato al Consiglio europeo di Madrid del 1989, in cui vennero indicate le misure da adottare per la realizzazione di uno spazio senza frontiere esterne. Lo scopo del documento era quello di contrastare il c.d. *l'asylum shopping*, e di stabilire le sedi atte a discutere le modalità per la realizzazione delle suddette misure e la loro relativa applicazione. Il risultato più importante ottenuto da questi gruppi di lavoro in tema di cooperazione intergovernativa venne raggiunto con gli Accordi di Schengen del 1985 e con la successiva Convenzione di applicazione del 1990 (CAAS) la cui finalità fu la graduale eliminazione dei controlli alle frontiere comuni. PASTORE M., *La cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, dell'asilo e della sicurezza interna*, in (a cura di) NASCIBENE B., *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Giuffrè, Milano 1995, p. 3ss.

¹³¹ ADINOLFI A., *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 80 ss;

Nell'ambito della cooperazione intergovernativa restano la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e la prevenzione e la repressione del razzismo e della xenofobia (artt. 29-40 TUE). Come è noto, la finalità indicata nell'art. 61 Trattato CE, consiste nell'istituire uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia», mentre l'art. 63 TCE attribuisce al Consiglio competenza ad adottare misure in alcuni settori connessi all'immigrazione come:

- le condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare da parte degli Stati membri;
- l'immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
- le misure mediante le quali vengono definiti i diritti e le condizioni dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro.

Il trattato di Amsterdam prevedeva tuttavia, che l'adozione delle misure da esso previste avvenisse "*per steps*", nell'arco di un periodo transitorio di cinque anni (maggio 1999 – maggio 2004). Questo nuovo impulso relativo alle azioni comuni in tema di immigrazione sfocia prima nel Piano di azione di Vienna¹³² e in seguito nel Consiglio europeo di Tampere, tenutosi nell'ottobre del 1999. Il Piano di azione di Vienna mirava ad individuare le misure da intraprendere entro il 2001 per la definizione di un'azione comune nel settore in esame.

Con il consiglio di Tampere viene proposta l'elaborazione di una politica comune dell'Unione europea in tema di asilo e immigrazione. Viene definiti anche i "capisaldi" su cui si sarebbe dovuta basare l'azione comunitaria ossia:

- a) il partenariato con i paesi di origine;*
- b) un regime europeo in materia di asilo;*
- c) un equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi;*
- d) una gestione più efficiente dei flussi migratori¹³³.*

¹³² Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in GUCE, C 19 del 23 gennaio 1999.

¹³³ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere, 15 - 16 ottobre 1999, in Bollettino dell'Unione europea, 1999, n. 10.

In seguito al piano adottato dal Consiglio europeo di Tampere, la Commissione ha presentato proposte a favore di una politica comunitaria sull'asilo e l'immigrazione basata su un quadro giuridico comune, come definito dal Trattato CE.

Una politica comune sulla gestione dei flussi migratori è stata inserita anche nei successivi Consigli europei di Siviglia e Salonicco e in particolare nel Programma dell'Aja, derivante dai lavori del Consiglio europeo del 2004. Quest'ultimo si va a sostituire a Tampere, in quanto mira al perfezionamento delle iniziative intraprese fornendo nuova spinta alle politiche sull'immigrazione, la cittadinanza, l'asilo, la giustizia e la sicurezza delle frontiere esterne.

Infine con il trattato di Lisbona viene inserita l'immigrazione nel capo II del Titolo V dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, insieme ai controlli alle frontiere e all'asilo. Il Trattato prevede che le frontiere esterne siano sorvegliate in maniera efficace e che si crei un sistema integrato fra gli Stati dell'UE.

La competenza in tema spetta al Consiglio, che adotterà gli atti necessari secondo la procedura ordinaria. Le decisioni che può prendere il Consiglio in tema riguardano la politica dei visti, i controlli sulla libera circolazione dei cittadini provenienti da Stati Terzi¹³⁴.

Al di là dei trattati tuttavia, la normativa in tema di immigrazione in sede comunitaria appare alquanto frammentaria in quanto gli Stati Membri hanno sempre preferito varare leggi e normative man mano che il fenomeno si andava evolvendo, finchè questa evoluzione non è andata ad impattare sulla coesione europea, ossia su quel processo volto a rendere i paesi membri maggiormente attenti alle esigenze della comunità nel suo complesso. Infatti flussi migratori sebbene abbiano da sempre interessato l'Europa¹³⁵, dagli anni Ottanta qualcosa è cambiato. I flussi si sono fatti sempre più consistenti e i paesi membri hanno adottato politiche e normative differenti. Alcuni hanno optato per una regolarizzazione dei flussi mediante barriere, altri invece, anche per l'impossibilità di controllare i confini (come l'Italia) si sono mostrati molto

¹³⁴CELLAMARE G., *Lezioni su la disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2011, p. 28 ss. NASCIBENE B., PASCALE A., *L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione europea: una colpevole assenza?* In *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, genn. – marzo, 2011, p. 17-29.

¹³⁵ I flussi in questione inoltre sono stati accolti secondo specifiche differenti che derivano non solo dalla geografia (si pensi ai paesi mediterranei come porte di ingresso) ma anche dalla storia (si pensi agli ex paesi colonialisti che già da tempo permettevano l'ingresso nel loro territorio ai c.d. residenti delle colonie), e dalle relazioni internazionali (si pensi agli accordi per importare manodopera tra la Turchia e la Germania).

disponibili nell'accoglienza. In questo quadro i paesi membri si sono mostrati reticenti del attribuire compiti specifici in tal senso all'Unione europea o meglio a riconoscerle una competenza. La frammentarietà che ne è derivata a livello comunitario ha dato luogo ad una serie di direttive e comunicazioni non unitarie ma che si rivolgono a specifiche circostanze connesse all'immigrazione le cui competenze dell'Unione si dividono in due direttrici, una a carattere umanitaria inclusiva e una difensiva – respingente. Nella prima si trova l'asilo¹³⁶ e il ricongiungimento familiare¹³⁷. Diritti delle persone legati ai principi fondamentali, presenti anche nell'ordinamento internazionale; nel secondo, il rimpatrio degli irregolari – cioè di quelli che non hanno mai avuto o che hanno perso lo *status* per risiedere legalmente nei territori dell'Unione – e le sanzioni per chi li occupa, senza peraltro aver potuto prima coprire l'area della regolarità e, soprattutto, di come vi si acceda.

Resta, infatti, più defilata la parte relativa all'immigrazione legale, non a caso solo selettivamente trattata, sia perché le scelte e la gestione dei flussi di ingresso è ancora saldamente nelle mani di ciascuno Stato, sia perché su di essa il Parlamento europeo è solo consultato, a differenza di quanto avvenga nei confronti di quella irregolare, per la quale accede alla co-decisione con il Consiglio¹³⁸.

Se è vero che una equilibrata gestione dell'immigrazione legale e una lotta efficace contro quella illegale sono aspetti fortemente interconnessi, che richiederebbero un costante accoppiamento, non vi è dubbio che si è in presenza di una asimmetria regolativa, che aumenta le perplessità nei confronti delle modalità in cui si è previsto recentemente, a livello di istituzioni europee, di disciplinare la lotta alla clandestinità e alla irregolarità. Queste contraddizioni hanno ricadute gravi soprattutto nei paesi in cui le politiche nei confronti dell'immigrazione sono o stanno diventando particolarmente

¹³⁶ Si tratta della Direttiva 2001/55/Ce sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi; della direttiva 2003/9/Ce recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; della direttiva 2004/83/Ce recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, e della direttiva 2005/85/Ce recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, trasposta nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 251 del 19 novembre 2007, modificato dal d.lgs. n. 25 del 28 gennaio 2008. Si rimanda infine al «*Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea*», Com (2008) 360 def

¹³⁷ Direttiva 2003/86/Ce del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al ricongiungimento familiare.

