

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Teoria e Storia dei movimenti e dei partiti politici

**L'Italia nel processo di integrazione europea:
dal sogno federale di De Gasperi alle attuali
tendenze euroscettiche**

Relatrice

Prof.ssa Vera Capperucci

Candidata

Flaminia Bonanni

Matricola: 081682

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

INTRODUZIONE.....	2
L'IDEA DI EUROPA NEL DOPOGUERRA.....	5
1.1 Il sogno comune della ricostruzione.....	5
1.1.1 Vincitori e vinti della Seconda Guerra Mondiale.....	5
1.1.2 Mondo bipolare e ricostruzione dell'Europa.....	7
1.1.3 La situazione italiana e la necessità di rinascita.....	9
1.2 L'avvento di De Gasperi e della Dc in Italia.....	14
1.2.1 De Gasperi e la Democrazia cristiana.....	14
1.2.2 De Gasperi: dagli Esteri alla presidenza. L'opera di mediazione.....	17
1.2.3 I risultati della politica internazionalista di De Gasperi dal 1946 al 1948.....	21
“LA NOSTRA PATRIA EUROPA” E GLI IDEALI DEGASPERIANI.....	24
2.1 Un percorso di traguardi e fallimenti: dal Piano Marshall alla Ced.....	24
2.1.1 I diversi approcci politici e la nascita dell'Oece.....	24
2.1.2 La Dichiarazione Schuman e la Ceca.....	27
2.1.3 L'insuccesso del Piano Plevén per la Ced.....	28
2.1.4 Continuano le trattative: Cee e Ceea.....	30
2.2 La svolta europeistica di De Gasperi.....	33
2.2.1 L'impegno di De Gasperi in Europa e il rapporto con gli Stati Uniti.....	33
2.2.2 De Gasperi verso la costruzione d'Europa.....	36
2.2.3 Lo sforzo di De Gasperi nelle trattative Ced.....	38
2.2.4 La presidenza alla Ceca e il ritiro nel 1954.....	41
UNIONE O DISGREGAZIONE EUROPEA?.....	44
3.1 La “nuova” Europa: dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona.....	44
3.1.1 Da Maastricht al Trattato di Nizza.....	44
3.1.2 La Carta dei diritti fondamentali e la Dichiarazione di Laeken.....	47
3.1.3 Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona: il timore di una costituzione reale.....	49
3.2 I primi sintomi di incertezza: ampliamento e crisi economica.....	52
3.2.1 Da 6 a 28: come si è “allargata” l'Europa.....	52
3.2.2 La crisi finanziaria e i dubbi sull'Euro.....	54
3.2.3 La debolezza della politica estera e i primi segnali di sfiducia.....	57
L'EVOLUZIONE DEL SENTIMENTO ITALIANO PER L'EUROPA.....	60
4.1 L'allontanamento ideologico dei nuovi partiti dall'eredità degasperiana.....	60
4.1.1 Gli anni '90: dall'ala euroscettica del governo italiano fino all'Ulivo.....	60
4.1.2 L'alternanza Berlusconi-Prodi: rapporto tra l'Italia e l'Europa fino alla crisi economica del 2008.....	63
4.2 La crisi dell'identità comune e le sfide del futuro.....	68
4.2.1 Governi Renzi e Gentiloni: l'azione italiana nelle istituzioni europee.....	68
4.2.2 La rivalsa degli euroscettici: Lega e Movimento 5 stelle.....	71
4.2.3 1979-2019: a 40 anni dal primo suffragio universale, quale futuro per l'Europa?.....	75
CONCLUSIONE.....	79
BIBLIOGRAFIA.....	81

INTRODUZIONE

I dubbi sulla futura evoluzione dell'Unione europea, come organizzazione economica e politica sovranazionale, richiedono un'analisi dei fenomeni e delle principali tappe storiche che hanno condotto all'attuale sensazione di incertezza. Pertanto, l'obiettivo del presente lavoro è quello di illustrare il crescente contrasto tra l'impegno dei padri fondatori al momento della creazione della struttura europea e l'attuale diffusione di tendenze euroscettiche.

Il lavoro prevede una suddivisione in quattro capitoli strutturati secondo una correlazione tra lo sviluppo europeo e il cambiamento del ruolo italiano nel processo di integrazione, seguendo un parallelismo tra la figura di De Gasperi e i nuovi leader.

Nel primo capitolo viene contestualizzata la necessità di cooperazione manifestata dagli Stati a partire dal secondo dopoguerra. L'instabilità economica e politica ereditata dai regimi totalitari ha dapprima sollecitato la partecipazione ai progetti internazionali della Carta Atlantica e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu); in seguito, con il contributo americano, gli Stati hanno aderito anche al Piano Marshall e alla prima alleanza militare transnazionale della Nato. Contestualmente, si ricercavano forme di stabilizzazione dei rapporti nel continente europeo, come è avvenuto per Francia e Inghilterra, con l'Alleanza di Dunkerque poi divenuta Patto di Bruxelles.

Viene inoltre messa in evidenza la situazione politica ed economica dell'Italia e le modalità con cui l'attivismo internazionale abbia favorito la sua ripresa. In quegli anni è di grande rilievo la figura di De Gasperi, un leader cattolico dallo spirito internazionalista, determinato a sfatare il mito della potenza italiana sconfitta. Ripercorrendo le origini e il suo ruolo politico nazionale, viene sottolineata la dedizione alla dimensione interstatale che ha

permesso di restituire dignità e considerazione all'Italia, in vista della costruzione dell'Europa.

Nel secondo capitolo, vengono descritte le fasi e le ideologie all'origine del primo progetto comunitario con un approfondimento dei successi conseguiti, come il piano di condivisione delle riserve di carbone e acciaio (Ceca), ma anche dei fallimenti, nella creazione di forze armate condivise (Ced) e nella formazione di una comunità politica (Cpe). Viene tuttavia evidenziata la validità del metodo d'integrazione settoriale, che parte dai problemi economici per estendersi alla sfera politica, ritenuto l'impostazione adatta per le future comunità, come la Cee e la Ceea nel 1957.

Si procede, quindi, nuovamente con un focus sull'Italia e sull'impegno di De Gasperi nel garantire la massima partecipazione italiana al processo d'integrazione. Viene sottolineata la sua dedizione al progetto dell'esercito comune e la proposta di una comunità politica per coordinare l'azione degli Stati. Le citazioni dei suoi discorsi evidenziano gli ideali che hanno animato gli atti politici, onorati con l'attribuzione della presidenza della Ceca prima della sua morte nel 1954. La fine di questo periodo ha segnato una cesura con le grandi ideologie e la perdita dello spirito cattolico federale.

Il terzo capitolo si concentra unicamente sulla dimensione europea, delineando l'evoluzione dell'Unione dagli anni '90 ad oggi. Si ripercorrono i passaggi fondamentali del Trattato di Maastricht del 1992 per l'adozione della moneta unica e del Trattato di Amsterdam del 1997 per l'introduzione di modifiche istituzionali. Si prosegue con un'analisi degli ostacoli nell'approvazione della costituzione comunitaria che hanno condotto nel 2009 al Trattato di Lisbona, nuova fonte del diritto europeo. Nella seconda parte, vengono analizzati tre processi nei quali l'Europa ha mostrato evidenti sintomi di debolezza: l'inclusione di nuovi membri, la risoluzione della crisi economica e la posizione in politica estera. Da ciò è emerso il volto di un'Europa indecisa e instabile, che ha suscitato diversi ripensamenti nell'opinione pubblica, facendo aumentare i sentimenti euroscettici.

Il quarto capitolo, infine, ripercorre l'atteggiamento discontinuo dell'Italia rispetto alla partecipazione europea. Si parte dalla descrizione della forte instabilità politica degli anni '90, che ha influito nelle dinamiche comunitarie, per giungere all'alternanza delle formazioni di

centro destra e centro sinistra nel periodo dal 2001 al 2008, anno in cui lo scoppio della crisi economica ha richiesto l'intervento del governo tecnico guidato da Mario Monti. Queste circostanze hanno acuito le critiche al sistema monetario comune ed aumentato la sfiducia nei confronti delle istituzioni. Viene poi riportata l'azione italiana in Europa sotto i governi Renzi e Gentiloni e il carattere intraprendente delle loro iniziative economiche e politiche. Tuttavia, l'atteggiamento di indifferenza mostrato dalle istituzioni comuni ha comportato l'affermazione di partiti euroscettici in vari Stati e, in Italia, vengono analizzati i casi di Lega e Movimento 5 stelle. Nella parte conclusiva, in occasione dell'anniversario dei 40 anni dal primo voto a suffragio universale del Parlamento europeo, viene riportato l'esito delle ultime elezioni europee al fine di comprendere il potere effettivo detenuto dai partiti sovranisti e quali possibili scenari attendono l'Europa.

L'IDEA DI EUROPA NEL DOPOGUERRA

1.1 Il sogno comune della ricostruzione

1.1.1 Vincitori e vinti della Seconda Guerra Mondiale

L'esperienza della Prima Guerra Mondiale aveva causato un dissesto politico ed economico in molti paesi europei. Si iniziò a diffondere una forte sfiducia verso gli ideali democratici e le tradizionali strutture statali, non più ritenute adatte a garantire la pace e il benessere. Tra i paesi più provati dal conflitto, vi erano l'Italia e la Germania dove le evidenti condizioni di instabilità politica ed economica portarono alla fondazione di regimi totalitari¹.

Le ideologie diffuse da questi contribuirono a minacciare i precari equilibri esistenti e alla fine degli anni '30 gli Stati furono nuovamente coinvolti in un conflitto mondiale. Vari fattori vennero individuati come scatenanti ma, tra questi, due sono considerati i principali. Il primo fu l'ascesa al potere di Hitler e l'aggressività della sua politica estera, che culminò con la crisi polacca e lo scoppio della guerra nel 1939. Il secondo fattore che portò al coinvolgimento di un numero elevato di attori fu la debolezza degli Stati liberal-democratici e la loro incapacità o riluttanza ad agire per contrastare i governi autoritari².

Il conflitto vide protagoniste dapprima le potenze dell'Asse, Italia e Germania, contro le potenze dell'*appeasement*, Francia e Inghilterra. Ma quando le truppe tedesche attaccarono l'Urss, e il Giappone, alleatosi con Italia e Germania nel patto Tripartito, avviò un'offensiva nell'Oceano Atlantico, il conflitto assunse proporzioni mondiali. L'acme del successo del Tripartito si era verificato nel 1942 ma già l'anno successivo si apriva una strategica

¹ G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea, Il Novecento*, Laterza, Bari, 2016.

² E. J. Hobsbawm, *Il secolo breve 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Rizzoli, Milano, 1997.

controffensiva da parte degli Alleati, che sarebbe risalita lungo la penisola italiana fino ad annientare il regime nazista. La Seconda Guerra Mondiale si concluse nel 1945 con la liberazione del territorio italiano dall'occupazione nazista, la resa e il suicidio di Hitler e la decisione di Truman di sganciare la bomba atomica in Giappone³. Quando le sorti del conflitto sembravano ormai essere tracciate, i tre Grandi Alleati, Inghilterra, Stati Uniti e Russia rispettivamente guidati da Churchill, Roosevelt e Stalin, iniziarono a valutare un piano internazionale che garantisse una pace e una stabilità durature.

Con questo intento, nell'agosto del 1941, Roosevelt e Churchill si incontrarono e stilarono la Carta Atlantica, un documento in cui veniva ribadita la condanna dei regimi fascisti e venivano fissati i punti fondamentali del futuro ordine democratico, quali il rispetto della sovranità popolare, la libertà dei commerci e dei mari, la cooperazione internazionale e la rinuncia all'uso della forza nel rapporto tra Stati. Tale documento fu seguito dalla Conferenza di Washington del 1942, durante la quale i 26 Stati in lotta con il Tripartito si impegnarono a rispettare i punti stabiliti nella Carta Atlantica⁴. Ma l'effettivo traguardo di questo sforzo comune fu la creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu) nel 1945 in occasione della Conferenza di San Francisco. La differenza di questa iniziativa rispetto alla precedente della Società delle Nazioni stava nel perseguimento degli obiettivi primari di pace e stabilità, piuttosto che della legalità internazionale e della lotta alle aggressioni. Vi era una gerarchia di Stati all'interno dell'Onu che ricalcava il loro ruolo assunto nelle sorti del conflitto mondiale: i cinque vincitori erano i membri permanenti aventi diritto di veto su ogni decisione, secondo un meccanismo stabilito allo scopo di promuovere fluide dinamiche globali e proteggere gli Stati minori. Tale struttura voleva creare una piattaforma comune basata sull'impegno nel rifiutare futuri conflitti, nel rispetto del diritto e del progresso sociale contrastando ogni forma di nazionalismo e favorendo la cooperazione internazionale⁵. L'efferatezza dei crimini di guerra venne riconosciuta nell'introduzione della responsabilità penale internazionale dell'individuo, per cui il singolo che pone in essere una certa condotta sul piano internazionale ne risponde a titolo personale⁶. Con l'istituzione del tribunale di Norimberga, un tribunale ad hoc per la punizione dei crimini della Seconda Guerra Mondiale, vennero individuate più categorie di crimini: i crimini di guerra, crimini di pace e crimini

³ G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea, Il Novecento*, Laterza, Bari, 2016.

⁴ Ivi, pp. 212-213.

⁵ G. Formigoni, *Storia della politica internazionale nell'età contemporanea*, il Mulino, Bologna, 2018.

⁶ N. Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2016.

verso l'umanità⁷. Si trattava di innovazioni giuridiche che avanzavano a livello mondiale e che coinvolgevano prevalentemente gli Stati europei, protagonisti di tragici eventi. L'Onu nel 1948 approvò la «Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo», come prima base di un assetto costituzionale transnazionale, che riuniva gli Stati sotto la convinzione di dotarsi di un diritto internazionale che tutelasse gli individui in quanto tali⁸.

Gli Stati nazionali europei avrebbero potuto beneficiare di questo nuovo ordine per sperimentare un'integrazione comunitaria che per la prima volta si allontanasse dal concetto di Stato-nazione e permettesse una ripresa economica e sociale.

Tuttavia in questo contesto che ricercava l'unanimità internazionale, iniziavano già a delinearsi i profili di due superpotenze che, a partire dal 1947, avrebbero condizionato inevitabilmente gli equilibri mondiali: gli Stati Uniti e l'Urss.

1.1.2 Mondo bipolare e ricostruzione dell'Europa

Al termine della Seconda Guerra Mondiale, l'Europa aveva perso il suo ruolo dinamico e centrale nel panorama internazionale, mentre la superficie globale iniziò a dividersi in due blocchi seguendo la contrapposizione territoriale ed ideologica tra gli Stati Uniti e l'Urss, tra il capitalismo liberale e il comunismo. La tensione degli Usa nell'evitare l'inclusione degli Stati europei nella sfera d'influenza comunista si esplicitò con la politica di *containment* adottata dal presidente Truman, nella quale rientrava anche il piano di aiuti economici che prese il nome del segretario di Stato Marshall.