¹³⁸ GOTTARDI D., *La normativa e le politiche europee recenti sull'immigrazione. Due volti o solo uno?* In *Diritto e Lavoro*, n. 4/2009, pp. 517-540.

restrittive, con modalità di accesso all'occupazione regolare limitate alla stagionalità e affidate a periodiche regolarizzazioni *ex post* mediante sanatoria. Se si aggiunge l'introduzione del reato di clandestinità e reiterati atti di respingimenti collettivi, si osserva come si realizzi una saldatura sul versante della chiusura e delle barriere, che fa sospettare di una implicita e tacita strumentale accettazione da parte degli altri Stati membri, dato l'interesse della maggior parte dei Governi al contenimento delle immigrazioni. È anche da riflettere sulla saldatura che si realizza tra diritti umani, diritti civili e diritti sociali. È un tema complesso che trova nell'ambito che ci interessa specifica declinazione e che ci porta a ritenere indispensabile il superamento delle analisi parziali, che non consentono di arrivare a interventi organici e coordinati¹³⁹.

Se si pensa alle determinanti dei fenomeni in atto, si trova conferma che è la migrazione economica il fattore di attrazione verso l'Europa, con la conseguente necessità di occuparsi di lavoro, occupazione, diritti previdenziali e assistenziali, e che la decisione proviene da emergenze, come carestie, guerre, massacri, che chiamano in causa i diritti umani.

Di fronte ai flussi migratori così consistenti si è trovata all'improvviso impreparata al punto da vedere minata la coesione tra i suoi membri. Non si può infatti parlare di coesione laddove esistono paesi, come quelli mediterranei, che si trovano a gestire flussi da soli, mentre altri, come ad esempio i paesi dell'Europa dell'Est, rifiutano l'accoglienza, trovando come giustificazione i quaranta anni e più di regime sovietico. Non si può parlare di coesione quindi laddove ogni paese affronta l'immigrazione come se non appartenente ad una comunità come quella dell'Unione Europea.

Sono proprio infatti i comportamenti individuali dei paesi membri di fronte alla questioni politico, sociali, economiche e monetarie a minare lo spirito che ha permesso la creazione dell'Unione Europea. Ma non solo, oltre agli elementi politico- economici dove i paesi "ricchi" dettano leggi a quelli in difficoltà "come i PIIG per esempio, vi sono anche quelli socio – culturali. Da qui la Brexit e il fantasma di altri abbandoni, tanto da parlare anche di Italexit.

¹³⁹LIGUORI A., *L'attuazione della direttiva rimpatri in Italia in Diritto, immigrazione e cittadinanza: rivista trimestrale*, Luglio – settembre, 2011, p. 15-29.

4.2 La brexit e le ragioni britanniche: il rischio di l'Italexit

Come è noto la Gran Bretagna è entrata nell'Unione nel 1973 un po' per convenienza del momento, piuttosto che per vera convinzione: una scelta dettata soprattutto per compensare la perdita dei mercati dell'impero coloniale ormai in disfacimento. Con l'andar del tempo poi, la Gran Bretagna si è trovata prima l'ostilità francese per il suo ingresso, e successivamente "pretese economico – finanziarie" della CEE poi Unione Europea non valutate in modo positivo dai vari governi inglesi, primo tra tutti quello di Margaret Thatcher. La Gran Bretagna ha tra l'altro il maggior numero di opt out tra i paesi membri. Si è visto anche in precedenza quanti dibattiti interni suscitò la firma del trattato di Lisbona del 2009¹⁴⁰.

La posizione britannica però nei confronti dell'UE è notevolmente mutata dalle elezioni politiche del 2010. Ciò è stato causa parte all'entrata in carica di un governo dominato da un Partito conservatore che, sin dalla seconda metà degli anni Ottanta, detiene tra le sue fila un numero considerevole dei c.d. euroscettici, inclusi molti deputati che si dicono favorevoli a un'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea.

A prescindere dai fattori politici interni, i mutamenti in seno della stessa Unione hanno sicuramente influito sulle opinioni che gli inglesi hanno dell'Europa. Innanzitutto, la crisi dell'Eurozona ha favorito lo scetticismo britannico nei confronti del processo d'integrazione europea. Sebbene l'economia inglese abbia rischiato di sperimentare una doppia recessione e si sia trovata in uno stato di bassa crescita e alta disoccupazione, non ha attirato l'attenzione dei media che hanno preferito puntare l'obiettivo sulla crisi cipriota e creca, piuttosto che sul vociferare dell'uscita britannica dall'Unione Europea¹⁴¹.

Con l'accrescere delle pressioni politiche sul primo ministro, la crisi dell'Eurozona ha iniziato ad apparire sempre più come un'opportunità per molti politici britannici. La necessità – avvertita in diverse capitali europee – di rinegoziare i Trattati, in particolare il patto di stabilità e crescita e renderlo più flessibile per arginare la deflazione, e quindi per dare una risposta alla crisi e prevenirne altre in futuro ha fatto sì

¹⁴⁰ CULTI GIALDINO C., *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 29 giugno 2016, p. 4 ss.

¹⁴¹ MELON A., VILLA M., VILAFRANCA A., *Regno Unito: dentro o fuori l'Europa*, ci., p 7.

che molti nel Regno Unito pensassero di approfittarne per rivedere le relazioni tra il Regno Unito e l'UE. A ciò si deve aggiungere il fatto che il dibattito nel Regno Unito è stato fortemente influenzato dall'andamento dei flussi migratori dagli altri paesi comunitari. Com'è facile immaginare, la recessione è andata ad irrigidire le posizioni nei confronti dell'immigrazione, in particolare quella proveniente dalla Bulgaria e dalla Romania, anche alla luce del fatto che le restrizioni temporanee alla mobilità delle persone dovevano essere eliminate a partire dal 2014.

Non è un caso che in un importante e molto atteso discorso negli uffici londinesi di Bloomberg, il 23 gennaio 2013, il *premier* conservatore David Cameron aveva disegnato i contorni della sua strategia europea.

In caso di una vittoria dei conservatori alle elezioni del 2015, Cameron tenterà di negoziare un "nuovo accordo" per il Regno Unito nell'UE, e il risultato sarà sottoposto a un referendum da tenersi «nella prima metà della prossima legislatura».

Il discorso è stato interpretato inizialmente da molti nel Regno Unito come un colpo da maestro, un modo ingegnoso di disinnescare i malumori di molti deputati conservatori irritati dal fatto che il premier non avesse consentito di votare sull'opportunità di rimanere in Europa già nel corso della sua legislatura. Questi malumori si erano andati approfondendo per due motivi:

- il primo è l'autentico euroscetticismo di molti parlamentari conservatori;
- il secondo è la paura che la linea relativamente conciliatoria adottata dal governo fosse alla base della crescente popolarità del Partito per l'Indipendenza del Regno Unito (UK Independence Party, UKIP).

Successivamente però poi è apparso evidente che l'iniziativa di Cameron non fosse altro che un tentativo di prendere tempo, in quanto molti deputati conservatori non avevano digerito per la decisione di Cameron di rimandare un referendum sull'UE a una data successiva alle elezioni e tra l'altro solo in caso di una vittoria dei conservatori. Questo tentativo si è così trasformato in una pressione continua per ottenere garanzie più stringenti¹⁴².

Le pressioni si sono andate intensificando poi anche a causa dell'esito delle elezioni amministrative del maggio 2013.

¹⁴² CURTI GIALDINO C., *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *federalismi.it* n. 23, 9 dicembre 2015.

L'UKIP ha guadagnato 139 seggi sull'intero territorio nazionale, mentre i conservatori hanno subito pesanti sconfitte; queste ultime hanno aggravato i timori che il partito fosse davvero stato scavalcato da destra sulle questioni europee. In seguito alle elezioni, l'insoddisfazione dei parlamentari conservatori è aumentata.

Sulla scia del discorso della Regina di maggio, 114 parlamentari conservatori votarono a favore di una mozione che esprimeva rammarico per l'assenza nell'elenco delle proposte di legge governative, di una legge che spianasse la strada al referendum sull'UE.

Per far fronte alle pressanti richieste della sua maggioranza, il governo espresse il suo sostegno a un disegno di legge non governativo che richiedeva una legge sul referendum prima delle elezioni del 11 2015. I conservatori euroscettici non riuscirono in ogni caso a fare approvare la legge dalla Camera dei Comuni, data l'opposizione del partito laburista e dei liberaldemocratici. Dunque il Partito conservatore nei due anni precedenti il referendum ha attraversato un periodo di grandi dissensi interni, anche a causa dell'approssimarsi delle elezioni per il Parlamento europeo nel 2014.

Sebbene il partito conservatore che quello che più di tutti ha sofferto le divisioni interne proprio a causa del referendum sull'Unione Europea, anche gli altri partiti inglesi non navigavano in acque tranquille, tanto più che i sondaggi davano tutti e tre i principali schieramenti in calo in vista delle elezioni politiche¹⁴³.

Il 23 giugno 2016, il Regno Unito ha votato per uscire dall'Unione Europea: nel referendum sulla Brexit i cittadini britannici hanno votato con il 52% per l'uscita dall'Ue. Il leader storico degli euroscettici dell'*Ukip*, Nigel Farage, ha esultato: *“Questa è l'alba di un Regno Unito indipendente, oggi è il nostro Independence Day, è arrivato il momento di liberarci da Bruxelles”*.

Il risultato del referendum non è altro che la risposta di quella parte del paese che maggiormente si trova a dover fare i conti con la deflazione, con un mercato del lavoro sempre più difficile, con la paura dell'immigrazione e la frustrazione di non riuscire a garantire un futuro dignitoso per i propri figli. E' questa parte della popolazione che ha portato alla Brexit, favorendo la vittoria del fronte *Leave*. Si tratta di una classe popolare spaventata dal futuro, insoddisfatta dal proprio presente, che

¹⁴³ MELON A., VILLA M., VILLAFRANCA A., *Regno Unito: dentro o fuori l'Europa*, ci., p 7.

preferisce compiere un salto nel buio votando la Brexit. E questa è una realtà con cui dovranno fare i conti molti paesi dell'Unione Europea.

Si tratta comunque di un evento deflagrante, che porta la firma della destra populista, quella dell'Ukip di Nigel Farage, quella dei conservatori euroscettici di Boris Johnson. Quella di chi ha condotto una campagna contro l'immigrazione e contro l'integrazione. Una vittoria, quella del *Leave*, contro il volere e le previsioni della finanza, contro il volere e le previsioni dei poteri forti, contro i sondaggi, contro gli appelli, contro l'opinione e gli sforzi dei principali partiti e dei leader internazionali. La Brexit ha vinto, o meglio ha vinto quella parte di popolazione lontana dai grandi numeri del mondo bancario e finanziario. Circa 17 milioni di britannici (il 52% degli elettori) hanno segnato il destino del Paese, aprendo una ferita profonda, destinata a far sentire le sue conseguenze anche nel resto del Continente, chiamato ora a fare i conti con un'ondata di euroscetticismo senza precedenti¹⁴⁴.

La realtà è che il risultato del referendum ha messo in evidenza un Paese frammentato tanto che la Scozia (dove il *Remain* ha vinto in tutti i 32 distretti in cui è suddiviso il Paese con 1.661.191 voti contro i 1.018.322 andati al *Leave*, con un'affluenza del 67,2%) e l'Irlanda del Nord (dove ha vinto il fronte degli euroconvinti con 440.437 voti, il 55,78% dei voti, contro i 349.442 andati agli euroscettici, con un'affluenza del 62,9%) hanno votato per rimanere, mentre il Galles e l'Inghilterra per uscire. Si tratta di una frattura che tornerà a far parlare di separazione tra le regioni che formano il Regno Unito ma non solo.

Dal *referendum* è uscito un Regno Unito profondamente diviso, con effetti implosivi nelle due maggiori forze politiche, i Conservatori e i Laburisti, con un grave rischio, in prospettiva, della stessa disintegrazione dello Stato unitario. Quanto alle prime conseguenze politico-istituzionali del *referendum*, sono state che il *premier* David Cameron, che esce sconfitto, nel discorso alla Nazione pronunciato dinanzi al n. 10 di Downing Street, dopo aver riconosciuto che la volontà del popolo britannico va rispettata (malgrado il valore consultivo del *referendum*), ha annunciato le proprie dimissioni. In secondo luogo, i risultati favorevoli al *Remain* in Irlanda del Nord ed in Scozia hanno riaperto, come detto ferite, all'evidenza, non rimarginate. Martin McGuinness, vice *premier* dell'Irlanda del Nord e *leader* del partito cattolico *Sinn Fein*,

¹⁴⁴ MANZINI P. *In caso di Brexit*, in *Eurojus.it*, 14 giugno 2016; SPAVENTA E., *Le quattro opzioni che Londra ha dopo la Brexit*, in *www.internazionale.it* 27 giugno 2016.

ha subito chiesto di organizzare un *referendum* sull'annessione alla Repubblica d'Irlanda, per la cui indizione, ai sensi del *North Ireland Act 1998*, non occorre neppure l'autorizzazione del governo centrale; inoltre ha anche affermato che Londra non ha alcuna rappresentatività per negoziare le relazioni sull'Unione a nome della nazione dell'Irlanda del Nord.

In Scozia, la Primo ministro, Nicola Sturgeon, ha subito affermato che l'opzione di un secondo *referendum* per la secessione dal Regno Unito è “*on the table*”¹⁴⁵.

Successivamente, in una riunione d'urgenza, tenuta ad Edimburgo il 25 giugno 2016, il governo scozzese ha chiesto a Bruxelles l'apertura immediata di discussioni volte a proteggere gli interessi della Scozia nell'Unione ed ha confermato la presentazione di un progetto di legge che autorizzi un nuovo *referendum* sull'indipendenza dal Regno Unito (per la tenuta del quale, comunque, occorre il consenso del governo centrale). Infine, l'Assemblea parlamentare scozzese il 27 giugno 2016 ha preso in esame la possibilità di negare il proprio consenso, che comunque non appare essere vincolante, alla decisione del governo di Londra di recedere dall'Unione.

Per quanto riguarda lo *status* di Gibilterra l'uscente ministro degli esteri di Madrid, José Manuel Garcia Margallo, ha proposto a Londra una co-sovranià con la Spagna per amministrare Gibilterra. Lo stesso Margallo ha aggiunto anche che un'eventuale restituzione della Rocca alla Spagna sarebbe preceduta da un periodo transitorio in cui gli abitanti di Gibilterra potrebbero conservare la nazionalità britannica. La prospettiva peraltro è stata respinta da Fabian Picardo, primo ministro di Gibilterra. In terzo luogo, una petizione parlamentare, presentata (in realtà fin dal 24 novembre 2015) da un cittadino che si è identificato con il nome di William Oliver Healey, chiede di ripetere il *referendum* sulla *Brexit*, in quanto il suo esito non sarebbe stato sufficientemente rappresentativo per via della bassa partecipazione al voto e di uno scarto inferiore ai 4 punti percentuali tra le due opzioni. I sostenitori del *Remain* hanno chiesto quindi ai deputati britannici l'approvazione di una nuova regola secondo la quale, se il voto a favore dell'uscita o della permanenza nell'Unione europea è al di sotto del 60%, con partecipazione minore del 75%, dovrebbe essere convocato un nuovo *referendum*¹⁴⁶. Firmata telematicamente in pochi giorni da oltre 3 milioni di persone

¹⁴⁵ CULTI GIALDINO C., *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, cit., p. 5 ss.

¹⁴⁶ MELON A., VILLA M., VILLAFRANCA A., *Regno Unito: dentro o fuori l'Europa*, ci., p 9

(sembra anche con l'intervento di *hacker*), la petizione sarà esaminata dall'apposita commissione della *House of Commons*, che potrà proporre la discussione in plenaria, come previsto per tutte le petizioni allorché le firme siano superiori a 100 mila. Tuttavia sembrano scarsissime le possibilità che le richieste avanzate possano essere soddisfatte ed organizzato un secondo *referendum*, almeno per i motivi indicati dai petenti¹⁴⁷.