Il piano Marshall era indirizzato alle potenze europee logorate dalla Seconda Guerra Mondiale e prevedeva la possibilità di mettere a disposizione dei fondi economici per favorire la ricostruzione dell'Europa. Tale piano era rivolto a tutti gli Stati che ne avessero avuto bisogno; tuttavia il rifiuto di Mosca segnò un evidente irrigidimento dei rapporti, dovuto anche al progetto parallelo del *Cominform*, un nuovo Ufficio d'informazione dei partiti comunisti europei con sede in Polonia⁹. Il piano Marshall, infatti, non era unicamente un piano di aiuti economici, ma voleva offrire un modello politico che stimolasse l'integrazione e la competizione nell'area occidentale del mondo. L'obiettivo principale era ricreare una

⁷ Ivi, p. 353.

⁸ Ivi, p. 317.

⁹ G. Formigoni, *Storia della politica internazionale nell'età contemporanea*, il Mulino, Bologna, 2018.

comunità di Stati democratici che potessero ripartire economicamente, attraverso lo stimolo della produttività e della crescita. Tale piano avrebbe coinvolto allo stesso modo i vinti e i vincitori per reinserire tutti all'interno di un nuovo sistema coeso e funzionante¹⁰.

La continua evoluzione della situazione internazionale aveva inoltre condotto gli Stati europei a riflettere sulla creazione di un'alleanza politico-militare difensiva. La proposta nacque dall'incontro, nella seconda metà del 1946, dei ministri degli Esteri Bevin e Bidault e dalla convinzione fondamentale che dovessero essere rinsaldati i rapporti anglo-francesi. L'ipotesi di dare vita ad un blocco occidentale basata sul rafforzamento dei rapporti tra Londra e Parigi sfociò in un primo momento in un'alleanza firmata a Dunkerque nel 1947¹¹. Tale alleanza, coinvolgendo i principali attori europei, poteva essere la giusta premessa per formare un più ampio raggruppamento occidentale, ma allo stesso tempo si trattava di un accordo spoglio, che non prevedeva nessuna struttura organizzativa¹². La possibilità di dare vita ad un'entità europea occidentale diventava sempre più plausibile, data la persistenza di problemi economico-sociali e la pressione statunitense per una integrazione economica europea. La posizione americana rispetto a questa organizzazione seguiva due prospettive: da un lato, avrebbe potuto riprodurre un'alleanza regionale come quella sancita nel Trattato di Rio per gli Stati americani; oppure sarebbe potuta diventare un'estensione del Trattato di Dunkerque¹³.

Le posizioni degli Stati contraenti erano distanti tra loro: il *Foreign Office* avrebbe voluto promuovere un progetto di natura politica, mentre la Francia e il Benelux prediligevano l'introduzione di garanzie militari, politiche ed economiche, ma entrambi condividevano una linea antitedesca.

Gli obiettivi definitivi vennero stabiliti il 17 marzo del 1948 con la stipula del Patto di Bruxelles. A partire dalla finalità comune di prevenire una politica aggressiva da parte della Germania, il Patto avrebbe dovuto garantire la pace e la sicurezza conformemente alla Carta Onu e organizzare una difesa collettiva contro le minacce in Europa¹⁴. Il risultato fu effettivamente quello di allargare il Trattato di Dunkerque e per la prima volta si poteva parlare di un accordo strettamente europeo-occidentale¹⁵. Con il fallimento della Ced nel

¹⁰ Ivi, p. 262.

¹¹ A. Varsori, *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Bonacci Editore, Roma, 1988.

¹² Ivi, pp. 37-39.

¹³ Ivi, pp. 49-50.

¹⁴ P. Caraffini, *Il Trattato di Bruxelles*, 2017, <http://www.dizie.eu/dizionario/trattato-di-bruxelles/?print=pdf>.

¹⁵ Ibidem.

1954, il Patto di Bruxelles venne esteso anche all'Italia e alla Repubblica federale di Germania, dando vita all'Unione Europea Occidentale (Ueo).

La convergenza di queste politiche difensive diffuse a livello globale si realizzò nel 1949 con la firma del Patto Atlantico che univa le potenze del Patto di Bruxelles con gli Stati Uniti e il Canada; in seguito verranno inclusi altri Stati quali l'Italia, il Portogallo, la Danimarca e l'Islanda. Venne creata in questo modo un'alleanza difensiva basata sull'impegno di reciproco soccorso e su un rinvio alla Carta dell'Onu, la sua attività si sarebbe svolta sul territorio atlantico ed europeo per contrastare il pericoloso nemico d'Oriente¹⁶.

Ed è nella cornice del Patto Atlantico che le principali potenze mondiali procedettero alla fondazione della Nato, un nuovo ente organizzato di carattere militare e politico che creò un legame transatlantico tra l'Europa occidentale e l'America del Nord. La Nato è un'organizzazione internazionale ispirata ai valori democratici che oggi riunisce 29 paesi, i quali prendono decisioni all'unanimità. L'impegno comune è di risolvere pacificamente le controversie e di gestire le crisi internazionali, sulla base dell'articolo 5 del Trattato di Washington, che istituisce la difesa collettiva, un principio per cui «an attack against one, would be an attack against all», ovvero l'aggressione di uno Stato equivale ad un'aggressione di tutti¹⁷.

Questi legami stabiliti sia all'interno che all'esterno del continente europeo mostrarono la ricerca di una stabilità che poteva essere garantita solo attraverso un atteggiamento solidale tra Stati, perciò iniziarono ad essere ipotizzate le prime idee di cooperazione destinate a prendere forma nell'architettura europea.

1.1.3 La situazione italiana e la necessità di rinascita

Ripercorrendo le vicende e l'esito della Seconda Guerra Mondiale, molti Stati usciti distrutti dal conflitto furono indotti a valutare concretamente l'ipotesi di Europa come meccanismo internazionale per la ripresa interna; tra di essi un ruolo determinante venne giocato proprio dall'Italia.

Nel 1939, l'Italia aveva proclamato lo stato di non-belligeranza per il grave livello di impreparazione militare, nonostante con il Patto d'Acciaio si fosse legata alla Germania di

¹⁶ G. Formigoni, *Storia della politica internazionale nell'età contemporanea*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 266.

¹⁷ "Che cos'è la NATO?" https://www.nato.int/nato-welcome/index_it.html.

Hitler. Indotta tuttavia dai successi tedeschi, nel 1940 l'Italia dichiarò guerra alla Francia e all'Inghilterra¹⁸. La sconfitta durante l'offensiva sulle Alpi contro la Francia e i due successivi fallimenti in Africa e nel Mediterraneo, mostrarono all'Italia l'impossibilità di condurre un conflitto parallelo rispetto a quello tedesco.

La debolezza della penisola non tardò a riproporsi durante la campagna condotta in Grecia e lo scontro con le truppe inglesi in Cirenaica costrinse l'Italia ad accettare l'aiuto tedesco. Nel 1942, la Germania era riuscita a creare un regno di potenze europee soggette al suo dominio, dove l'Italia aveva svolto un ruolo marginale. Tuttavia si trattò dell'anno di massimo successo e affermazione delle potenze dell'Asse, poiché già nel 1943 iniziò la controffensiva degli Alleati per ristabilire l'equilibrio mondiale. La strategia d'intervento statunitense aveva studiato la penisola italiana come punto favorevole per la liberazione dei territori dai regimi di stampo fascista e nazista. Nell'estate del 1943, con lo sbarco in Sicilia, gli americani risalirono il territorio e furono ben accolti dal popolo, in quanto ormai gli insuccessi militari di Mussolini avevano gettato in cattiva luce la sua immagine e la leadership. Le proteste erano legate ad una serie di cause socio-economiche, ma non è ad esse che è possibile attribuire la caduta del fascismo. Infatti venne architettata una congiura monarchica per cui il 25 luglio 1943 il re Vittorio Emanuele III convocò Mussolini, invitandolo a rassegnare le dimissioni e il maresciallo Badoglio divenne il nuovo capo del governo. La caduta del regime fascista seguita dalla proclamazione dell'armistizio l'8 settembre, non pose fine immediata alla partecipazione dell'Italia al conflitto, anzi la gettò nel caos; da un lato i tedeschi si apprestarono a inviare delle truppe, dall'altro gli alleati risalivano la penisola dal Sud. L'offensiva tedesca fu aggressiva a tal punto da costringere le truppe americane ad attestarsi lungo la linea Gustav e Cassino divenne la principale roccaforte¹⁹.

Il 12 settembre 1943 l'esercito tedesco liberò Mussolini dalla prigionia sul Gran Sasso. Forte di questa conquista, il duce propose di dar vita ad un nuovo Stato fascista denominato Repubblica sociale italiana (Rsi) con cui vennero puniti i traditori del fascismo e promosso un tentativo di porsi con un unico restaurato governo. Nel suo spostamento da Roma al Nord, il nuovo Partito fascista repubblicano era molto debole e succube delle truppe tedesche che occupavano militarmente il territorio italiano, sfruttandone le risorse economiche e umane.

¹⁸ G. Formigoni, *Storia della politica internazionale nell'età contemporanea*, il Mulino, Bologna, 2018.

¹⁹ G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea il Novecento*, Laterza, Bari, 2008.

Per contrastare la forza fascista, nasceva il movimento partigiano, attivo soprattutto nell'area Centro-Nord della penisola. Erano piccoli nuclei di militanti che intervenivano con azioni di disturbo e sabotaggio dell'operato tedesco. Dopo una prima fase di aggregazione spontanea e poco strutturata, si organizzarono delle vere e proprie bande partigiane in base all'orientamento politico: tra le più celebri si possono citare le Brigate Garibaldi e le Brigate Matteotti²⁰. In tale contesto, il panorama politico non poteva rimanere immutato: vari gruppi di stampo liberal progressista e socialista si riunirono nelle file del Partito d'azione (Pda), mentre gli eredi del Partito popolare di Don Sturzo formarono un nuovo partito destinato a conquistare la scena: la Democrazia cristiana (Dc) sotto l'egida di Alcide De Gasperi. Inoltre, fu costituito il Partito liberale (Pli) e rinacque il Partito repubblicano (Pri). I comunisti si riunirono nel Partito comunista italiano (Pci) e i socialisti nel Partito socialista di unità proletaria (Psiup), infine Bonomi fondò la Democrazia del lavoro²¹.

Tali partiti erano iniziati ad emergere dai giorni della caduta di Mussolini fino all'armistizio e si riunirono a Roma nel Comitato di liberazione nazionale (Cln). Un'iniziativa forte della convinzione di estirpare le radici fasciste dal territorio e decisa ad intervenire contro il governo Badoglio, nonostante questo avesse l'appoggio degli alleati. Il contrasto tra il Cln e il governo fu sbloccato solo nel marzo 1944 dall'iniziativa del leader comunista Togliatti che propose un governo di unità nazionale capace di concentrare le forze nella risoluzione del problema della guerra e nella lotta al fascismo²². La svolta di Salerno portò effettivamente alla nascita del primo governo di unità nazionale nel quale si impegnarono non solo i partiti del Cln, ma ci fu anche la collaborazione di Badoglio e del re Vittorio Emanuele III. Nel 1944, Badoglio si dimise e il governo venne presieduto da Bonomi, favorendo l'azione delle forze partigiane contestualmente all'avanzata degli alleati. Le bande della Resistenza si avvalsero di un apparato militare capace di contrastare le rappresaglie tedesche e condussero anche operazioni di liberazione di alcune città occupate, tra cui Firenze. Tra il 1944 e il 1945, l'attività dei gruppi partigiani aveva incontrato varie difficoltà ma non si era arresa alla sfida di debellare il regime, facendo assumere al proprio operato un carattere non solo militare, ma anche politico e morale. Il 25 aprile 1945, le ultime milizie tedesche si

²⁰ Ivi, pp. 196-197.

²¹ Ivi, p. 199.

²² Ivi, p. 200.

ritirarono dal Nord Italia e Mussolini venne catturato per essere fucilato nel quartier generale del proprio debole governo, a Milano.

Si concluse un periodo in cui l'Italia era stata oggetto di varie forze politiche che ancora una volta avevano enfatizzato la sua frammentazione. Il Nord, infatti, era stato protagonista degli episodi di Resistenza, liberato dall'azione organizzata di quella commistione di partiti facenti parte del Cln. Il Centro aveva conosciuto una forma più debole dell'operato partigiano ed era stato pressoché sotto il controllo continuo del governo Badoglio, con sede a Roma. Infine il Sud, pur essendo stato teatro di azioni partigiane, era fundamentalmente rimasto obbediente alla monarchia. Dopo la liberazione, la sfida più grande era riunire le tre parti del paese sotto la guida del medesimo governo. Emerse come rappresentante provvisorio la figura di Parri, esponente del Pda, che concluse il suo mandato nel dicembre del 1945, e venne rapidamente succeduto dal leader democristiano De Gasperi. Lo scenario politico delle elezioni amministrative del 1946 era dominato dal blocco delle sinistre e dalla Democrazia cristiana. L'esito dei voti permise infatti di suddividere la penisola in varie zone: al Nord-ovest e al Centro vi era un forte consenso per le sinistre, il Nord-est risultò a favore della Democrazia cristiana e il Sud della Democrazia cristiana e delle sinistre. Sicuramente al Centro-sud aveva riscosso un discreto successo anche il partito di Giannini, Uomo Qualunque, che raccolse i consensi della piccola e media borghesia da Roma in giù, ovvero tutta quella parte della penisola che si sentiva estranea all'esperienza partigiana del settentrione. Queste prime elezioni popolari permisero di giungere ad una conclusione importante: il Pda e il Partito liberale erano spariti dallo scenario politico principale²³.

Le elezioni politiche del 1946 orientarono in maniera ancora più chiara una tendenza già emersa nelle amministrative: la Dc dominava la scena politica con il 35,2% dei voti, seguita dal Partito socialista italiano di unità proletaria con il 20,7% e il Partito comunista con il 19%, i tre che conquistarono la quasi totalità dei seggi²⁴. Questi si profilavano come anni di crisi per il Partito socialista, il quale si spaccò, nel 1947, in un'ala supportata da Nenni, vicina al comunismo, ed una guidata da Saragat, che invece mostrò una certa ostilità verso il Partito comunista. Anche il Partito liberale era in forte crisi e il Pda perse consensi fino a sciogliersi anch'esso un anno dopo le elezioni.

²³ G. Galli, *I partiti politici italiani (1943-2004)*, BUR, Milano, 2001.

²⁴ F. Chabod, *L'Italia contemporanea 1918-1948*, Einaudi, Torino, 2002, p.150.

Il 2 giugno 1946 gli italiani furono chiamati non solo a scegliere i futuri rappresentanti politici, ma anche a pronunciarsi sulla questione istituzionale. “Monarchia o repubblica?” è stato il quesito posto al popolo italiano in occasione del referendum e, con un discreto scarto di voti, vinse la Repubblica. Il primo presidente della Repubblica italiana fu Enrico De Nicola, seguito nel 1948 da Luigi Einaudi.

Dopo le elezioni del giugno 1946, i principali partiti presenti nello scenario politico costituirono un governo di coalizione, non avendo ricevuto nessuno singolarmente i voti sufficienti a detenere pieno potere. Il governo del 1946 fu sempre sotto la presidenza De Gasperi alla guida di una coalizione tra Democrazia cristiana, Partito socialista, Partito comunista e Partito repubblicano²⁵. Si trattò essenzialmente di un accordo tra la Democrazia cristiana e le sinistre, che cercarono di avere un ruolo sempre attivo nei programmi politici. In questa occasione non partecipò Togliatti al governo, tuttavia vi era Nenni, uno dei principali esponenti del Partito socialista, che, al rientro di De Gasperi da Parigi, ricevette il ministero degli Esteri. Il periodo del tripartitismo era a rischio e al rientro dal viaggio negli Stati Uniti nel 1947, De Gasperi si dimise e formò un nuovo governo in cui Nenni cedette il ministero degli Esteri a Sforza, repubblicano, segnalando un indebolimento della sinistra nella compagine di governo. Fino a che, nel maggio 1947, De Gasperi, all’ennesima crisi, formò il quarto governo con l’esclusione dei comunisti e dei socialisti. Il grande statista trentino avviò la prima esperienza interamente democristiana con la partecipazione di liberali e repubblicani in veste di esperti tecnici. Questa svolta inasprì i rapporti tra i vari partiti, acuendo, nel lungo periodo, l’opposizione verso la Democrazia cristiana²⁶.

Sicuramente tale condotta non può essere giudicata al di fuori di un contesto internazionale, dove la coalizione tra partiti era stata desiderata e realizzata per soddisfare una necessità di stabilità al potere. In un momento di relativa calma internazionale, i governi di coalizione erano riusciti a sopravvivere, ma a partire dalla definizione dei due blocchi, la politica estera avrebbe riflettuto le sue conseguenze anche sulla situazione interna.

Tale disorientamento politico rendeva anche più complessa la valutazione dei danni economici subiti dalla penisola durante il conflitto. Molte città erano state distrutte dalle operazioni militari, tuttavia la zona industriale era rimasta per lo più integra nonostante dovesse risolvere problemi tecnici di rinnovamento ed efficienza dei macchinari. Anche

²⁵Ivi, p. 157.

²⁶G. Galli, *I partiti politici italiani (1943-2004)*, BUR, Milano, 2001.

l'agricoltura era stata profondamente danneggiata, infatti molte aree bonificate sotto il regime fascista e potenzialmente produttive erano state abbandonate e trascurate andando ad influire sulla produzione agricola, che calò fortemente tra il 1938 e il 1945. Infine, anche i trasporti erano stati interrotti e molte linee ferroviarie completamente distrutte, ma questo fu uno dei settori in cui la ripresa avvenne più rapidamente²⁷. A partire da tale situazione, l'economia italiana subì diverse fasi di evoluzione. Nell'immediato dopoguerra, si parlò di una relativa stabilità monetaria. Lo Stato dovette affrontare grandi spese per la ricostruzione del paese e ciò fece salire rapidamente il deficit. A causa dell'insufficienza della politica fiscale, il Tesoro dovette ricorrere alla Banca d'Italia che emise più carta moneta. La circolazione di carta moneta aumentò di giorno in giorno e vi era pochissimo risparmio contrastato da una tendenza al consumo. Quindi vi fu un aumento della richiesta di beni che rimaneva insoddisfatta a causa di ritmi produttivi ancora molto lenti. In un secondo momento, l'aumento dei prezzi generò una forte inflazione con aumento del costo della vita e quindi necessariamente dei salari. Per arrestare questa crescente inflazione, fu necessario l'intervento di uno degli esponenti del governo De Gasperi, Einaudi, il quale mise in piedi una politica finanziaria con lo scopo di difendere la lira e quindi permettere l'abbassamento dell'inflazione. Con il restringimento del credito alle industrie e al commercio, venne favorita la vendita delle scorte nei magazzini e le importazioni di prodotti alimentari. Venne inoltre posta fine al mercato nero, quindi diminuì la circolazione di moneta ovvero il consumo e aumentò il risparmio²⁸. Lo sforzo per la stabilizzazione economica venne affrontato anche con l'aiuto internazionale del piano Marshall a partire dal 1948, ed è per tale motivo che è fondamentale ricostruire l'opera dei governi De Gasperi e gli effetti legati alla sua capacità di dialogo e interazione con gli altri attori a livello internazionale.

1.2 L'avvento di De Gasperi e della Dc in Italia

1.2.1 De Gasperi e la Democrazia cristiana

In un momento storico difficile, in cui tutto sembrava perduto, un uomo vide nelle due guerre la ragione per esplicitare il dono della vocazione politica. Quest'uomo era Alcide De Gasperi. Il primo di quattro figli di una povera famiglia cattolica del Trentino, Alcide nacque

²⁷F. Chabod, *L'Italia contemporanea 1918-1948*, Einaudi, Torino, p.178.

²⁸C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Einaudi, Torino, 1975.

nel 1881 in un ambiente che sembrava già preludere alla futura sorte. Da sempre motivato dal desiderio di conoscenza e curiosità verso la realtà e il mondo cattolico, De Gasperi fece parte di associazioni studentesche, come l'Associazione cattolica universitaria trentina, che gli aprirono le porte della discussione culturale e politica²⁹. Egli avvertiva l'esigenza di una cultura politica nuova, che affrontasse il problema della nazionalità, del progresso economico e scientifico e far sì che tali fattori si integrassero in una nuova fede cattolica³⁰.

Negli anni della sua presidenza nell'associazione di studenti cattolici del Trentino, De Gasperi subì l'influenza di Murri e di Commer, teologo e sacerdote incontrato a Vienna. Questi due incontri furono fondamentali nella formazione cattolica e politica di De Gasperi, in quanto lo avvicinarono al messaggio leonino, basato su un legame tra un rinnovato approccio teologico, dove la certezza deriva dalla fede, e la dottrina politica. Un motivo che ricorre nella sua esperienza è la distinzione tra quel tratto rigoroso e responsabile con cui veniva vissuta la fede come obbedienza alla Chiesa, totalmente individuale, da quello sociale, di carattere collettivo, proprio della dimensione politica³¹.

Il periodo trascorso a Vienna fu decisivo nella formazione di De Gasperi, il quale, al rientro nel Trentino, si pose alla guida del movimento cattolico. L'esperienza che egli viveva nel movimento si svolgeva «nello Stato» e non si poneva in rapporto dialettico «con lo Stato»³². Mancava quell'intreccio irrisolto di dicotomie (società-Stato, democrazia-Stato, Chiesa-Stato), che invece è necessariamente presente nelle elaborazioni più intransigenti e ideologiche di Luigi Sturzo. De Gasperi rifletteva pertanto sugli elementi di debolezza che rischiavano di impoverire il ruolo dell'iniziativa sociale e politica³³.

Dal 1904 al 1914 il Trentino trascorse un periodo difficile a causa dell'irredentismo. In quest'occasione, De Gasperi si scontrò con la posizione liberale, secondo cui lo Stato-nazione avrebbe dovuto corrispondere al territorio nazionale. Egli proponeva invece l'idea di *natio cattolica*, di origine medioevale, che non si arrestasse ai confini nazionali ma che promuovesse un'apertura a tutte le genti, sia della propria nazionalità che delle altre. De Gasperi concepiva quindi come limitate le posizioni di liberali e socialisti nell'identificazione

²⁹ P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006.

³⁰ Ivi, p.16.

³¹ Ivi, pp. 23-24.

³² P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006, cit. p. 30.

³³ Ivi, pp. 29-30.

rigida del territorio con lo Stato e, in tali termini, poteva risultare come una minaccia all'assetto politico-istituzionale europeo e alla pace.

In questi anni, si ritrova l'originaria congiunzione in De Gasperi della questione nazionale con quella europea che sempre rimase viva nel suo animo. Alla vigilia della Seconda Guerra Mondiale, prese spunto da un libro allora uscito in Austria sul perdurante carattere pluri-etnico dell'Europa centrale e orientale, e constatò come fosse «impossibile, senza violentare qualche minoranza, l'integrale applicazione del principio nazionale nella formazione degli Stati» e aggiungeva che «anche concedendo che le frontiere stabilite dopo la pace di Versailles possano, come avviene, essere ulteriormente rettificata, rimarranno sempre delle oasi, delle isole, delle zone miste, per le quali permane sempre la necessità di creare un diritto delle minoranze»³⁴ e che occorrevano a riguardo garanzie, possibilmente da affidarsi ad un organismo sopranazionale.

Da questa sua contaminazione tra l'identità italiana e la radice nell'esperienza austro-ungarica, nasceva l'esigenza impellente di indagare la questione nazionale che lo portò in seguito ad approdare nel porto europeo.

Il sogno di una vita politica democratica “ossessionò” De Gasperi a partire dalla conclusione della sua prima formazione politica. Dagli anni '30 aveva intravisto la possibilità di creare un'alleanza democratica composta da forze moderate, dove i cattolici assumessero un ruolo di primo piano. Egli già progettava un partito che raccogliesse il popolo dalle macerie del fascismo e restituisse stabilità alla penisola. Costituita nella seconda metà del 1942, la Democrazia cristiana (Dc) si pose come partito di centro, guidato da una classe politica di un certo spessore culturale e che poteva contare sulle strutture associative legate alla Chiesa³⁵. Il Partito di De Gasperi era erede del Partito Popolare di Don Sturzo, ma ne modificava le premesse. Da un partito di ispirazione cristiana ma aconfessionale, si passò ad un partito in cui il rapporto con la Chiesa era decisivo per l'agire politico e l'affermazione dei valori democratici. Ponendosi come valida alternativa ai due schieramenti contrapposti di destra e sinistra³⁶, la Dc era un'aggregazione di diverse forze politiche distinte in correnti organizzate come il «partito romano», espressione degli ambienti del Vaticano, la sinistra sociale di Gronchi o la sinistra di Dossetti³⁷.

³⁴ A. De Gasperi, *De Gasperi e l'Europa degli anni '30*, Cinque Lune, Roma, 1974, cit. p. 68.

³⁵ M. Ridolfi, *Storia dei partiti politici, L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, Bruno Mondadori, Milano, 2008.

³⁶ G. Galli, *I partiti politici italiani (1943-2004)*, BUR, Milano, 2001.

³⁷ M. Ridolfi, *Storia dei partiti politici, L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, Bruno Mondadori, Milano, 2008.

Tra i primi obiettivi perseguiti dalla Democrazia cristiana vi era il coinvolgimento e la fusione tra le varie generazioni. Gli anziani dovevano forgiare «un nuovo strumento politico»³⁸ per i giovani, che non avevano vissuto l'esperienza politica passata del Partito popolare e a cui bisognava trasmettere gli ideali antifascisti, ritenuti un elemento intrinseco e un valore etico-politico per un partito democratico. Questa compresenza di diverse generazioni causò delle spaccature interne tra coloro che conservavano la formazione sturziana e il gruppo di intellettuali vicini a Dossetti³⁹.

Il secondo obiettivo era fronteggiare il comunismo con un partito di stampo cattolico e rivolto ai moderati. Tali riferimenti al liberismo conferirono inevitabilmente una nota conservatrice al partito di De Gasperi, il che risultava anomalo se avesse dovuto proiettarsi in uno scenario social-democratico⁴⁰. Tuttavia, tale carattere conservatore permetteva a De Gasperi di non suscitare preoccupazioni nella Santa Sede e allo stesso tempo di realizzare il proprio progetto. La Dc riuscì a dimostrare che era l'unica piattaforma sotto la quale potesse essere riunito il pluralismo cattolico, più del progetto del laicato di Monsignor Montini. Così, il 24 giugno 1944 la Democrazia cristiana riceveva l'approvazione ufficiale della Santa Sede⁴¹.

1.2.2 De Gasperi: dagli Esteri alla presidenza. L'opera di mediazione

La nascita del suo partito fu l'inizio di un brillante percorso politico che condusse De Gasperi al potere, inizialmente con la carica di ministro degli Esteri, sia durante il secondo governo Bonomi che in quello Parri.

De Gasperi credeva fortemente nel suo ruolo, poiché riteneva che bisognasse cercare nella politica estera «la chiave della politica interna ed economica»⁴². In quel momento il ministro degli Esteri godeva di una posizione privilegiata, poiché avrebbe potuto ridefinire i rapporti con le potenze alleate, ricollocare l'Italia nel sistema di relazioni internazionali e ristabilire il ruolo della penisola nella sfera occidentale.

³⁸ Ivi, cit. p.149.

³⁹ Ivi, p. 152.

⁴⁰ P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp.129-130.

⁴¹ Ivi, p. 140.

⁴² Ivi, p.171.

Il lavoro di mediazione svolto da De Gasperi fu funzionale alla preservazione dell'integrità del territorio nazionale e al mantenimento dei rapporti diplomatici. Infatti, era necessario affrontare le varie posizioni che le potenze europee assunsero rispetto alla risoluzione del problema italiano: la più ostile era quella inglese, che auspicava ad un ridimensionamento della potenza sconfitta. L'Inghilterra, infatti, poneva l'Italia nella delicata posizione di nazione vinta e vincolata alle clausole dell'armistizio, mentre il rapporto con gli Stati Uniti era in una fase di transitorietà: entrambe le potenze erano infatti in dubbio sull'atteggiamento da assumere nei confronti dell'Italia. Inoltre, in un piano macroscopico di rapporti internazionali, come quello che seguì la Seconda Guerra Mondiale, risultava impossibile non tener conto della potenza sovietica.

L'ipotesi di una "pace separata" con l'Italia era caduta a Potsdam nel 1945 quando i paesi vincitori rappresentati da Churchill, Stalin e Truman si erano riuniti con i rispettivi ministri degli Esteri per discutere le nuove condizioni di pace. Tuttavia, per l'Italia venne stabilito un allentamento del controllo alleato nel promemoria *Macmillan*, un documento che non pose fine alle condizioni dell'armistizio, ma ne modificava la natura; esso stabiliva, ad esempio, la possibilità per il Governo italiano di avere rapporti diretti con i rappresentanti diplomatici oppure limitava le funzioni della Commissione Alleata nell'ambito della giurisdizione del territorio⁴³. L'Italia acquisiva in questo modo una semi sovranità nelle relazioni internazionali. Nonostante ciò, non sarebbe stata invitata a San Francisco alla riunione costitutiva della Carta delle Nazioni Unite, pur essendo questo un punto su cui il leader della Dc si era impegnato a fondo⁴⁴.