In quarto luogo più di 15 mila londinesi hanno sottoscritto un'altra petizione, denominata *Londependence*, pubblicata sul sito *web Change.org*, con James O'Malley come iniziatore e indirizzata al sindaco della capitale, Sadiq Khan. Vi si chiede niente di meno che "l'indipendenza" di Londra dal Regno Unito, per mantenere la capitale britannica all'interno dell'Unione mediante una procedura di adesione, quasi come si trattasse di una città-Stato *d'antan*, con Sadiq Khan come "presidente" della nuova Londra "indipendente" ed "europea"¹⁴⁸.

In quinto luogo, nel partito laburista si registrano fortissime contestazione della *leadership* di Jeremy Corbyn, accusato, anche da Tony Blair, di una fiacca campagna per il *Remain*. Corbyn ha "dimissionato": il ministro degli Esteri del governo-ombra Hilary Benn. Ne è seguito una sorta di "ammutinamento", con le dimissioni di ben dodici ministri-ombra e la richiesta a Corbyn di dimettersi, che non ha avuto seguito. L'esito del *referendum* ha provocato quindi un vero e proprio terremoto politico i cui effetti non sono assolutamente prevedibili¹⁴⁹.

Dopo il referendum britannico del 2016 si temeva che altri paesi seguissero la stessa strada. Tra essi l'Italia, e non solo per l'ascesa del partito populista dei cinque stelle ma anche per gli effetti domino nella crisi del 2008 che hanno portato ad una forte deflazione sul medio periodo. La crisi economica infatti ha penalizzato non poco i paesi afflitti già in precedenza da un forte debito pubblico. Questi paesi infatti erano già stati costretti ad aumentare le tasse per rispettare il patto di stabilità (si pensi alla tassa sulla prima casa in Italia) e in condizioni di crisi, non è certo la politica migliore per risollevarne l'economia.

¹⁴⁷ CULTI GIALDINO C., *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, cit., p. 5 ss.

¹⁴⁸ *Declare London independent from the UK and apply to join the EU* (<https://www.change.org/p/sadiq-khan-declare-london-independent-from-the-uk-and-apply-to-join-the-eu>).

¹⁴⁹ CULTI GIALDINO C., *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, cit., p. 9 ss.

Oggi più che mai si teme la Italiexit, non solo perché al governo vi sono i Cinquestelle e la Lega, ma anche perché l'Italia rischia una procedura d'infrazione per il deficit eccessivo, dopo la bocciatura definitiva della manovra da parte della Commissione europea. L'Italia si trova quindi in una condizione in cui o tratta con Bruxelles come sembrerebbe chiedere il ministro degli Affari europei Paolo Savona, o andare avanti con il muro contro muro come chiedono invece Salvini e Di Maio.

Gli economisti, in particolare Ilaria Bifarini. Ritiene che vi sia accanimento da parte dell'Unione Europea nei confronti dell'Italia, motivato non tanto dalle questioni economiche ma piuttosto da quelle ideologiche e politiche. La spesa a deficit prevista dalla manovra bocciata in sede comunitaria è assolutamente in linea con quanto attuato dai governi precedenti, anzi anche inferiore. Il debito pubblico, dovuto al pagamento degli interessi sul debito stesso, è cresciuto con lo stesso Monti, a riprova che le misure di austerità non funzionano, così come con Letta, Gentiloni e Renzi. Ma mai come con la coalizione giallo-verde c'era stato un attacco così duro e ostinato da parte sia di Bruxelles che dei media e di tutta la potente macchina della propaganda¹⁵⁰.

Attualmente però la probabilità di una uscita dall'euro dell'Italia pare poco probabile, come afferma il Sole24Ore¹⁵¹

¹⁵⁰ BIFALINI I., *Vi spiego perché è il momento della Italiexit*. Sputnik, 3 dicembre 2018.

¹⁵¹ LOPS V., *Italiexit, ai minimi sui mercati la probabilità di uscita dall'eurozona*, in Sol24Ore, 30 gennaio 2019.

4.3 La perdita dell'identità europea: il ritorno del conservatorismo

Molte sono le interpretazioni sul fenomeno Brexit: si va da quello culturale, gli inglesi da sempre sono stati isolazionisti e molto attaccati alle loro tradizioni, si pensi al “keep our pound”, la campagna volta a non aderire all'euro. Si potrebbe dire che la Gran Bretagna non ha mai sentito questa unione con i paesi continentali, ma che il suo atteggiamento di convenienza sia rimasto nel tempo, fino al momento in cui questa convenienza è cessata. Al di là però dei motivi economici: all'opinione inglese non sono mai piaciute le ingerenze comunitarie in tema di produzione ed esportazione di beni e merci, vi sono altri fattori legati alla natura stessa della mentalità inglese e della sua common law per la quale la Gran Bretagna non possiede una costituzione scritta.

Un'interpretazione degna di nota è quella di Roger Scruton, filosofo e opinionista britannico fortemente conservatore che proprio per tale posizione è favorevole alla Brexit. Il filosofo, che ovviamente è un grande conoscitore del popolo britannico fa notare che quando David Cameron chiese ai cittadini inglesi di votare se lasciare l'Unione europea, fece del suo meglio per persuadere l'elettorato che la questione era puramente economica: *saremmo meglio nell'Unione o fuori di essa?* Allo scopo ha riunito gruppi di esperti per mettere in guardia contro i costi economici, se dovessimo in effetti decidere di andarcene. Per molti cittadini comuni, tuttavia, la questione non riguardava affatto l'economia, ma l'identità e la sovranità. Per essi era in gioco la questione che i politici erano sistematicamente emarginati e che per loro erano più importanti di tutti gli argomenti economici e geopolitici.

Secondo Scruton: *La loro domanda non era: cosa ci renderà migliori, ma piuttosto: chi siamo, dove siamo, cosa ci tiene uniti in un ordine politico condiviso e su chi abbiamo conferito il diritto di governarci? Non sono solo gli inglesi a confrontarsi con queste domande: sono le questioni politiche del nostro tempo e in tutta Europa le persone cominciano a chiedere loro*¹⁵². Non sono domande che possono essere risolte con argomenti economici, poiché devono essere risolte prima che qualsiasi argomentazione di questo tipo abbia senso. Innegabilmente, tuttavia, queste domande sono diventate difficili da rispondere. La globalizzazione ha sconvolto vecchie forme di appartenenza e vecchi metodi di allocazione del potere sovrano.

¹⁵² SCRUTON R., *Where we are. The State of Britain Now* Hardcover, London, 16 Nov 2017, p. 22ss.

Lo stato-nazione, che sembrava aprire una strada così allettante per il governo democratico nel diciannovesimo secolo, non è più una chiara concezione nella mente dei giovani. Ma la domanda su cosa mettere al suo posto non ha ricevuto risposta consensuale. *Su una sola interpretazione, l'Unione europea è stata una tale risposta; ma in tutte le questioni in cui la sovranità nazionale è stata a rischio, l'UE è scivolata nel regno del pio desiderio e la nazione si è fatta avanti al suo posto.*

Ciò che abbiamo visto nella risposta della Francia ai regolamenti che minacciano i suoi monopoli di stato, la sofferenza inflitta all'Italia e alla Grecia dall'adozione della moneta comune e in ogni momento della crisi migratoria. E mentre l'Unione Europea ha provato con tutti i mezzi disponibili per persuadere i suoi cittadini a sostituire i loro attaccamenti nazionali con una nuova e cosmopolita identità, l'unico effetto è stato quello di suscitare altri nazionalismi più stretti ed emotivi, come con gli scozzesi, i fiamminghi e catalani.

La nostra situazione in Gran Bretagna è particolarmente complessa. Anche se, legalmente parlando, siamo uno stato nazionale sotto un unico sovrano, apparteniamo anche a una unione politica, composta da tre nazioni e mezzo - l'inglese, lo scozzese, il gallese e una larga parte degli irlandesi - sotto una unica Corona¹⁵³.