L'inclinazione della politica estera di De Gasperi era marcatamente filo-occidentale e il suo elemento di forza stava nel percorrere e utilizzare le fratture presenti nella Grande Alleanza. Egli si impegnò molto nelle relazioni con gli Stati Uniti e l'Inghilterra a tal punto da sottoporre loro tre questioni allora estremamente urgenti in Italia. La prima riguardava il problema istituzionale nella scelta tra monarchia e repubblica, che De Gasperi decise infine di risolvere sottoponendo la decisione a referendum. Il secondo punto riguardava la volontà di dimostrare la forza e la stabilità della Democrazia cristiana sul territorio. E, infine, vi era il timore di un sopravvento da parte dell'Assemblea costituente nell'esercizio del potere

⁴³ I rapporti con gli alleati in un promemoria di Harold Macmillan, http://www.reteparri.it/wp-content/uploads/ic/RAV0068570_1958_50-53_03.pdf.

⁴⁴P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006, p.180.

legislativo. Tali problemi vennero trasmessi all'ambasciatore americano Kirk il 17 ottobre del 1945, in quanto De Gasperi sapeva che non sarebbero stati risolti sotto il governo Parri e spingeva sulle relazioni esterne e sull'appoggio degli Stati Uniti molto più di quanto facesse sul dibattito interno⁴⁵.

Lo statista trentino aveva quindi tessuto la sua complessa rete di rapporti alle spalle di Ferruccio Parri⁴⁶. Dopo le dimissioni di Badoglio, Parri era stato proposto dalle segreterie dei sei partiti del Cln come successore, poiché simboleggiava la Resistenza al potere. La sua scarsa incisività lo portò a perdere consensi tra i partiti, dove iniziava a diventare valida la possibilità di provocare la crisi di governo. De Gasperi era sempre stato contrario ad un governo bandiera della Resistenza e la forza che aveva acquisito nello scenario politico lo condusse ben presto ad essere valutato come futuro Presidente del Consiglio⁴⁷. Quando il 24 novembre la crisi si aprì ufficialmente, i rapporti tra Parri e il suo ministro degli Esteri erano già incrinati. De Gasperi aspettò, come in ogni occasione nella sua vita, che fossero le circostanze favorevoli a condurlo al potere⁴⁸. Con la caduta ufficiale del governo espressione del "Vento del Nord", si aprì la strada all'incredibile successione degli otto governi De Gasperi. Il primo durò appena un anno, seguito dal primo governo della Repubblica italiana il 13 luglio 1946⁴⁹.

Il leader della Dc prese il potere portando inizialmente con sé la pesante eredità dell'esarchia ciellenista, nonché dei primigeni partiti antifascisti. Il paradigma usato da De Gasperi era «la democrazia è antirivoluzione», in cui racchiudeva le potenzialità della democrazia nel realizzare grandi trasformazioni sociali, senza percorrere la via rivoluzionaria.

Innanzitutto, il fatto che fosse il leader dei cattolici ad assumere la presidenza del Consiglio aveva un forte significato per un paese, nato liberale, trapassato a fascista e che nuovamente aspirava alla democrazia⁵⁰. Nonostante De Gasperi, al momento della sua candidatura, fosse d'accordo con i liberali su vari aspetti quali il referendum istituzionale o il problema della Costituente, egli non era minimamente intenzionato a rompere la coalizione con socialisti e comunisti. Così, il primo governo rimaneva ad ampia base rappresentativa

⁴⁵ Ivi, p. 187.

⁴⁶ A. Gambino, *Storia del dopoguerra Dalla liberazione al potere DC*, Laterza, Roma-Bari, 1978, p. 135.

⁴⁷ Ivi, pp. 58-77.

⁴⁸ Ivi, pp. 113-114.

⁴⁹ <http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/ordinamento-provisorio-25-luglio-1943-23-maggio-1948-assemblea-2>.

⁵⁰ P. Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna, 2006, cit. p.214.

mentre già a partire dal secondo, restrinse la piattaforma di coalizione alla Dc, Psiup, Psi, Pri⁵¹.

Forte della propria convinzione di garantire il principio di continuità dello Stato, De Gasperi seppe lucidamente gestire la questione istituzionale e mantenere l'ordine pubblico. Tra il 1946 e il 1947, durante il suo secondo governo, dovette affrontare altre problematiche che ancora affliggevano il territorio italiano, tra cui le disastrose condizioni economiche. L'Italia dipendeva interamente dalle importazioni di materie prime e di combustibili, data la paralisi degli apparati produttivi interni⁵². La gestione e il coordinamento delle operazioni economiche venne affidato a Luigi Einaudi, allora governatore della Banca d'Italia, e fu fondamentale l'approvazione della scelta dagli anglo-americani. A differenza del rigido controllo sulla moneta, il liberismo di Einaudi, silenziosamente approvato da De Gasperi, promuoveva una liberalizzazione del mercato interno e degli scambi con l'estero, sollecitando l'apertura ai settori industriali di altre potenze europee⁵³. Una strategia che ebbe effetti positivi nel breve periodo, ma che avrebbe suscitato il malcontento di molti lavoratori. Neanche questi fatti riuscirono a scoraggiare De Gasperi che proseguiva sicuro delle proprie azioni politiche, non sottovalutando mai il rilievo dei rapporti internazionali nella riuscita della politica interna. L'Italia infatti era consapevole di aver bisogno dell'aiuto delle altre potenze europee e ciò le aveva permesso di aderire al regime di Bretton Woods nel 1946.

Dopo la conferenza di Potsdam, De Gasperi tornò a discutere le condizioni dell'armistizio alla Conferenza di Parigi. Quando le varie sessioni sembravano non restituire i risultati desiderati, il leader della Dc fece un rilevante intervento a Lussemburgo il 10 agosto 1946⁵⁴. Pose nel suo discorso tutta la dignità che poteva conservare un paese vinto e provato da un conflitto: «E' tuttora rivolta verso quella pace duratura e ricostruttiva che voi cercate e verso quella cooperazione tra i popoli che avete il compito di ristabilire»⁵⁵, così parlava della neonata Repubblica italiana. Sin da questi tentativi è possibile risalire all'embrione di una futura cooperazione e al desiderio di una paritaria articolazione dell'Occidente⁵⁶ che, fino ad ora, erano state percettibili solo nelle capacità diplomatiche e oratorie di De Gasperi. Se Nenni era un sostenitore di questa linea, Togliatti criticò le condizioni ottenute da De Gasperi per

⁵¹ G. Galli, *I partiti politici italiani (1943-2004)*, BUR, Milano, 2001.

⁵² C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*, Einaudi, Torino, 1975, p.169.

⁵³ P. Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 243.

⁵⁴ P. Canali, *Alcide De Gasperi nella politica estera italiana, 1944-1950*, Mondadori, Milano, 1953.

⁵⁵ Ivi, p.63.

⁵⁶ P. Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna, 2006, cit., p. 251.

l'Italia nelle trattative di pace⁵⁷. Le vicende della politica estera stavano quindi influenzando sull'equilibrio politico interno e ciò venne confermato dall'esito delle amministrative del 1946 con il rafforzamento delle ali estreme.

1.2.3 I risultati della politica internazionalista di De Gasperi dal 1946 al 1948

L'8 novembre del 1946 De Gasperi ricevette un invito a partecipare ad un forum organizzato dal *Council of World Affairs* che si sarebbe tenuto dal 9 all'11 gennaio in Ohio. Già durante la Conferenza di Parigi era stato domandato informalmente a De Gasperi se avesse volentieri accettato un invito a recarsi negli Stati Uniti ed egli aveva risposto positivamente⁵⁸. Un viaggio che ritenne uno dei pochi eventi felici in quel periodo e in cui si fece accompagnare dalla figlia Maria Romana. Non era possibile dare per scontato l'esito delle trattative a causa dei temi sensibili che sarebbero stati trattati per l'Italia, tra cui il piano di aiuti per far ripartire l'economia. D'altra parte però un fallimento dell'incontro avrebbe fortemente compromesso la figura di De Gasperi e il ruolo internazionale degli Stati Uniti. Due erano le prerogative fissate dal leader democristiano che avrebbe dovuto ottenere al suo ritorno: la prima era risollevarne la reputazione dell'Italia affinché non venisse più considerata una potenza vinta, e anzi cercare di rendere il paese un "alleato", lavorando sul pregiudizio dell'opinione pubblica americana. La seconda era fare in modo che l'attenzione degli Stati Uniti volgesse verso l'Italia. Tutta la preoccupazione di De Gasperi sulla riuscita del viaggio sembrava essere confermata dalle parole del segretario di Stato americano Byrnes: «Sr. De Gasperi will of course appreciate that no promises can be made in advance of his visit»⁵⁹. Nonostante il rischio, dopo aver ricevuto alcune informazioni utili dall'ambasciatore Tarchiani, nel gennaio del 1947, De Gasperi arrivò a Washington. Oltre ai timori che potevano essere legati al contesto e alle condizioni italiane, quello fu in realtà un momento favorevole per il dialogo con gli Stati Uniti, data la loro politica di conciliazione con gli altri paesi occidentali. Dopo un iniziale momento di esitazione, durante le elezioni americane in cui si rischiò un nuovo isolazionismo, la vera novità in quei mesi fu una politica statunitense rivolta verso l'Europa, manifestata attraverso una serie di rapporti bilaterali. Anche il libero scambio

⁵⁷ Ivi, pp. 257-258.

⁵⁸ A. Tarchiani, *America-Italia. Le dieci giornate di De Gasperi negli Stati Uniti*, Rizzoli, Milano, 1947, cit. p.14.

⁵⁹ P. Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna, 2006, cit. p. 273.

con il regime di Bretton Woods o il progetto delle Nazioni Unite, furono catalizzatori di questo processo di avvicinamento. Gli obiettivi perseguiti da De Gasperi in quel viaggio facevano perno sulla configurazione del mondo nei due blocchi, per cui gli Stati Uniti sarebbero dovuti intervenire per evitare che l'Italia cadesse vittima della minaccia sovietica. In effetti molti erano stati gli sforzi americani per affermare la propria egemonia in Occidente, principalmente con ingenti prestiti che avevano aiutato molti paesi a riprendersi, anche se risultavano ancora economicamente e politicamente instabili. Lo statista trentino cercò di mantenere un sottile equilibrio tra l'intenzione di non essere fagocitati dall'Urss e quella di non rompere il legame con le sinistre.

Al termine del viaggio, De Gasperi aveva ottenuto risultati migliori di quelli sperati. Egli, infatti, non solo aveva accordato un prestito più elevato con gli Stati Uniti, ma soprattutto sentì il calore del popolo americano, che sembrava essere meno ostile rispetto alle giornate di Parigi, e questo aveva infuso in lui una rinnovata fiducia.

Il terzo governo De Gasperi portò alla luce la precarietà delle alleanze tra partiti e la crisi con le sinistre. Egli si rese conto della necessità di uscire dalla morsa del tripartito pertanto cercò di estendere la compagine governativa con l'inclusione di un "quarto partito", prettamente liberista che sarebbe stato funzionale alla linea Einaudi. A rafforzare le idee di De Gasperi furono i fatti che seguirono la crisi di governo del 13 maggio 1947: egli diede le dimissioni e Nitti divenne presidente del Consiglio per un brevissimo periodo. Anch'egli provò a risolvere la crisi finanziaria promuovendo però una politica economica basata su un rigido controllo della spesa pubblica e che teneva poco conto dell'aiuto americano. Il fallimento di Nitti permise a De Gasperi di tornare al potere più forte di prima. Egli infatti in questo modo aveva affermato la validità delle sue tesi economiche e sancito la rottura con le sinistre. Riprese quindi un governo alla guida esclusiva della Dc e con una tecnostruttura liberista, lasciando a socialisti e comunisti un ruolo marginale⁶⁰.

Furono le circostanze internazionali a rendere ancora più netta la situazione interna. La contrapposizione tra i due blocchi, che emerse dall'esercizio del veto da parte dell'Urss nelle varie decisioni Onu o dall'esclusione dei paesi sovietici dal piano Marshall, fece intervenire De Gasperi con il suo quarto governo presentato come emergenziale. Il governo

⁶⁰ P. Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 296.

“anti-nessuno” fu il primo che la Dc assunse completamente sola per dare una risposta efficace ai cambiamenti internazionali.

Furono anche anni importanti per il partito democristiano, diventato il baricentro della democrazia italiana, che avrebbe dovuto dotarsi di una cintura di sicurezza per evitare una penetrazione delle ali estreme. I quattro partiti democratici di centro quindi avrebbero formato la nuova coalizione e De Gasperi vi si applicò per dare vita alla “formula del 18 aprile”⁶¹, da cui ebbe origine il centrismo. Egli lanciò l’idea di Democrazia cristiana come partito nazionale e non più solamente dei cattolici, permettendo di non circoscrivere interamente lo spazio politico⁶².

Dopo le elezioni del 18 aprile, si verificarono diversi cambiamenti economici positivi quali l’aumento dei salari e la ricostruzione delle infrastrutture. Venne così trasmessa la sensazione che la stabilizzazione fosse stata avviata e che si stesse uscendo dal dopoguerra, grazie anche all’aiuto economico rinnovato negli anni seguenti con il piano Marshall. D’altra parte, il congresso americano lo avrebbe approvato nel mese di febbraio e il 16 aprile l’Italia firmava gli accordi che davano vita all’Organizzazione per la cooperazione economica europea (Oece).

Nella visione di De Gasperi esisteva una gerarchia tra il governo, la maggioranza parlamentare e il partito. La leadership del governo avrebbe costituito il punto di riferimento, anche se spesso egli agì su presupposti politici ed istituzionali che non contrassegnavano le sue idee prevalenti, come lo stesso il centrismo. Tuttavia, nel suo agire, non abbandonò mai la propria impostazione politico-istituzionale e la impose fino a quando la sconfitta elettorale del 1953 non lo indebolì. Tale fiducia nella leadership di governo fu il suo punto di forza e nessuno dopo di lui seppe così magistralmente riprodurla⁶³.

⁶¹ F. Chabod, *L’Italia contemporanea, 1918-1948*, Einaudi, Torino, p.68.

⁶² P. Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna, 2006.

⁶³ Ivi, cit. p. 356.

“LA NOSTRA PATRIA EUROPA” E GLI IDEALI DEGASPERIANI

2.1 Un percorso di traguardi e fallimenti: dal Piano Marshall alla Ced

2.1.1 I diversi approcci politici e la nascita dell'Oece

L'Europa, come organizzazione internazionale di carattere politico ed economico, iniziò ad essere realizzata dopo la Seconda Guerra Mondiale, nonostante si trattasse di un obiettivo perseguito già precedentemente dall'azione diplomatica delle varie potenze europee, al fine di orientare le strutture nazionali verso la creazione di rapporti interstatali⁶⁴.

Il primo tentativo venne avanzato da Wilson nel 1919 con la proposta della Società delle Nazioni, un sistema per limitare l'uso della forza e garantire la sicurezza collettiva. Tuttavia, tale iniziativa fallì poiché l'accordo non prevedeva nessun meccanismo di autodifesa alternativo alla guerra e per il basso numero di adesioni da parte degli Stati⁶⁵. Circa dieci anni dopo, il ministro degli Esteri francese, Briand, proponeva una “Unione federale europea” che facesse perno sui rapporti tra la Francia e la Germania.

Nel secondo dopoguerra le varie idee e tentativi che erano rimasti incompiuti negli anni precedenti divennero una necessità per gli Stati europei. Essi erano guidati dalla

⁶⁴ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 15.

⁶⁵ R. Marchetti, *La politica della globalizzazione*, Mondadori, Milano, 2014.

consapevolezza che non fosse più possibile ripetere conflitti di tale portata che minassero la pace e la stabilità dei paesi con conseguenze disastrose. Sul piano politico, questa prospettiva si tradusse nell'elaborazione di diverse concezioni del carattere che avrebbe dovuto avere il nuovo impianto europeo.

La prima corrente di pensiero era quella federalista, rappresentata dagli ideali di Churchill, che proponeva un'ampia cooperazione tra Stati lasciando intatta la sovranità nazionale. In quest'ottica, veniva ammessa la possibilità di creare organismi interstatali le cui azioni fossero espressione di una volontà collettiva, purché restassero sotto la guida degli Stati membri⁶⁶.

Uomini come Spinelli rientravano invece nella corrente degli unionisti⁶⁷. Per loro, il presupposto era la «distruzione» degli Stati nazione, che avevano causato la rovina dei popoli nei due conflitti mondiali, al fine di creare un unico grande Stato che superasse i limiti dei confini nazionali e che fosse guidato da un Congresso costituente eletto da tutti i cittadini⁶⁸.

Infine, una linea più moderata era quella sostenuta dai funzionalisti, Schuman e Monnet. Essi, infatti, non credevano negli effetti benefici di un passaggio diretto alla federazione, ma proponevano un'integrazione settoriale dell'economia e della politica come risultato di una parziale e graduale cessione di sovranità da parte dei singoli Stati. Solo un processo meno traumatico e mediato avrebbe potuto favorire la costruzione di una diversa struttura del potere in Europa, dovuta ad uno svuotamento delle sovranità nazionali.

Per De Gasperi valse un discorso a parte, nell'impossibilità di ricondurlo sotto una di queste correnti. Egli credeva in un'Europa che non elidesse le nazioni ma che si arricchisse della loro diversità culturale e identitaria, instaurando una dialettica positiva tra Europa e nazione⁶⁹.

Nonostante le reticenze e i timori che potessero emergere dall'idea di cambiamento, gli Stati erano convinti di non poter più continuare i rapporti nelle modalità precedenti. A conferma di ciò, il 16 aprile 1948 venne firmata a Parigi una convenzione che creava l'Organizzazione europea di cooperazione economica (Oece): una sorta di ministero dell'economia con potere d'intervento, con cui gli Stati organizzavano la gestione degli aiuti

⁶⁶ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015, p.16.

⁶⁷ P. S. Graglia, *L'Unione Europea, perché stare ancora insieme*, il Mulino, Bologna, 2019.

⁶⁸ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 16.

⁶⁹ J. D. Durand, *Alcide De Gasperi e la Patria Europa*, Fondazione Trentina Alcide De Gasperi, Pieve Tesino, 2007.

americani previsti nel piano Marshall. L'opposizione inglese al ruolo dell'Oece lo rese, infine, un mero organo consultivo con funzione informativa⁷⁰.

Questa iniziativa venne seguita dal Congresso d'Europa che si svolse all'Aia il 7 maggio 1948 e a cui parteciparono diciassette nazioni. Presieduto da Churchill, presero parte all'incontro i politici britannici Eden e Macmillan, i belgi Spaak e Van Zeeland, esponenti tedeschi come Adenauer e Hallstein, per la Francia Mitterand e, infine, l'Italia rappresentata da Spinelli. Un dato che emerse era la spaccatura tra i federalisti e gli unionisti; i primi auspicavano di creare un'Assemblea europea eletta dai cittadini a suffragio universale e dotata di poteri costituenti, i secondi invece erano fautori dell'Unione o Confederazione europea con membri designati dai Parlamenti nazionali, i cui poteri fossero limitati alla realizzazione di questa unione politica ed economica⁷¹.

L'esito del Congresso portò, infine, all'istituzione di un'Assemblea eletta dai Parlamenti nazionali, non essendo ancora i tempi maturi per l'introduzione del suffragio universale.

L'Assemblea prendeva il nome di Consiglio d'Europa approvata nel 1949 con una risoluzione di Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda e Svezia⁷². A 70 anni dalla firma del suo Statuto a Londra, il Consiglio d'Europa resta la prima forma di un'Assemblea europea che unisce in sé un Comitato ministeriale con ruolo decisionale e un'Assemblea parlamentare con membri nominati secondo le procedure interne statali⁷³. Si trattò di un progetto poco impegnativo per gli Stati che lasciava inalterato l'esercizio dei poteri sovrani⁷⁴.

Inoltre, sul piano mondiale, gli Stati Uniti erano usciti dall'isolazionismo con il Patto Atlantico e anche la Francia avrebbe voluto riacquisire il proprio ruolo di centralità, creando un nuovo ordine basato sui rapporti franco-tedeschi. Per permettere la cooperazione economica tra le due potenze era, però, prima necessario risolvere il problema del controllo dell'industria del carbone e dell'acciaio. Tale iniziativa avrebbe favorito non solo la Germania, facendola uscire da una posizione di inferiorità dopo la sconfitta subita durante la

⁷⁰ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013.

⁷¹ Ivi, p. 45.

⁷² Ivi, p. 46.

⁷³ Lo statuto del Consiglio d'Europa è firmato a Londra, <https://70.coe.int/home/#752>.

⁷⁴ P. S. Graglia, *L'Unione Europea, perché stare ancora insieme*, il Mulino, Bologna, 2019.

guerra, ma anche la Francia, restituendole una certa autorità nelle dinamiche internazionali. La soluzione a tale proposito fu la Dichiarazione Schuman.

2.1.2 La Dichiarazione Schuman e la Ceca

«Il Governo francese propone di porre l'insieme della produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio sotto un'autorità comune in un'organizzazione aperta alla partecipazione degli altri paesi dell'Europa»⁷⁵. Recita così la Dichiarazione Schuman approvata nel 1950 dal Consiglio dei ministri francese, dalla Germania e dagli altri paesi europei. Era un'iniziativa che avrebbe dovuto agire in molteplici direzioni quali la distensione dei rapporti bilaterali tra Francia e Germania, la determinazione di un equilibrio tra i due blocchi e l'integrazione della Germania occidentale⁷⁶.

Basata sull'approccio funzionalista e aperta ad un'impostazione comunitaria, l'idea era stata maturata dal commissario al Piano per la ricostruzione dell'industria francese Jean Monnet⁷⁷. Egli portava avanti la convinzione secondo la quale l'integrazione politica sarebbe stata possibile solo come conseguenza di un'integrazione economica, a partire proprio dalla condivisione delle risorse. La messa in comune fu un atto che mostrava la nuova impostazione che avrebbero dovuto avere le istituzioni europee: non più indirizzate a coltivare gli interessi egoistici degli Stati ma rivolte verso una prospettiva di cooperazione e sostegno reciproco. In particolare, tale iniziativa era vantaggiosa per entrambi i paesi poiché alla Francia assicurava l'accesso al carbone per le industrie siderurgiche e l'esercizio del controllo sul riarmo tedesco, mentre alla Germania offriva l'occasione di un trattamento paritario e la collaborazione con una potenza vincitrice⁷⁸.

L'attuazione delle idee monnetiane arrivò con la dichiarazione del ministro degli Esteri francese, Schuman, presentata al Quai d'Orsay il 9 maggio 1950. I primi ad aderire furono l'Italia e i paesi del Benelux. Altri Stati invece, come il Regno Unito, avvertirono questa iniziativa come una minaccia alla propria sovranità e si rifiutarono di prenderne parte⁷⁹.

⁷⁵ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015, cit. p. 21.

⁷⁶ Ivi, p. 22.

⁷⁷ P. S. Graglia, *L'Unione Europea, perché stare ancora insieme*, il Mulino, Bologna, 2019.

⁷⁸ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013.

⁷⁹ P. S. Graglia, *L'Unione Europea, perché stare ancora insieme*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 19.

Immediata conseguenza della Dichiarazione fu la nascita della Comunità economica del carbone e dell'acciaio (Ceca), istituita con il trattato di Parigi dell'8 aprile 1951 entrato in vigore il 27 luglio 1952. Fondata da Italia, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, la Ceca prevedeva il conferimento dei poteri nella gestione di riserve di carbone e acciaio ad istituzioni comuni e indipendenti dai singoli Stati⁸⁰. Il vero e proprio Governo della Ceca era l'Alta autorità, un collegio di 9 membri con un mandato di sei anni nominati dagli Stati ma da loro indipendenti nello svolgimento delle attività. Tale organo agiva sotto il controllo di un'Assemblea parlamentare di 78 membri nominati dai Parlamenti nazionali con funzione consultiva. Poi vi era un Consiglio dei ministri, composto dai rappresentanti dei Governi con il compito di armonizzare l'azione dell'Alta autorità con quella degli Stati membri⁸¹. Infine, operava una Corte di Giustizia formata da 7 giudici e 2 avvocati generali, per assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione delle norme del Trattato, e il Comitato consultivo, un organo tecnico con 51 membri provenienti da sindacati o da associazioni padronali e di consumatori⁸².

L'impostazione di Monnet verrà riprodotta anche nelle future istituzioni, ricercando sempre un maggior grado di decentramento del potere. Nonostante si trattasse di una proposta per garantire gli interessi francesi nei rapporti con la Germania, la Dichiarazione Schuman, e in seguito la Ceca, hanno individuato una nuova forma di condivisione del potere che, attraverso le istituzioni e il diritto comune, usciva per la prima volta dai vincoli dello Stato-nazione⁸³.

2.1.3 L'insuccesso del Piano Plevén per la Ced

Un'altra iniziativa da inquadrare nella creazione di un piano comune d'azione è la Comunità europea di difesa (Ced). Negli anni in cui gli Usa richiedevano la partecipazione degli Stati nell'Alleanza Atlantica e il riarmo tedesco, la Francia avanzò una controproposta: il Piano Plevén per la Ced. L'obiettivo di tale progetto era evitare l'adesione della Germania

⁸⁰Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, trattato Ceca, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=legisum:xy0022>.

⁸¹ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 23.

⁸² G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, p. 61.

⁸³ P. S. Graglia, *L'Unione Europea, perché stare ancora insieme*, il Mulino, Bologna, 2019.

al Patto Atlantico e favorire un riarmo controllato, in un momento in cui la Francia risultava militarmente debole poiché impegnata nella guerra indocinese.

Il progetto era stato esposto dal primo ministro Pleven all'Assemblea nazionale francese nel 1950, quando la guerra in Corea poteva essere una minaccia concreta per le potenze occidentali. Il piano prevedeva la creazione di forze armate comuni composte da sei divisioni, con uno stato maggiore internazionale agli ordini del comandante delle forze atlantiche, soggette al controllo di un ministro europeo della Difesa responsabile dinanzi a un'Assemblea europea⁸⁴.

La discussione portò anche alla possibile introduzione di un potere politico europeo unificato. L'Italia, promotrice di questa iniziativa, avrebbe voluto valorizzare il significato della Ced, andando oltre lo scopo del riarmo controllato della Germania. Alcide De Gasperi, nel ruolo di Delegato generale dell'Unione europea dei federalisti e di consigliere di Spinelli, chiese l'inserimento dell'articolo 38 nel progetto del Trattato⁸⁵. Tale articolo prevedeva l'accostamento di una struttura politica a quella militare, istituita dalla Ced. L'obiettivo era la costituzione di una Assemblea della Comunità europea di difesa, eletta su base democratica e con dei poteri costituenti: venne nominata quindi tale Assemblea *ad hoc* e si procedette rapidamente alla redazione di un progetto di Comunità politica europea, approvato il 10 marzo 1953⁸⁶.

La struttura della Comunità politica avrebbe previsto un sistema parlamentare bicamerale, il potere esecutivo esercitato da un Consiglio esecutivo europeo e da un Consiglio dei Ministri nazionali. Infine, sarebbero stati interpellati una Corte di Giustizia e un Consiglio economico e sociale consultivo. Le sue competenze avrebbero interessato il coordinamento delle politiche estere degli Stati membri e l'attuazione del Trattato Ced⁸⁷.

Per quanto la Seconda Guerra Mondiale avesse messo a dura prova la resistenza e l'identità dei vari Stati, nel 1953 nessuno di essi era pronto a rinunciare alla propria sovranità e costituire un'associazione federale basata sulla condivisione del potere politico. Infatti, il 30 agosto 1954 cadde il trattato Ced, mostrando l'impossibilità di passare da un'integrazione settoriale ad un'unica comunità federale. Si aprì così una crisi diplomatica che venne risolta

⁸⁴ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, p. 69.

⁸⁵ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, il Mulino, Bologna, 2015.

⁸⁶ Ivi, p. 26.

⁸⁷ D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia CED e la Federazione Europea nelle carte della Delegazione italiana, 1950-1952*, Jaca Book, Milano, 1990.

riutilizzando il Trattato di Bruxelles del 1948 che comprendeva Francia, Belgio, Gran Bretagna, Lussemburgo e Paesi Bassi, i quali insieme costituirono l'Unione europea occidentale (Ueo). Dopo il fallimento della Ceca anche Italia e Germania furono autorizzati ad aderire al Patto di Bruxelles; veniva riconosciuta in tal modo alla Germania la possibilità di un riarmo militare e quindi la sua piena adesione all'Alleanza Atlantica⁸⁸.

2.1.4 Continuano le trattative: Cee e Ceea

Nella seconda metà degli anni '50, gli Stati membri del continente europeo avevano compreso che gli unici mezzi di integrazione e stabilità erano progetti di carattere economico che prevedessero dei contributi gradualmente, come lo era stato la Ceca. Pertanto, dopo il fallimento di un'iniziativa più audace come quella della Comunità di difesa, si tornò agli schemi originali di un'integrazione settoriale per ripartire da un'«Europa a Sei»: Francia, Italia, Belgio, Germania, Olanda, Lussemburgo⁸⁹.

L'1 e il 2 giugno 1955 si svolse la Conferenza dei Sei ministri degli Affari Esteri convocata a Messina dall'italiano Martino, durante la quale si giunse alla decisione di creare un Comitato intergovernativo composto da esperti di alto rango per studiare le possibilità di integrazione in alcuni settori economici, tra cui quello energetico, e preparare all'eventualità di un mercato comune generale⁹⁰. Il presidente del Comitato era Spaak, ministro degli Esteri belga, il quale, alla conferenza di Venezia del 1956, annunciò i risultati dei lavori che portarono alla proposta di una Comunità europea dell'energia atomica (Ceea) ed una Comunità economica europea (Cee). Tali progetti vennero approvati dagli Stati europei e disciplinati nei Trattati di Roma firmati il 25 marzo 1957 al Campidoglio⁹¹.