E' interessante riportare come Scruton dipinge gli inglesi: *Gli inglesi sono migrati liberamente tra le varie parti delle loro isole nel corso dei secoli, e la lingua, i nomi, i costumi e le istituzioni sono stati riuniti nel processo. Quindi, come dovremmo definire noi stessi e a quale è la nostra lealtà? A mio avviso, la cosa fondamentale non è che possiamo avvalerci di una comunità eterna con confini fissi, credenze inalterabili e un patrimonio genetico recintato. Ciò che è cruciale è che, nel flusso delle fortune umane, abbiamo acquisito un luogo di appartenenza, che possiamo identificare come la nostra casa, in cui gli abitanti possono essere fidati e che è protetto da un unico potere sovrano.* Tale è l'idea residua dell'identità nazionale che Scruton difende nella sua opera *Where We Are* del 2017¹⁵⁴. Egli sostiene per gli inglesi l'identità nazionale che è radicata nel luogo; nasce dall'esperienza di una casa condivisa secondo uno stato di diritto applicato su un territorio sovrano. Questa concezione della nazione non è né bellicosa né mistica, e non dipende dall'estinguere le molte altre lealtà che i suoi

¹⁵³ SCRUTON R., *Where we are. The State of Britain Now*, cit., p. 26ss.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

partecipanti potrebbero avere. Puoi essere un soggetto fedele della Corona britannica e anche inglese, scozzese, irlandese o gallese quando si tratta di altri aspetti dell'appartenenza. Puoi essere un nigeriano britannico o un pakistano britannico, e il futuro del nostro paese dipende dal processo di integrazione che persuaderà i nuovi arrivati che questo non solo è possibile, ma anche necessario se vogliono creare una casa nel luogo in cui sono arrivati.

Puoi essere un musulmano britannico, ebreo, cristiano o ateo, poiché la nazionalità, definita dalla terra e dalla sovranità, non estingue l'attaccamento religioso o il residuo di legami più antichi e più radicati. La nazionalità non è contraria alla cooperazione transnazionale, o ai sentimenti quasi-patriottici nei confronti di paesi che non lo sono. Tutto qui è una questione di grado, mitigato dalla negoziazione in corso tra vicini che è la sostanza di una democrazia libera. In tali termini, Scruton crede che, dovremmo definire il senso di identità britannico, comprendere i loro diritti e doveri nei termini del luogo in cui si trovano, e della "legge della terra" che ivi prevale.

Nei sistemi continentali l'autorità scorre verso il basso, dal legislatore ai tribunali e quindi ai singoli ufficiali di legge e ordine.

Nella concezione britannica dell'autorità politica l'autorità scorre verso l'alto, dal soggetto, attraverso i tribunali, al Parlamento. Quindi i britannici hanno l'incrollabile convinzione che chiunque, nella gerarchia del processo decisionale, abbia potere sugli altri, è anche responsabile nei confronti di quegli altri per il suo esercizio¹⁵⁵.

La responsabilità è il limite entro il quale tutto il governo legittimo si verifica. Ciò si riflette nelle libertà britanniche di lunga data, come quella concessa dal decreto dell'Habeas Corpus, che ha protetto il soggetto dal falso imprigionamento sin dal primo Medioevo, o da quello concesso dallo Statuto di entrata forzata del 1381, che ha permesso di chiudere una porta contro ogni funzionario ficcanaso che non ha alcun mandato da parte del sovrano¹⁵⁶.

Scruton fa riferimento al filosofo Leszek Kolakowskiche riassumeva umoristicamente la differenza tra le culture legali come segue: in Gran Bretagna tutto è permesso a meno che non sia proibito; in Germania tutto è proibito a meno che non sia permesso; in Francia tutto è permesso, anche se è proibito; e in Russia tutto è proibito,

¹⁵⁵Ivi, p. 40.

¹⁵⁶SCRUTON R., *Where we are. The State of Britain Now*, cit., p. 36ss

anche se è permesso. Kolakowski esagera, naturalmente; ma le differenze qui sono reali, e parte di ciò che ha reso l'adesione inglese all'Unione europea così difficile per i successivi governi britannici. La legge, per i britannici, è la legge comune, la proprietà dell'individuo e la protezione nei confronti di chiunque tenti violare il domicilio, inclusi i rappresentanti del nostro governo.

Robert Tombs, il cui recente libro *The English and the History* dovrebbe essere sulla scrivania di ogni funzionario pubblico, scrive Scruton, ha commentato in modo illuminante le differenze tra la concezione britannica del governo legittimo e quella che prevale, in linea di massima, sul continente.

Il senso di legittimità inglese viene catturato nel mito della "Magna Carta" - il punto di vista, in parte finzione e in parte realtà, che coloro che ci governano sono responsabili di coloro che governano e possono essere chiamati a rispondere - fare un passo avanti, come Richard II è stato chiamato a rendere conto dai suoi sudditi a Runnymede, e costretto a firmare una carta dei loro diritti.

Il senso di legittimità che prevale sul continente, e specialmente in Francia, si esprime nel "mito dell'avanguardia". Questo parla del legittimo uso del potere da parte di coloro - gli esperti, gli intellettuali, i liberatori - che hanno le conoscenze necessarie per condurre il popolo verso una salvezza che non avrebbero mai potuto ottenere da soli.

L'Unione europea fu concepita secondo l'idea di Vanguard: un piccolo gruppo di persone privilegiate, che avevano un piano per il nostro continente e erano disposti a raccontare qualsiasi numero di mezze verità per realizzarlo, riuscì a imporre quel piano alla gente. Non ottennero il consenso popolare né lo chiesero, ma si impegnarono solo con l'élite politica, procedendo per trattato piuttosto che con il voto popolare. Forse non c'era altro modo per farlo. Ma l'istinto britannico per la scelta democratica e il radicato affidamento sulle procedure di common law, ha portato a un profondo sospetto delle istituzioni europee nel nostro paese. Naturalmente ci sono molte somiglianze sottili e differenze tra le concezioni di governo britanniche e continentali, ma il contrasto tra il sistema inglese di argomentazioni giuridiche e la giurisprudenza di primo piano delle corti europee spiega gran parte dell'alienazione che l'elettorato britannico ha avvertito nei confronti di Bruxelles. È anche una delle ragioni per cui la libertà di circolazione, come garantita dal Trattato di Maastricht, è diventata per gli inglesi un problema.

In Francia, Belgio e Germania la libertà di circolazione è nominalmente consentita dai trattati; ma tutto è fatto per evitare la legge, imponendo condizioni di lavoro e di residenza che proteggeranno il mercato del lavoro locale dalla concorrenza in entrata.

La giurisdizione *common-law* guarda in faccia i permessi di soggiorno, le carte d'identità, le perquisizioni domestiche e tutti gli altri ostacoli che gli stati continentali hanno posto sulla via del migrante in arrivo. *Ma questo significa che, quando ci iscriviamo alla libertà di movimento, non abbiamo altra scelta che permetterlo, dato che lo permettiamo a qualsiasi soggetto della Corona*¹⁵⁷. Questa libertà garantita dall'ordinamento legale inglese spiega sia la lunga storia di indipendenza, sia la cultura della responsabilità.

Finché apparteniamo all'UE, scrive Scruton il flusso di migranti dall'Europa dell'Est continuerà, e ci saranno code di giovani che attraccheranno attraverso il canale, insoddisfatti di un viaggio che li ha portati oltre la Francia.

Altri scrittori hanno notato il fatto che le idee di luogo, quartiere e casa sono state fondamentali per la legge e le istituzioni inglesi in quanto definiscono l'identità che ha regalato una buona base in tutte le emergenze nazionali. *Ma questa identità è minacciata da un ethos del ripudio. Questo ethos non è una novità.*

Scruton ricorda che *Quando la Gran Bretagna affrontò la prospettiva dell'annientamento dagli eserciti di Hitler, George Orwell scrisse un famoso saggio - Il leone e l'unicorno - spingendo i suoi lettori a unirsi in difesa del loro paese. La capacità degli inglesi di difendersi, sosteneva Orwell, era stata minata dall'interno, sia dalla destra che dalla sinistra. Il residuo disorientato della vecchia classe dominante e gli intellettuali che si ritrassero dal sentimento patriottico e non poterono pronunciare la parola "Inghilterra" senza un ghigno, si unirono per tradire il loro paese ai nazisti. L'istinto del popolo britannico di fronte alla minaccia era di resistergli, poiché questo è ciò che il dovere e l'amore richiedono entrambi. Come vide Orwell, tuttavia, il confuso egoismo dell'alta borghesia e il sarcasmo snob dei loro superiori intellettuali agivano contro la gente comune; la prima renderebbe più probabile la capitolazione, la seconda renderebbe la capitolazione come una virtù politica in ogni caso. Il saggio di Orwell era un tentativo appassionato di dimostrare che la gente comune aveva ragione.*

¹⁵⁷Ivi, p. 56ss.