Il Trattato Cee coinvolse i sei paesi firmatari della Ceca per favorire la creazione di un mercato comune che garantisse la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali.

Tra i vari obiettivi vi erano: la ricerca di un'unione più stretta tra popoli europei, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini, ma anche il progresso economico e sociale, riducendo il divario tra i paesi nel rispetto della Carta delle Nazioni

⁸⁸ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013.

⁸⁹ Ivi, pp. 88-91.

⁹⁰ Ministero degli affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Il ruolo dell'Italia nel processo di integrazione europea*, https://www.esteri.it/mae/en/politica_estera/politica_europea/italia_in_ue.

⁹¹ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, il Mulino, Bologna, 2015.

Unite⁹². Il contenuto del Trattato fissò la disciplina in ambiti differenti, primo tra tutti l'unione economica, in cui gli Stati si impegnarono ad allineare le proprie politiche in un sistema di libera concorrenza. Vennero poi aboliti i dazi doganali a favore di una tariffa estera comune sulle importazioni dai paesi al di fuori della Cee e stabilite delle materie in cui adottare delle politiche europee, come quella agricola o del trasporto⁹³.

Il Trattato Euratom, che istituì la Comunità europea dell'energia atomica, ambiva al conseguimento dell'indipendenza energetica e ad un uso pacifico dell'energia nucleare. Gli aderenti erano gli stessi Stati fondatori, i quali avrebbero voluto assicurare pari possibilità di approvvigionamento energetico attraverso la formazione e lo sviluppo delle industrie nucleari, senza mettere a rischio la sicurezza dei cittadini⁹⁴.

Le istituzioni responsabili dell'applicazione dei Trattati sarebbero state identiche per Cee e Ceea: un Consiglio dei ministri composto dai rappresentanti dei Sei, due esecutivi distinti con una Commissione di nove membri per la Cee e una di cinque per l'Euratom. Un'Assemblea comune con membri eletti dai Parlamenti nazionali e la Corte di giustizia per dirimere le controversie sorte in merito ai Trattati. Vi erano infine organi consultivi come il Comitato economico e sociale e la Banca europea degli investimenti, o l'Agenzia per gli approvvigionamenti operante nell'ambito Ceea.

Questi trattati, dunque, possono essere considerati un successo del funzionalismo nella misura in cui riuscirono a trasferire competenze dapprima esclusivamente nazionali ad istituzioni comuni. Infatti, sia la Cee che la Ceea poggiavano su un apparato che comprendeva due organi responsabili delle procedure decisionali: il Consiglio e la Commissione, dove le proposte della Commissione a carattere integrazionista sarebbero state valutate e approvate dal Consiglio avente anche funzione esecutiva. Fino alla «Fusione degli esecutivi» del 1967, la Cee e la Ceea ebbero ciascuna un Consiglio e una Commissione. Il 1° gennaio 1958 prese avvio l'attività istituzionale delle due Comunità⁹⁵.

Il 1958 fu lo stesso anno in cui De Gaulle ritornò al potere in Francia, promuovendo una dialettica nazionalista incentrata sul ruolo che il suo paese avrebbe dovuto svolgere nella comunità europea. Secondo il Presidente francese, la Francia, in quanto Nazione «prima» per

⁹² G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013.

⁹³ Trattato di Roma (Cee), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023>.

⁹⁴ Trattato che istituisce la comunità europea dell'energia atomica (Euratom), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0024>.

⁹⁵ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, il Mulino, Bologna, 2015.

storia e livello civile⁹⁶, avrebbe dovuto attirare l'adesione degli altri popoli europei attorno a sé, con un rifiuto di quella concezione di sovranazionalità che si stava diffondendo ovunque. Anche la Gran Bretagna viveva un periodo di rafforzamento nazionalistico e in politica estera era concentrata sul mantenimento dei rapporti nel Commonwealth. Essa, infatti, non solo aveva rifiutato l'adesione alla Ceca ma aveva creato un sistema commerciale contrapposto alla Cee: L'Efta, il quale non ebbe lo stesso successo poiché composto prevalentemente da paesi mal dislocati geograficamente con economie piccole, ad eccezione di quella inglese⁹⁷. Questa era solo una delle ennesime dimostrazioni dell'estraneità della Gran Bretagna alla neonata comunità europea. Durante tutti gli anni '50 non aveva preso parte a nessuna iniziativa, solo nel 1961 venne avviato il negoziato per un'eventuale adesione del Regno Unito alla Cee, da confermare con una consultazione interna.

Gli Stati Uniti erano favorevoli all'inclusione della Gran Bretagna poiché avrebbe facilitato l'avvio di un negoziato politico globale che potesse anche liberalizzare il commercio tra Europa e Usa. Quando i rapporti tra Francia e Inghilterra si intensificarono con la proposta di un direttorio a due in seno alla Cee, gli Stati Uniti intervennero proponendo la riduzione lineare e reciproca delle tariffe doganali tra paesi aderenti all'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (Gatt)⁹⁸.

Nel 1962 i negoziati per l'ingresso della Gran Bretagna nella Cee mostravano le loro prime difficoltà: l'Inghilterra chiedeva la tutela di interessi agricoli specifici e il mantenimento di rapporti privilegiati con i paesi del Commonwealth e dell'Efta⁹⁹. La Francia pose il veto sulla sua adesione poiché essa metteva in discussione uno dei risultati europei appena ottenuti quale la Politica agricola comune (Pac). Ciò favorì un riavvicinamento alla Germania e l'inizio di una nuova fase nei rapporti franco-tedeschi. Infatti, nel 1962, venne negoziato il Trattato dell'Eliseo, firmato a Parigi nel 1963, un accordo di amicizia franco-tedesca per istituzionalizzare la cooperazione tra i due paesi nei settori della difesa, della politica estera, dell'educazione e della cultura¹⁰⁰.

⁹⁶ Ivi, cit. p. 36.

⁹⁷ R. Baldwin, C. Wyplosz, *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, 2012.

⁹⁸ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 45.

⁹⁹ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013.

¹⁰⁰ G. Finizio, *Trattato dell'Eliseo, Dizionario Storico dell'Integrazione Europea*, Rubbettino editore, 2009. <http://www.dizie.eu/dizionario/trattato-delleliseo/>.

La tensione tra Francia e Inghilterra venne sciolta a partire dal 1969 con la presa di potere del presidente Pompidou, che condizionò l'ingresso inglese all'accettazione della Pac. Dopo anni di trattative la Gran Bretagna, la Danimarca, l'Irlanda e la Norvegia diventavano membri Cee nel 1973. L'ingresso britannico fu il più rilevante perché pose fine a quegli attriti che avevano ostacolato il processo europeo dal dopoguerra¹⁰¹.

2.2 La svolta europeistica di De Gasperi

2.2.1 L'impegno di De Gasperi in Europa e il rapporto con gli Stati Uniti

Nello sviluppo del progetto europeo, l'Italia, come sottolineato nelle pagine precedenti, aveva sempre cercato di ritagliarsi un ruolo e di partecipare alle trattative. De Gasperi ritenne una mossa strategica per un paese debole come l'Italia sia l'adesione nel 1950 alla Dichiarazione Schuman e alla Ceca, che porsi nel ruolo di membro fondatore della Comunità europea, essendo tra gli Stati firmatari dei Trattati di Roma¹⁰².

Tali risultati furono l'esito di una intensa attività diplomatica avviata da De Gasperi a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. Il piano Marshall, adottato nel quadro della politica di contenimento americana, era stato un primo passo di avvicinamento alle potenze occidentali. Se al piano economico fosse stata affiancata un'alleanza politico-militare, come poi avvenne con quella Atlantica, tra gli Stati Uniti e l'Europa occidentale sarebbe stato più semplice arginare l'influenza sovietica¹⁰³. L'idea di inserire l'Italia in un patto intercontinentale non fu immediatamente ben accetta. Quando le altre potenze europee avevano già avviato le trattative, in Italia, le sinistre e gli stessi cattolici, in particolar modo l'ala dossettiana della Dc, avevano visto l'Alleanza come un rischio per l'integrità della società italiana; la corrente di Gronchi, collocata alla sinistra della maggioranza degasperiana, si sarebbe apertamente schierata a favore del mantenimento di una posizione neutrale rispetto ai due blocchi che, con l'ingresso nell'Alleanza, sarebbe venuta a meno. D'altra parte, a livello internazionale, l'Italia era ancora fortemente screditata: era fuori dall'Onu per il veto sovietico ed era in sospenso l'ostilità con l'Inghilterra. De Gasperi era consapevole che l'unico

¹⁰¹ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, p. 140.

¹⁰² P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006.

¹⁰³ Ivi, pp. 363-365.

modo per superare questa condizione e le diverse tensioni interne era impostare una strategia politica basata sul consolidamento dei rapporti euro-atlantici¹⁰⁴.

Durante un incontro tra i massimi esponenti di politica estera americana, a cui parteciparono personalità come Dulles e Marshall, gli Stati Uniti giunsero alla conclusione che l'Italia sarebbe stata ammessa nell'Alleanza atlantica solo se avesse aderito al patto di Bruxelles e tale decisione venne comunicata a Roma dall'ambasciatore Tarchiani. De Gasperi aveva riflettuto sull'adesione al Patto di Bruxelles, tenendo in considerazione il suo inserimento nel contesto Onu, da cui l'Italia rimaneva esclusa. Allora il leader della Dc pensò di evidenziare il contrasto esistente tra l'adesione ad un patto di natura militare e le condizioni italiane nel trattato di pace, a sollecitare implicitamente la richiesta di una minor rigidità. Queste allusioni non piacquero alla Francia e all'Inghilterra, costando all'Italia un indebolimento dei rapporti con le due potenze. A fronte di questo contesto, un primo passo che De Gasperi scelse di fare fu quello di svincolare l'adesione al Patto di Bruxelles dalle condizioni di pace¹⁰⁵.

Il 4 gennaio 1949 l'Italia così avanzò la controproposta agli americani di adesione al Consiglio d'Europa, istituzione che sarebbe nata nel maggio dello stesso anno, come condizione sostitutiva al patto di Bruxelles per l'ammissione nell'Alleanza Atlantica. La Gran Bretagna mantenne un atteggiamento ostile mentre la Francia appoggiò le mosse diplomatiche italiane: il 4 aprile 1949 anche l'Italia venne considerata ufficialmente un membro del Patto atlantico. La possibilità di rientrare nell'alleanza per la penisola era stata favorita da una convergenza di fattori che si esplicitavano in una sua predisposizione alla pace e ai valori democratici e nella posizione strategica nelle acque del Mediterraneo¹⁰⁶.

Il duro lavoro di De Gasperi per conferire un nuovo ruolo all'Italia nelle dinamiche internazionali, proseguiva con l'impegno nel progetto europeo. La sua Europa affondava le radici nell'idea cristiana, come espressione di un solidarismo internazionale e si era evoluta nel federalismo dopo l'esperienza austriaca¹⁰⁷, giungendo ad essere rappresentata come mito soreliano dalla valenza etico-politica¹⁰⁸. Le riflessioni degasperiane si distaccavano molto dal realismo politico e lo si evince in particolar modo da due temi che sarebbero rimasti al centro

¹⁰⁴ Ivi, pp. 368-369.

¹⁰⁵ Ivi, p. 371.

¹⁰⁶ MY COUNTRY AND NATO, *ITALY AND NATO*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_162356.htm.

¹⁰⁷ P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006.

¹⁰⁸ Ivi, p. 490.

delle sue considerazioni politiche: il primo riguardava la guerra europea, dove erano evidenti gli effetti negativi generati dal nazionalismo e ciò si ricollegava al secondo tema della fragilità delle democrazie. Questi presupposti lo condussero verso l'idea di comunità politica europea, da realizzare in seguito all'istituzione di un esercito comune per la difesa militare¹⁰⁹.

Tutti gli ideali europeisti non si allontanarono mai dal mantenimento dei rapporti con gli Usa. Gli Stati occidentali erano ancora troppo deboli per giocare un ruolo autonomo e la riconduzione sotto la sfera d'influenza americana permetteva all'Europa di recuperare la sua centralità, facendo da epicentro nei rapporti Usa-Urss¹¹⁰. Inoltre il sostegno americano era fondamentale per contrastare la minaccia sovietica e anche per questo De Gasperi aveva mantenuto il dialogo con gli Stati Uniti al centro della propria politica estera. In questa prospettiva, dopo il suo primo viaggio nel 1946, De Gasperi tornò a Washington nel 1951. L'Italia doveva compiere uno sforzo maggiore per riguadagnare credibilità e dimostrare di poter essere degno partner dell'alleanza, sulla base dei suoi progressi economici e sociali¹¹¹. Tra i temi in agenda della delegazione italiana a Washington vi erano la questione di Trieste e il veto sovietico sulla partecipazione all'Onu, che non vennero risolti, mentre vennero avviate le discussioni sul trattato di pace e sulla cooperazione economica¹¹².

Prima di giungere in America, De Gasperi aveva incontrato Plevin a Parigi, dove iniziava ad essere valutata l'ipotesi di un esercito europeo integrato. Tutti gli Stati si resero conto che ciò avrebbe cambiato la logica dei rapporti con gli Usa e sarebbe stata necessaria un'integrazione europea parallela a quella atlantica, che iniziò ad affermarsi con la dichiarazione Schuman e nella Ceca. Nonostante si trattasse di un'iniziativa incentrata sul miglioramento del rapporto franco-tedesco, De Gasperi sapeva che bisognava prenderne parte perché gli Stati stavano vivendo un momento di svolta che avrebbe potuto condurre a quell'unità politica che egli non smise di predicare fino alla fine dei suoi giorni¹¹³.

¹⁰⁹ P.L. Ballini, A. Varsori, *L'europeismo degasperiano tra ideali e realismo in L'Italia e l'Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004.

¹¹⁰ F. Attinà, G. Natalicchi, *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, il Mulino, Bologna, 2010.

¹¹¹ P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006, cap. XV, pp. 506-507.

¹¹² F. Attinà, G. Natalicchi, *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, il Mulino, Bologna, 2010.

¹¹³ P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006.

2.2.2 De Gasperi verso la costruzione d'Europa

Se nei primi anni '50 esisteva lo scheletro della struttura europea lo si deve in particolar modo a tre figure: De Gasperi, Schuman e Adenauer. Questi infatti avevano dedicato la loro vita alla realizzazione di un progetto a lungo termine che potesse impegnare e coinvolgere anche le generazioni future¹¹⁴. Il punto di partenza condiviso era porre le basi per un'Europa unita e solidale. Un primo passo era stato compiuto nel 1948 alla Conferenza dell'Aia che aveva promosso l'Oece. Nello stesso anno, l'alleanza di Dunkerque si era evoluta nel Patto di Bruxelles, una prima entità euro-occidentale nella quale l'Italia non era stata inclusa¹¹⁵, anche se nel 1949 rientrò nell'alleanza militare atlantica.