Potevano essere fidati proprio perché non erano motivati né dall'interesse egoistico della classe superiore, né dall'auto-giustizia degli intellettuali di sinistra, ma dall'unica cosa che contava, cioè un amore non dimostrativo dei loro nazione.

Il saggio di Orwell era il più lontano possibile dai nazionalisti dei nazisti o dalle invocazioni kitsch dei comunisti del proletariato internazionale. Era una difesa del patriottismo, non come l'odio dell'altro, ma come amore per ciò che è nostro. In un certo senso, il nazionalismo e il patriottismo sono ai poli opposti degli attaccamenti britannici. *Il nazionalismo (almeno nella versione infiammata allora prominente) mostra paura e disprezzo nei confronti di altre forme di vita. Il patriottismo si basa sul rispetto e sull'amore per la forma di vita che abbiamo. Cerca di includere, non escludere e combinare di fronte alla minaccia esterna. Un patriota rispetta il patriottismo degli altri, incluso quello del nemico. Il saggio di Orwell ci parla ancora. Ci dice che il patriottismo è la condizione sine qua non della sopravvivenza, e che sorge spontaneamente nel cuore umano ordinario. Non dipende da nessuna grande narrazione di trionfo del genere messo in atto dai fascisti e dai comunisti, ma cresce dalle abitudini di associazione che noi inglesi abbiamo avuto la fortuna di ereditare. Il patriottismo che è inciso nella nostra psiche non è basato sull'ideologia o sulla dottrina; non è né bigotto né sciovinista. Quando desideriamo evocarlo, ci riferiamo al nostro paese. Non usiamo onorificenze grandiose e contaminate come "la patrie" o "dasVaterland". Ci riferiamo semplicemente a questo punto della terra, che ci appartiene perché apparteniamo ad esso, vi abbiamo vissuto, amato, difeso e stabilito pace e prosperità entro i suoi confini. Il patriottismo di questo tipo non è, come è stato spesso affermato alla vigilia del voto sulla Brexit, semplicemente "razzismo e xenofobia"¹⁵⁸.*

In effetti, questa accusa, sulla scia della sua abusiva reiterazione da parte dell'élite europea, ha perso ogni significato. I patrioti sono semplicemente quelli che si identificano con il loro paese e riconoscono la necessità di fare sacrifici per il bene comune.

Identificandosi in questo modo si aprono anche alla cittadinanza responsabile. Riconoscono il valore di vivere all'interno di confini consolidati tra istituzioni, leggi e paesaggi che favoriscono un senso di appartenenza condiviso. Secondo Scruton, quella

¹⁵⁸ Ibidem.

forma di identità rappresenta il vero ideale europeo. *Noi in Inghilterra non siamo senza i nostri problemi; soffriamo di tensioni di classe ed etnia che spesso minacciano di dividere le nostre lealtà; abbiamo sofferto di declino spirituale e culturale a causa della perdita della nostra religione. Ma quei problemi sono problemi per tutte le comunità nel mondo contemporaneo, e non cancellano il bene più grande che abbiamo, che è la nostra casa condivisa e la tradizione della reciproca responsabilità che sopravvive qui*¹⁵⁹.

Il popolo britannico rimane legato l'un l'altro da vincoli di reciproca responsabilità e fiducia sociale, e spero che questi legami si rafforzeranno quando entreremo in contatto con la Brexit. Perché i nostri legami non sono la creazione di accordi superficiali, fanatismi ideologici o capricci consumistici. Appartengono al nostro modo di essere, nel luogo in cui ci troviamo¹⁶⁰.

Roger Scruton oggi non rimpiange la Brexit, in quanto non la ritiene un'insurrezione, ma un referendum, ossia una scelta democratica. Vi sono stati sicuramente forti sentimenti che hanno guidato questa scelta, e in un certo senso è stato un rifiuto della classe politica, che ha ricevuto così molti benefici dall'Unione europea. Questa classe politica ha cessato di rispondere alle questioni cruciali del nostro tempo. Il segnale inviato al mondo era questo: che non c'è scelta democratica senza sovranità nazionale. Scruton ha affermato pubblicamente quindi di non rimpiangere la sua scelta anche se si è detto di essere stato deluso dal processo che ne è seguito. *Penso che la Brexit avrà successo solo se decideremo di lasciare l'Unione senza un accordo sui termini. Ritengo, sfortunatamente, che l'amarezza prodotta dalla Brexit tra i politici della vecchia élite europea impedisca qualsiasi compromesso*¹⁶¹.

¹⁵⁹ SCRUTON R., *Where we are. The State of Britain Now*, cit., p. 70ss

¹⁶⁰ SCRUTON R., *Where we are. The State of Britain Now*, cit., p. 70ss

¹⁶¹ SCRUTON R., *Non mi pento della Brexit*. Parla Roger Scruton A due anni dal referendum, *l'intellettuale inglese riflette sul voto che ha portato il Regno Unito fuori dall'Europa*. Figarò, 25 Giugno 2018

CONCLUSIONI

Perché l'Europa è in pericolo

Le spinte contro l'Unione europea e i suoi principi ormai si fanno sentire presso l'opinione pubblica e sono andate crescendo dall'esatto istante in cui alcuni paesi europei (in particolare Francia e Olanda) hanno detto no alla Costituzione per l'Europa.

Inizialmente si è persa la visione delle ragioni di fondo, attribuendo la questione alla crisi economica, e a tutti quei fenomeni che hanno minato la coesione comunitaria, tra cui spicca la questione immigrazione.

In realtà a ben vedere, ossia potendo l'attenzione proprio alle ragioni del no olandese e francese al Trattato di Nizza del 2000 si torna ad un'amara verità quella che da sempre è stata sotto gli occhi dei padri fondatori e che speravano di superare: il concetto di sovranità e quello che rappresenta. Da qui al conservatorismo il passo è breve, soprattutto se gli organi sovra nazioni dell'Unione europea tentano di sradicare le tradizioni e la cultura europea a vantaggio di una migliore integrazione e per favorire la società multietnica. L'Europa vuole essere un grande mercato globale dove tutte le culture e le economie si incontrano.

Secondo il filosofo Scruton quindi l'Europa è in pericolo. Molte sono le minacce per una Europa debole. La prima debolezza è la sicurezza. Gli eventi in Ucraina e le politiche espansionistiche del presidente Putin sollevano naturalmente domande sulla difesa dell'Europa. Qualunque siano le intenzioni della Russia, non vi è dubbio che un paese pesantemente armato, con risorse economiche in diminuzione, rappresenta una minaccia, per quanto teorica, a un vicino benestante, con mezzi di difesa molto deboli.

Nei giorni della guerra fredda, quando il presidente Reagan prese sul serio l'Alleanza del Nord Atlantico (NATO), fu fatto uno sforzo per contrastare la potenza militare dell'Unione Sovietica, e per impressionare i leader sovietici che ogni tentativo di annessione di paesi a l'Occidente di loro avrebbe portato alla distruzione del loro impero.

La strategia ha funzionato e alla fine è apparso chiaro al KGB che sarebbe stato più semplice abbandonare la lotta, trasferire beni in Svizzera, comprare una casa a Londra e creare una finta democrazia a casa.

La strategia della NATO ha funzionato perché era credibile. Era chiaro all'élite sovietica che il presidente Reagan intendeva davvero introdurre difese che avrebbero reso inefficaci i missili sovietici. Era chiaro che l'America non era solo la spina dorsale dell'alleanza occidentale, ma era anche interamente impegnata nella sua dottrina dominante, che un attacco a un membro è un attacco a tutti.

La guerra delle Falkland portò uno shock al KGB, che aveva programmato sul presupposto che le potenze occidentali avrebbero abbandonato il territorio piuttosto che imbarcarsi in una difesa così costosa. Né questa assunzione era assurda.

L'agente Putin e le sue spie erano ben collegate con la sinistra dell'Europa occidentale e sapevano quanto fossero ostili i partiti socialisti europei alla strategia di deterrenza. Il Partito laburista britannico era impegnato al momento del disarmo nucleare (CND), i socialdemocratici tedeschi erano, nel migliore dei casi, membri della NATO mediocri, i socialisti scandinavi erano più o meno neutrali e i francesi, sia di destra sia di sinistra, perseguivano un'indipendente strategia il cui unico chiaro significato era che non prendevano ordini dall'America. Da quel momento l'Alleanza Atlantica è diventata radicalmente meno credibile. Due sono i fattori principalmente responsabili.

Il primo è la crescita dell'Unione europea e la sua politica di dissolvere i confini nazionali. L'UE ha deciso di delegittimare lo stato nazionale, di renderlo irrilevante ai "cittadini" dell'Unione, siano essi francesi, britannici, polacchi o italiani, e di abolire le consuetudini e le dogane nazionali che rendono seriamente la lealtà patriottica a lungo termine credibile. Il tentativo dell'UE di sostituire l'identità nazionale con quella europea è, tuttavia, fallito. Inoltre l'incapacità dell'UE di pensare coerentemente alla difesa e la sua politica di "soft power" che rende la difesa in ogni caso più o meno inconcepibile, significa che il motivo che porta la gente comune a difendere il proprio paese nel momento del bisogno è stato sostanzialmente indebolito. Il patriottismo è visto come un'eresia, seconda solo al fascismo sulla lista dei peccati politici, e l'idea che il popolo europeo possa essere chiamato a difendere i propri confini appare sempre più assurda alla luce della dottrina ufficiale secondo cui non ci sono comunque confini.

La seconda ragione è connessa alla debolezza delle garanzie dettate dai trattati europei, del diritto di lavorare e stabilirsi in qualsiasi parte dell'Unione. Ciò ha portato a una massiccia migrazione dagli ex paesi comunisti verso l'Occidente. Le persone che migrano sono abili, imprenditoriali, educati - in breve, l'élite su cui la risoluzione e l'identità di un paese dipendono più direttamente.

Il popolo americano non può continuare a difendere un paese come la Germania.

A tutto ciò si aggiungono i flussi migratori che stanno assaltando l'Europa da tutti i punti di vista: primo fra tutti quello culturale. Ciò è dovuto, secondo Scruton, all'esaltazione dei diritti umani che dovrebbero fungere da base per la società multiculturale. Non rispetto della religione, ma di tutte le religioni, conta poco che per rispettarne una venga discriminata un'altra. La tendenza a quel laicismo che conduce a cancellare le tradizioni cristiane in Europa per far posto a quelle mediorientali, spazza via le tradizioni europee. Non è un caso che questo tentativo trova come risposta una recrudescenza del cristianesimo anche laddove non c'era, ossia presso i giovani e i non praticanti. La perdita delle tradizioni o comunque il tentativo di mitigarle sull'altare dei diritti umani, dell'economia della globalizzazione e della società multietnica ha portato al ritorno del desiderio di una identità nazionale, alle tradizioni cristiane e ad un senso di malessere nei confronti dello straniero.

BIBLIOGRAFIA

¹ SCRUTON R., *Where we are. The State of Britain* Now Hardcover, London, 16 Nov 2017, p. 22ss.

AA.VV., *L'Unione Europea: istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 1999.
AA.VV., *Dizionario dell'Unione Europea*, Napoli, 2000.

AA.VV., *La riforma dell'Unione in 150 definizioni*::
<http://aleasrv.cs.unitn.it/glossalea2.nsf/03569a26ffdf8a1c1256930003b9235/9c6754cca283d7c2c1256936004d6248?OpenDocument>

ADINOLFI A., *La libera circolazione dei cittadini di Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, in NASCIMBENE B., (a cura di), *La libera circolazione dei lavoratori*, Giuffrè, Milano 1998, p. 123 ss.

ALBERTINI A., CHITI M., BATELLI A., PETRILLI G., *Storia del federalismo europeo*, ERI, Torino, 1973

ALBERTINI, M., *Il federalismo: antologia e definizione*, Bologna 1979.

BASSETTI, P., *L'Italia Si È Rotta? Un Federalismo Per L'Europa, Il Nocciolo*. Laterza, Roma, 1996

BATTAGLIA, A., *Aspettando L'Europa: La Crisi Dell'integrazione E L'unità Dell'occidente* 1a ed, Le Sfere. Roma: Carocci, 2007, p. 27 ss.

BCE, *La politica monetaria della BCE nel 2004*, Pubblicazioni BCE, Frankfurt am Main –Germany, 2005, in

<http://www.bancaditalia.it/eurosistema/comest/pubBCE/varie/Politica%2520Monetaria%2520bce%25202004.pdf>

BIFALINI I., *Vi spiego perché è il momento della Italexit*. Sputnik, 3 dicembre 2018.

BOSSUAT G., *Histoire des constructions européennes au XXe siècle*, Peter Lang Berna, 1994.

BRUGMANS, H., *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges 1970.

CARETTI P., *I riflessi del nuovo sistema delle fonti comunitarie sul diritto interno* (Relazione al Seminario di Pisa sulle fonti comunitarie, del 5 novembre 2004, *paper*)

CARINCI F., PIZZOFERRATO A. *Costituzione europea e diritti sociali fondamentali* in *Lavoro e diritto*, 2000, fasc. 2 (giugno), pp.. 281-304.

CARTABIA M. CELOTTO A., *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. cost.*, 2002 p. 49. RANDAZZO B., *Giudici comuni e corti europee dei diritti*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2002, p. 74.

CARTABIA M., *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. Bassanini e G. Tiberi, *La Costituzione europea. Un primo commento*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 55 ss.

CARTABIA M.E A. NINATTI, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti: un problema del futuro o una realtà del presente?*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 47.

CELLAMARE G., *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2006

CELLAMARE G., *Lezioni su la disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2011.

CHABOD F., *Storia dell'Idea d'Europa*, Laterza, Bari, 1995.

CHURCHILL W.S., *His complete speeches, 1897-1963, vol 7, 1943-1949, The sinews of peace, 05.03.1946*, Edited by R. Rhodes James, New York & London, Chelsea House Publishers with R.R. Bowker Co., 1974, pp. 7285-7286.

COMMISSIONE EUROPEA *Relazione generale 2002*, nn.704, p. 706,

COMMISSIONE EUROPEA *Relazione generale 2003*, Capitolo quinto, sezione 1, Allargamento.

COMMISSIONE EUROPEA, *Altiero Spinelli: un federalista instancabile, I padri fondatori dell'UE*, Bruxelles, 2012. pp. 1-5.

CONDINANZI M. – LANG A. – NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione europea e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano 2006 p. 219ss;

CULTI GIALDINO C., *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 29 giugno 2016, p. 4 ss.

CURTI GIALDINO C., *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *federalismi.it* n. 23, 9 dicembre 2015.

DE ROSA G., MONINA G., (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*. Atti del ciclo di Convegni (Roma, novembre-dicembre 2001), p. 335

DE SERVIO U., *I diritti fondamentali europei ed i diritti costituzionali italiani (a proposito della Carta dei diritti fondamentali)*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 2001.

DECARO C., *L'integrazione europea e diritto costituzionale in AA.VV., Corso di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Cedam, Padova, 2016

DI GENOVA M., *Dalla fine della "grande guerra" agli inizi della rinascita europea (1919 - 1949)* in *Rassegna Siciliana di Storia e Cultura*, n. 22, pp. 1-69.