L'articolo pubblicato da «Il Popolo» nel 1949 riportava l'entusiasmo di De Gasperi nell'individuare il ruolo dell'Italia come potenza fondatrice dell'Unione Europea, indicando questa come l'occasione per uscire definitivamente dalla «situazione umiliante»¹¹⁶ del dopoguerra e mostrare al contrario la sua fede in un futuro di pace e stabilità¹¹⁷.

Il 20 aprile 1949 la delegazione italiana partecipò al Congresso di Westminster per discutere il problema dell'unificazione economica e dell'integrazione delle industrie di base¹¹⁸, e già il 5 maggio a Londra veniva firmato lo Statuto del Consiglio d'Europa, primo organo collettivo con sede a Strasburgo. Al suo rientro De Gasperi dichiarò che la meta europea era raggiungibile, non di certo dalla propria generazione, ma i giovani avrebbero avuto un'eredità su cui lavorare. Egli sollecitava l'adozione di un sistema comunitario che garantisse una cooperazione tecnica e intellettuale, come superamento definitivo del metodo militare. Per trasmettere l'idea europea ai popoli si rivolse agli italiani con queste parole: «Italiani, se l'Europa è unita, la pace è sicura. È ora che tutti i popoli liberi levino la loro voce per conclamare la necessità di un'Unione o federazione di Stati democratici europei... Italiani, confermate la vostra volontà e la vostra meta: l'Europa unita nella pace e nella giustizia»¹¹⁹. Per De Gasperi era ormai anacronistico ricercare la stabilità nelle armi; era giunto il momento di proiettarsi su un nuovo orizzonte, dove la diversità dei popoli sfumava nel riconoscimento

¹¹⁴ M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969.

¹¹⁵ A. Varsori, *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Bonacci editore, Roma, 1988.

¹¹⁶ M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969, pp. 20-22.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Ivi, pp. 25-26.

¹¹⁹ M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969.

in un'unica identità. Allo stesso tempo l'ideale europeo non era ancora ben radicato, per questo occorreva dare supporto alle iniziative e ai movimenti europeistici.

I cattolici nei vari paesi si erano mossi in questa direzione con l'appoggio della Santa Sede, ma anche nelle file della Dc i ranghi degli europeisti si infittivano. Divenne intensa la solidarietà e la collaborazione tra personalità politiche come dimostra il conferimento a De Gasperi della presidenza onoraria del Movimento europeo (Me) guidato da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi¹²⁰.

In qualità di presidente del Me, De Gasperi parlò alla Conferenza del Movimento, indetta il 4 luglio 1950, dell'atteggiamento che avrebbe dovuto assumere l'Italia rispetto al progetto del mercato comune. Nelle democrazie europee era condiviso il problema sociale della disoccupazione, e in Italia la povertà dei capitali e delle riserve materiali rendeva più difficile una ripresa autonoma. Diventava così essenziale poter contare su un sistema di liberi scambi nel mondo del lavoro e della manodopera¹²¹. Tuttavia, De Gasperi, come testimonia la figlia, non ne faceva un mero discorso di convenienza economica ma credeva negli ideali di giustizia sociale, di conquista delle libertà e dei diritti, che rispecchiavano la sua lotta per l'affermazione dei valori democratici: «Alla giustizia sociale, che è relativa alla situazione delle varie economie, il postulato e il consolidamento delle libertà politiche in una parola: la difesa del sistema democratico. Questa è la premessa indispensabile e assoluta per tutti i popoli; questo è il problema principale dell'unità europea»¹²².

In un discorso che pronunciò al Senato il 15 novembre 1950, riprese i temi ideologici e il *leitmotiv* del mito soreliano: De Gasperi incitava a credere in un mito che fosse positivo e sostenesse dunque la pace e la sicurezza nel rapporto tra Stati. Nella previsione degli equilibri futuri, vi era l'esigenza di impedire che i giovani si attaccassero alle nocive ideologie del passato, ai miti della forza o della dittatura, che avevano portato solo conflitti e distruzioni; bisognava gettare il seme della speranza, della vita e della rinascita e dare loro uno spunto da cui ripartire: la nuova comunità federalista che avrebbe dovuto assumere la struttura di Stati Uniti d'Europa¹²³.

Per raggiungere questo traguardo, tuttavia, non era sufficiente limitarsi a parziali integrazioni economiche, ma servivano cambiamenti strutturali che infondessero un maggior

¹²⁰ P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006.

¹²¹ P. Guerrieri, G. Luciani, *L'Italia e il nuovo ordine economico internazionale*, Etas Libri, Milano, 1979.

¹²² M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969, p. 28.

¹²³ Ivi, pp. 30-35.

sensu di comunanza e condivisione¹²⁴. Il primo di questi venne proposto durante un incontro italo-francese nel 1951 a Santa Margherita Ligure, dove i due presidenti, accompagnati dai ministri degli Esteri Sforza e Plevén, si confrontarono sulla possibilità di istituire un esercito comune, dando inizio a quel lungo processo di trattative e discorsi senza mai giungere ai risultati sperati¹²⁵.

2.2.3 Lo sforzo di De Gasperi nelle trattative Ced

Il piano Plevén, proposto dal ministro degli Esteri francese, era una novità poiché si trattava del primo caso di un esercito europeo volontariamente costituito. De Gasperi si mostrò disposto a collaborare poiché questo avrebbe potuto costituire «una base permanente per gli Stati Uniti d'Europa»¹²⁶, e dedicò gli ultimi anni della sua vita alla realizzazione della Ced.

Gli Stati europei iniziarono a valutarla come proposta concreta e a discuterne rischi e vantaggi: se da un lato avrebbe assicurato un alto livello di coesione, dall'altro si temevano le conseguenze di un possibile accentramento del potere nelle mani dell'esercito. A Parigi nel febbraio 1951 si svolse la prima Conferenza della Ced, con l'appoggio americano, alla quale presero parte la Francia, l'Italia, la Germania, il Lussemburgo e il Belgio¹²⁷. Per la prima volta vennero analizzate tutte le variabili che entravano in campo con la costituzione di un esercito integrato; il vantaggio che risultava chiaro a tutti era l'impossibilità di ripetere un conflitto tra i popoli d'Europa. D'altra parte vi erano difficoltà pratiche oggettive che interessavano le modalità di mescolamento delle unità nazionali, la questione della lingua e soprattutto il timore di un'indipendenza di questo corpo armato¹²⁸. Il ministro belga Van Zeeland e poi De Gasperi avevano per primi sollevato il problema dell'automatismo dell'esercito, inteso come la partecipazione ad iniziative militari senza l'autorizzazione degli Stati membri, ma che avrebbe «automaticamente»¹²⁹ impegnato questi ultimi. Inoltre, vi era l'aspetto finanziario

¹²⁴ A. De Gasperi, *Discorsi sull'Europa*, nuova iniziativa editoriale, Roma, 2004.

¹²⁵ D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della Delegazione italiana, 1950-1952*, Jaca Book, Milano, 1990.

¹²⁶ M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969.

¹²⁷ D. Preda, *Comunità europea di difesa*, 2008, <http://www.dizie.eu/dizionario/comunita-europea-di-difesa/>.

¹²⁸ D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della Delegazione italiana, 1950-1952*, Jaca Book, Milano, 1990.

¹²⁹ P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 521.

che includeva un bilancio per gestire la spesa comune e l'introduzione di un prelievo fiscale unificato¹³⁰.

Era innegabile, quindi, che la questione politica si intrecciasse a quella della difesa, ovvero che la Ced avrebbe dovuto avvalersi di un apparato istituzionale e De Gasperi si pronunciò sulla questione il 10 dicembre 1951 a Strasburgo. Egli vedeva nella volontà politica comune l'anima del progetto europeo, che altrimenti sarebbe risultato una sovrastruttura superflua. Perciò ogni attore avrebbe dovuto focalizzare l'obiettivo del proprio operato, soprattutto al momento della creazione di un esercito unico: era fondamentale pensare che la sua funzione sarebbe stata quella di proteggere una comunità che credesse negli ideali europei e l'Italia era uno di quei paesi disposti a limitare la propria sovranità, se questo le avesse potuto dare un nuovo «slancio vitale»¹³¹.

Il giorno seguente si svolse la Conferenza dei Sei e lo statista trentino insistette sull'introduzione dell'articolo 38 nel trattato Ced. La delegazione italiana aveva sottoposto alla Conferenza un testo che affidava ad una nuova Assemblea comunitaria, eletta democraticamente e con potere costituente, la preparazione di una legge elettorale a suffragio universale e l'elaborazione di leggi fiscali europee per la Comunità di difesa¹³².

Ciò rientrava in una visione lungimirante di De Gasperi che non vedeva un futuro dell'Europa senza un corpo rappresentativo che procedesse all'organizzazione e all'integrazione europea. Egli, infatti, era riuscito ad accordare con Schuman un progetto per accelerare il procedimento della Costituente europea. Venne nominata un'Assemblea *ad hoc* per mettere a punto il progetto federale in sei mesi. Nel febbraio del 1953 era pronto lo statuto della Comunità politica europea (Cpe), che poteva essere ratificato dai Parlamenti solo dopo aver approvato il trattato Ced. La Cpe avrebbe avuto competenze nell'ambito dei rapporti internazionali e della politica estera e di difesa, assicurando il coordinamento dell'azione degli Stati membri¹³³.

L'interesse politico era sempre più internazionale e in un discorso alla radio il 5 gennaio del 1952 De Gasperi disse: «Non vi parlerò dell'Italia, ma dell'Europa e non

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969, p. 55.

¹³² P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006.

¹³³ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013.

dell'Europa di ieri e di oggi, ma dell'Europa di domani, di quell'Europa che vogliamo ideare, preparare e costruire»¹³⁴.

Nel febbraio dello stesso anno si svolse il Consiglio atlantico di Lisbona con cui gli Usa premettero sugli Stati europei affinché creassero l'esercito oppure avrebbero proceduto con un riarmo tedesco diretto, senza la possibilità di ricorrere a truppe internazionali integrate, secondo quanto previsto nel progetto della Comunità di difesa¹³⁵.

Il 27 maggio 1952 venne approvato il Trattato Ced ma per essere attuato richiedeva la ratifica dei Parlamenti nazionali. Un altro passo verso la meta era stato compiuto e lo sottolineò De Gasperi nel discorso che tenne il 15 settembre 1952 all'Assemblea del Consiglio d'Europa, dicendo di sentirsi più vicino ai suoi obiettivi e fiducioso verso i Sei fondatori che avrebbero di lì a poco approvato il provvedimento¹³⁶. La Ced, così come il Patto atlantico, avrebbe dovuto essere una garanzia di pace per le frontiere e non uno strumento di rivendicazione¹³⁷.

Nel dicembre 1953 il progetto dell'esercito europeo era a rischio: gli ambienti diplomatici riflettevano la preoccupazione della difficoltà del voto. Sul piano internazionale un evento che aveva contribuito al fallimento dell'adozione della Ced era stata la morte di Stalin, la quale aveva ridotto la tensione e reso meno urgente la creazione dell'esercito. Anche il ritorno al potere dei repubblicani negli Stati Uniti con Eisenhower e il segretario di Stato Dulles aveva contribuito a irrigidire la situazione diplomatica¹³⁸.

A ciò si unì una forte tendenza a considerare l'esercito costituzionalmente illegale e quindi a cercare una formula sostitutiva da proporre¹³⁹. Quando l'Olanda, il Belgio e il Lussemburgo si erano convinti a ratificare il trattato Ced, i principali Stati europei si tiravano indietro. In Italia, il «sì» al progetto era stato condizionato dalla questione di Trieste, che aveva influito molto sulle scelte di De Gasperi. Mentre la Francia spostò la sua attenzione sull'Indocina e infine il cancelliere Adenauer non si sentiva pronto a presentare una proposta che potesse indebolire la sua immagine. Di conseguenza, non venne accolto nei Sei paesi fondatori neanche il Trattato per la Comunità politica¹⁴⁰.

¹³⁴ M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969, pp. 56-62.

¹³⁵ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013.

¹³⁶ M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969, p. 65.

¹³⁷ Ivi, p. 68.

¹³⁸ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, p. 78.

¹³⁹ M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969.

¹⁴⁰ D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della Delegazione italiana, 1950-1952*, Jaca Book, Milano, 1990.

La Francia fu abile nel trovare un meccanismo altrettanto valido che potesse sostituirsi all'esercito comune e che richiamasse l'unione degli Stati nella difesa militare: tale ancora di salvezza venne individuata nell'Alleanza Atlantica.

Il fallimento definitivo della Ced nel 1954, e quindi della Cpe, era stato causato prevalentemente dall'indecisione e dal timore dagli Stati fondatori per ragioni interne differenti. Questa evoluzione segnava il rifiuto del disegno cattolico europeo, sostenuto da De Gasperi, Schuman e Adenauer, ma non del progetto di Europa che venne rilanciato nel 1957 con i Trattati di Roma¹⁴¹.

2.2.4 La presidenza alla Ceca e il ritiro nel 1954

De Gasperi intervenne favorevolmente anche nell'ambito della Comunità per la gestione delle riserve di carbone e dell'acciaio (Ceca), considerando l'abbattimento delle barriere economiche un passo corretto da compiere. Egli riteneva imprescindibile la solidarietà nei settori dell'economia e del lavoro per ottenere l'unione doganale e la creazione di un mercato comune. Idee che si concretizzarono nel luglio 1952, quando il Trattato istitutivo della Ceca entrò in vigore¹⁴².

Infatti, nella tavola rotonda indetta a Roma nel 1953 venne giudicato positivamente il mercato comune, come luogo di condivisione e mobilità che avrebbe favorito lo studio e il lavoro, oltre che la circolazione di beni e merci¹⁴³. E in quest'occasione De Gasperi rifletteva, come politico cattolico, sull'esistenza di uno spirito europeista che ancora non si era concretizzato nelle sue componenti materiali, dando vita solo ad un insieme di territori economicamente autonomi e geograficamente divisi¹⁴⁴.

Il leader democristiano aveva lottato tutta la vita per unire questi frammenti affinché ognuno potesse identificarsi nelle stesse istituzioni e negli stessi valori. Già nel 1952 aveva ricevuto il Premio *Carlo Magno* per il suo impegno nella diffusione dei valori europei e al termine ormai della sua carriera politica riceveva il ruolo di presidente della Ceca¹⁴⁵.

In prossimità del fallimento della Comunità di difesa, De Gasperi ancora una volta, nonostante fosse ormai minato dal male, non rinunciò a presentarsi alla Conferenza

¹⁴¹ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, pp. 85-86.

¹⁴² M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969.

¹⁴³ P. S. Graglia, *L'Unione europea, perché stare ancora insieme*, il Mulino, Bologna, 2019.

¹⁴⁴ M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969, pp. 120-125.