DI NOLFO E., *Storia delle relazioni internazionali*, Bari, Laterza, Roma, 1994.

DI TURI C., *La prassi giudiziaria relativa all'applicazione della Carta di Nizza*, in *Dir. Un. Eur*, 2002, p. 93,

DUROSELLE J. B., *Storia dell'Europa*, Bompiani, Milano, 1990.

DUROSELLE J.B., *Storia diplomatica dal 1919 al 1970*, Edizioni dell'Ateneo Roma, 1988.

DUROSELLE, J.B., *L'idea d'Europa nella storia*, Milano 1964.

- EINAUDI L. *Scritti sull'unità europea*, Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, Fondazione Einaudi, Torino, 1995
- GAMBINO S., *Diritti fondamentali europei e Trattato Costituzionale*, Università della Calabria, 2005.
- GERBET P., *La construction de l'Europe*, Imprimerie National, Paris, 1983.
- GILBERT M., *Winston S. Churchill, vol. VIII, Never despair 1945-1965*, Heinemann, 1988, London, pp. 195-196.
- GIUBBONI S., *Immigrazione e politiche dell'Unione europea: dal Trattato di Roma alla Costituzione per l'Europa*, in *Gior. dir. lav. rel ind.*, 2005 p. 205 ss
- GOTTARDI D., *La normativa e le politiche europee recenti sull'immigrazione. Due volti o solo uno?* In *Diritto e Lavoro*, n. 4/2009, pp. 517-540.
- GOUZY J.P., *Les pionniers de l'Europe communautaire*, Lausanne, Centre de recherches européenne, 1968, allegato I.
- GREILSAMMER A., *Les Mouvements fédéralistes en France da 1946 à 1974*, Nice, Presses d'Europe, 1975.
- KENNEDY P.M., *The rise and fall of the Great Powers*, New York, 1987.
- KENNEDY P.M., *The rise of the Anglo-German Antagonism 1860-1914*, London-Boston, 1980.
- LANG A., *La politica comunitaria in materia di immigrazione*, in *Dir. pubbl.comp. eur.*, 2003, p. 698ss.
- LEVI, L., *Il federalismo*, Milano 1987
- LEVI, L., *L'unificazione europea*, Torino, 1985
- LIGUORI A., *L'attuazione della direttiva rimpatri in Italia* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza: rivista trimestrale*, Luglio – settembre, 2011, p. 15-29.
- LIPGENS W., *A history of European Integration, 1945-1947*, Clarendon Press, London - New York, 1982, pp. 142-155.

LIPGENS W., *Documents on the History of European Integration, vol. I, Continental Plans for European Union 1939-1945*, Walter de Gruyter, Berlin/New York, 1985, pp. 1-33.

LOPS V., *Italexit, ai minimi sui mercati la probabilità di uscita dall'eurozona*, in Sol24Ore, 30 gennaio 2019.

MAMMARELLA G., *Europa-Stati Uniti, un'alleanza difficile 1945-1985*, Laterza, Roma/Bari, 1996.

MANZINI P. *In caso di Brexit*, in Eurojus.it, 14 giugno 2016

MELANDRI. P., *Les Etats-Unis face à l'unification de l'Europe 1945-1954*, Pedone, Parigi, 1980

MONNET, J., *Cittadino d'Europa*, Bompiani, Milano 1978 (orig. MONNET J, *Mémoires*, Paris 1976)

MORATA F., *L'Unione Europea: istituzioni e politiche*, Roma, 1999, p. 36.

NASCINBENE B., PASCALE A., *L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione europea: una colpevole assenza?* In *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, genn. – marzo, 2011, p. 17-29.

PANEBIANCO M., (a cura di), *Verso una Costituzione comune dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Giuffrè editore, Milano, 2001, p. 77.

PAOLINI, E., *Altiero Spinelli: appunti per una biografia*, Bologna 1988, p. XII.

PASTORE M., *La cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, dell'asilo e della sicurezza interna*, in (a cura di) NASCIMBENE B., *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Giuffrè, Milano 1995, p. 3ss.

PERONE G. *Verso una Costituzione sociale Europea ? Presupposti, obiettivi ed efficacia della Carta dei diritti fondamentali* in *Il diritto del lavoro*, 2001, fasc. 2-3 (giugno), pt. 1, pp. 103-110.

PINDER J., *Manifesta la verità ai potenti": i federalisti britannici e l'establishment*, in AA.VV., *I movimenti per l'unità europea, 1945-1954 – Atti del Convegno*

internazionale, Pavia 19-20-21 ottobre 1989. A cura di Pistone S., Milano, Jaca Book, 1992, pp.113-114

PISTONE S. (a cura di), *Le critiche di Einaudi e di Agnelli e Cabiati alla Società delle Nazioni nel 1918*, in *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Einaudi, 1990.

POCAR F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Padova, 2001.

PORTA A., *La Banca centrale europea: la politica monetaria nell'area dell'euro*, Milano, 2001.

PORTA A., *La Banca centrale europea: la politica monetaria nell'area dell'euro*, Milano, 2001.

PREDA D., ROGNONI VERCELLI C., *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, vol. II, Bologna, 2005.

RAINERO R. H., *Storia dell'integrazione europea*, Marzorati, Roma, 1997

RAPONE L. L., *Storia dell'integrazione europea*, Roma, 2002.

ROGNONI C. VERCELLI, M. ROLLIER A., *Un valdese federalista*, Jaca Book Milano, 1991.

ROGNONI VERCELLI C., *L'Unione Europea dei Federalisti*, in AA.VV., *I movimenti per l'unità europea, 1945-1954 – Atti del Convegno internazionale, Pavia 19-20-21 ottobre 1989. A cura di Sergio Pistone, Milano, Jaca Book, 1992, pp.183-204.*

SCRUTON R., *Non mi pento della Brexit". Parla Roger ScrutonA due anni dal referendum, l'intellettuale inglese riflette sul voto che ha portato il Regno Unito fuori dall'Europa*. Figarò, 25 Giugno 2018

SPAVENTA E., *Le quattro opzioni che Londra ha dopo la Brexit*, in www.internazionale.it 27 giugno 2016.

SPINELLI A., *Europa terza forza: politica estera e difesa comune negli anni della guerra fredda. Scritti 1947-1954*, a cura di P. Graglia, Bologna, 2000

SPINELLI A., *L'Europa non cade dal cielo*, Il Mulino, Bologna, 1960.

- SPINELLI A., *La rivoluzione federalista: scritti 1944-1947*, a cura di Piero Graglia, Bologna, 1996
- SPINELLI A., *Sviluppo del moto per l'unità europea dopo la II guerra mondiale*, in G.C. Haines (a cura di), *L'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 1957, p. 69.
- SPINELLI A., *Sviluppo del moto per l'unità europea dopo la II guerra mondiale*, in G.C. Haines (a cura di), *L'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 1957
- SPINELLI A., ROSSI E., *Il Manifesto di Ventotene*, Guida, Napoli, 1982
- SPINELLI, A., *Dagli stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze 1950
- SPINELLI, A., *Il progetto europeo*, Bologna 1985
- SPINELLI, A., *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna 1960
- SPINELLI, A., *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, Bologna 1989.
- STROZZI G., *Diritto istituzionale dell'Unione Europea – Parte generale*, Torino, 2000, p. 35.
- TAYLOR J.P. *The struggle for Mastery in Europe 1848-1918*, Oxford, Oxford University Press, 1954.
- TOSATO G.L., BASSO R., *Unione economica e monetaria*, in “Enciclopedia diritto, aggiornamento”, Milano, 2001, p. 57.
- TRAVERSA E., *Il coordinamento delle politiche migratorie nazionali nei confronti degli stranieri extracomunitari. Prospettive aperte dalla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 9 luglio 1987*, in *Riv. dir. eur.*, 1988, p. 5 ss.
- UNIONE EUROPEA, *I Trattati istituiti e gli sviluppi dell'integrazione europea*, Bruxelles, 2001. p. 10.
- VIGEVANI G. E. *Il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa nella Carta dei diritti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, fasc. 5 (ottobre), pp. 1247-1266.