¹⁴⁵ Ivi, p. 130.

parlamentare europea del 21 aprile del 1954 per esporre le sue preoccupazioni sul futuro: «Signori presidenti, miei cari amici, permettetemi di richiamare la vostra attenzione sulla forma che abbiamo tentato di dare a questa Conferenza. Voi sapete che il nostro obiettivo principale è di facilitare i lavori e di provocare l'incontro dei parlamentari delle nostre Assemblee. Le nostre riunioni non sono destinate a prendere decisioni politiche che spettano ai Parlamentari, detentori delle sovranazionalità nazionali, ma sono liberi incontri, colloqui tra le varie tendenze e le varie nazionalità, un foro nel quale possono confrontarsi pareri diversi, ma tutti egualmente animati dalla preoccupazione del bene comune delle nostre patrie europee, della nostra Patria Europa... Dopo avere parlato al Congresso dell'Aia nell'ottobre scorso davanti ai rappresentanti dei paesi che si sono voluti chiamare la "Piccola Europa", sono felice di poter ora levare lo sguardo verso più vasti orizzonti e di salutare qui i parlamentari di un'Europa formata dalla maggior parte dei paesi che si improntano alla sua civiltà e alla sua storia...»¹⁴⁶, affermava notando la partecipazione di un numero superiore di Stati che rendeva il ruolo dell'Assemblea parlamentare più rilevante.

E richiamando la sua visione cristiana proseguiva: «Soltanto voglio parlare del retaggio europeo comune, di quella morale unitaria che esalta la figura e la responsabilità della persona umana col suo fermento di fraternità evangelica, col suo culto del diritto ereditato degli antichi, col suo culto della bellezza affinate si attraverso i secoli, con la sua volontà di verità e di giustizia acuita da un'esperienza millenaria. È vero che queste forze spirituali rimarrebbero inerti negli archivi e nei musei se l'idea cessasse di incarnarsi nella realtà viva di una libera democrazia che, ricorrendo alla ragione e all'esperienza, si dedichi alla ricerca della giustizia sociale; è vero anche che la macchina democratica e l'organizzazione spirituale e culturale girerebbero a vuoto se la struttura politica non aprisse le sue porte ai rappresentanti degli interessi generali e in primo luogo a quelli del lavoro. Dunque, nessuna delle tendenze che prevalgono nell'una o l'altra zona della civiltà può pretendere di trasformarsi da una sola in idea dominante e unica dell'architettura e della vitalità della nuova Europa, ma queste tre tendenze opposte debbono insieme contribuire a creare questa idea e ad alimentarne il libero e progressivo sviluppo. Ora sarà proprio questa nostra Assemblea che, nel corso dei prossimi dibattiti, si sforzerà di trovare i principi di una

¹⁴⁶ Ivi, cit. p. 137.

sintesi politica, sociale, economica e morale in base alla quale gli Stati sovrani possano decidere di edificare la casa comune»¹⁴⁷.

Questo discorso contiene la sua idea architettonica di Europa, il suo amore verso l'umanità, quella sua grande passione per una comunione di beni, di idee, di spazio, di vita; c'è il grande rispetto per il valore della persona umana al di sopra della collettività, al di fuori di una fede, ma nell'eredità comune di una morale unitaria¹⁴⁸.

Egli trasportò sul piano europeo un concetto del quale fu sempre sostenitore a livello nazionale: l'alleanza tra partiti democratici. Perché l'Europa fosse veramente unita doveva trovare la collaborazione di tutte le forze democratiche, la base della tradizione politica e sociale del continente, nella volontà politica unitaria che, per De Gasperi, costituiva l'imperativo categorico per condurre gli Stati verso la pace, il progresso e la sicurezza¹⁴⁹.

Negli anni a seguire, l'Europa non riuscì più ad identificarsi in quello spirito federale che animò De Gasperi, Schuman e Adenauer, e il timore di uscire dai confini nazionali prevalse su ogni scelta. Con l'ingresso nel nuovo millennio, l'impulso sovranista si è ripresentato in maniera più prepotente, mettendo in discussione anche le componenti ormai consolidate della struttura europea.

¹⁴⁷ Ivi, cit. p. 138.

¹⁴⁸ Ivi, pp. 139-140.

¹⁴⁹ P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006.

UNIONE O DISGREGAZIONE EUROPEA?

3.1 La “nuova” Europa: dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona

3.1.1 Da Maastricht al Trattato di Nizza

Dopo la realizzazione del Mercato comune, l'ultimo decennio del Novecento fu significativo nel percorso europeo sia per il Trattato di Maastricht del 1992, che portò all'adozione della moneta unica, che per i cambiamenti strutturali introdotti dal Trattato di Amsterdam nel 1997.

Il Trattato di Maastricht fu firmato dai «Dodici»: Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Gran Bretagna ed entrò in vigore il 1° novembre 1993, trasformando l'Europa nell'Unione europea (Ue)¹⁵⁰. Con questo accordo venne istituita la cittadinanza europea, furono poste le basi per l'adozione della moneta unica e vennero delegate ulteriori competenze all'Unione in materia di industria, sanità pubblica, educazione e cultura¹⁵¹. La nuova struttura si sarebbe poggiata su tre pilastri: la Comunità europea, Ce, che si sostituì alla Cee e incluse Ceca ed Euratom, la Politica estera e di sicurezza comune, Pesc, e, infine, la Cooperazione nei settori di giustizia e affari interni, Cgai¹⁵².

¹⁵⁰Trattato sull'Unione Europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

¹⁵¹ M. Pierini, E. Olivi, *50 anni d'Europa, più opportunità, meno frontiere. L'Unione Europea, 50 anni dopo, 1957-2007*, CIDE, Roma, 2007, p.5.

¹⁵² Il Trattato di Maastricht, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>.

Maastricht permise di realizzare il passaggio finale previsto dall'Unione Europea Monetaria (Uem): un progetto che, nella prima fase, aveva condotto alla liberalizzazione dei capitali, in un secondo momento, alla convergenza e al coordinamento delle politiche economiche e, in ultima istanza, prevedeva la rinuncia alle monete nazionali per l'introduzione della moneta unica: l'Euro¹⁵³. Il Trattato, quindi, stabiliva dei parametri a cui gli Stati europei si sarebbero dovuti attenere per preservare la propria economia e quella degli altri membri dell'Eurozona: un deficit di bilancio inferiore al 3% del PIL e un debito pubblico inferiore al 60% del PIL¹⁵⁴.

Al Titolo V venivano inserite le disposizioni in merito al secondo pilastro, la Pesc. Dopo il fallimento della Comunità politica europea (Cpe), questo fu un ulteriore tentativo di generare una posizione comune nel settore della politica estera e di sicurezza. Gli Stati avrebbero assunto il medesimo orientamento sulla scena internazionale e tra gli obiettivi si ribadiva il mantenimento della pace, il rafforzamento della sicurezza, la difesa di valori comuni e lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto.

Infine, il terzo pilastro indirizzava verso una forma di cooperazione intergovernativa nell'ambito giudiziario e nella lotta al crimine e al terrorismo: materie ancora soggette ad una competenza interna statale ma che, a partire dall'accordo Schengen, iniziarono ad essere analizzate collettivamente¹⁵⁵.

Una disposizione contenuta nel trattato di Maastricht proponeva la revisione delle strutture istituzionali europee in vista dell'introduzione dell'Euro. A tal scopo, venne convocata una Conferenza intergovernativa (Cig), la riunione dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri¹⁵⁶ per discutere i punti che divennero propri del Trattato di Amsterdam del 1997: un trattato di modifica al Trattato sull'Unione europea, dei trattati istitutivi delle Comunità europee e di atti connessi¹⁵⁷.

Tra i principali obiettivi veniva promosso un aumento delle competenze dell'Unione con particolare attenzione al tema della disoccupazione e delle politiche sociali, l'istituzione

¹⁵³ Banca centrale europea, L'Unione economica e monetaria (Uem), <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html>.

¹⁵⁴ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, p. 231.

¹⁵⁵ Ivi, p. 236.

¹⁵⁶ Conferenze intergovernative, <https://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/intergovernmental-conferences/>.

¹⁵⁷ M. Pierini, E. Olivi, *50 anni d'Europa, più opportunità, meno frontiere. L'Unione Europea, 50 anni dopo, 1957-2007*, CIDE, Roma, 2007, p.5.

di un Alto rappresentante della Pesc e l'affermazione della pace come priorità dell'Unione¹⁵⁸. Rispetto ai cambiamenti istituzionali, il Trattato consolidava il ruolo del Parlamento e introduceva l'organizzazione di una cooperazione rafforzata tra Stati. Mentre la questione della rappresentanza in Commissione di ogni Stato membro, con conseguente modifica della ponderazione dei voti in Consiglio, veniva inserita in un «Protocollo sulle istituzioni» presente in allegato¹⁵⁹.

Questi due trattati furono indicativi dei sentimenti europei, permettendo di distinguere tra Stati convinti a procedere sulla via dell'integrazione e della delegazione del potere e altri più esitanti, come dimostrò la Danimarca con il «no» alla ratifica del Trattato di Maastricht e quindi all'adozione dell'Euro. Si trattava effettivamente di un cambiamento importante ottenuto con la convergenza rispetto a criteri molto rigidi, che mettevano alla prova economie deboli, come quella italiana, e suscitavano dubbi in quelle forti, come quella tedesca.

Il nuovo millennio non avrebbe portato con sé solamente una politica economica allineata degli Stati membri, ma anche l'estensione dell'Unione europea ai paesi dell'Est. Per permettere questo allargamento sarebbe stato necessario porre delle fondamenta politiche e istituzionali più solide e di natura democratica, come si proponeva di fare il Trattato di Amsterdam, e come in seguito, si tentò di procedere seguendo la via costituzionale.

La prima occasione si presentò nel dicembre del 2000 quando si riunì a Nizza il Cig che, al termine dei lavori, aveva elaborato il Trattato di Nizza¹⁶⁰. I «Quindici» Stati firmatari, ovvero i Dodici di Maastricht, a cui si aggiungevano l'Austria, la Finlandia e la Svezia, definirono un contenuto che chiarisse la struttura e il funzionamento dei principali organi istituzionali, andando a delineare più chiaramente gli orientamenti già individuati nel Trattato di Amsterdam. Il primo provvedimento modificava la composizione della Commissione con l'introduzione di un Commissario per ogni Stato. In Parlamento venne allargato il numero di eurodeputati, per l'ingresso di nuovi membri, che avrebbe quindi condotto ad una redistribuzione dei seggi. Ciò comportò anche una riponderazione dei voti, in base all'estensione e al peso demografico dei paesi, per impedire l'eventualità di un'alleanza tra Stati minori. Venne esteso il voto a maggioranza qualificata e introdotta la cooperazione

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Trattato di Amsterdam, 2018, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/3/i-trattati-di-maastricht-e-di-amsterdam>.

¹⁶⁰ Il Trattato di Nizza e la Convenzione sul futuro dell'Europa, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/4/il-trattato-di-nizza-e-la-convenzione-sul-futuro-dell-europa>.

rafforzata nell'ambito Pesc tra otto Stati membri, contro cui non era possibile usare il diritto di veto¹⁶¹.

Il risultato principale prodotto dal vertice di Nizza fu la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, che raccolse i diritti civili, politici, economici e sociali del cittadino europeo in un unico testo¹⁶².

Il Trattato di Nizza, nonostante fosse stato il prodotto di una serie di Cig che si erano riunite dall'Atto Unico del 1986 fino al Trattato di Amsterdam, aveva lasciato delusi molti Stati europei, in quanto si era rivelato un debole tentativo di riformare e svecchiare l'Unione, senza tuttavia approfondire il tema costituzionale. L'argomento, però, non venne del tutto accantonato e trovò ancora modo di essere discusso a partire dalla «Dichiarazione n. 23 sul futuro dell'Europa», allegata al Trattato di Nizza, e dalla definizione dello status della Carta dei diritti fondamentali.

3.1.2 La Carta dei diritti fondamentali e la Dichiarazione di Laeken

Un primo passo verso il riconoscimento dei diritti venne compiuto nella Conferenza di Nizza con l'introduzione di un documento dal valore politico e morale: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che faceva riferimento alla Cedu, Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁶³ del 1950.

La Carta dei diritti fondamentali è composta da 54 articoli suddivisi in sette capi: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia e disposizioni generali. Tra le categorie principali vi è la prima in cui vengono raccolti i concetti di dignità umana, della integrità della persona e del diritto alla vita. La seconda sezione afferma il diritto alla libertà e alla sicurezza, il rispetto della vita privata e familiare, ma anche libertà personali come quelle di pensiero, espressione e religione, nonché il diritto di asilo. La sezione sull'uguaglianza si impegna a garantire la parità tra uomo e donna e i diritti del bambino e degli anziani¹⁶⁴. Tale Carta, redatta per dare rilievo alla tutela dei diritti nell'Unione, non

¹⁶¹ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, p. 297.

¹⁶² Consiglio europeo Nizza, 7-10 dicembre, Consiglio della Presidenza, https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_it.htm.

¹⁶³ La Convenzione europea dei diritti dell'uomo venne firmata nel 1950 dal Consiglio d'Europa ed è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_human_rights_convention.html?locale=it.

¹⁶⁴ Carta dei diritti fondamentali, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133501>.

assunse inizialmente valore giuridico vincolante. Solo a partire dal 2009, con il Trattato di Lisbona, le è stato attribuito il medesimo effetto giuridico dei Trattati Ue¹⁶⁵. L'introduzione di un documento che cercava di ricondurre una pluralità di paesi all'interno del medesimo universo di valori e pensieri, basati sulla democrazia e sullo Stato di diritto, non solo confermava il successo del lavoro dei padri fondatori, ma avrebbe acquisito una maggiore validità se fosse stato inserito all'interno di un quadro costituzionale.

Un'altra questione rimasta in sospeso riguardava la «Dichiarazione n. 23 sul futuro dell'Europa», che lasciava ai rappresentanti il compito di riunirsi per risolvere le ambiguità e garantire chiarezza e trasparenza sui temi della *governance*, della ripartizione delle competenze e sui Trattati fondanti dell'Unione¹⁶⁶.

Tali temi sono ricorrenti nel processo di «costituzionalizzazione» dell'Ue, che riuscì a progredire nella Dichiarazione di Laeken, adottata dal Consiglio europeo nel dicembre 2001. Quest'ultimo istituì una Convenzione che riunisse le personalità principali per lavorare ad un progetto costituzionale. Tale Convenzione, che prese il nome di Convenzione europea, aveva il compito di elaborare un testo di riordino dei Trattati europei¹⁶⁷; ma gli attentati dell'11 settembre 2001 spostarono l'attenzione sul problema del terrorismo. La riflessione su questo tema portò all'introduzione del mandato d'arresto europeo, che si sarebbe sostituito alla procedura di estradizione¹⁶⁸.

I lavori della Convenzione si aprirono ufficialmente nel 2002 con la partecipazione di 105 membri: nel ruolo di presidente vi era Giscard d'Estaing e i vicepresidenti Giuliano Amato e Jean-Luc Dehane¹⁶⁹. I lavori vennero strutturati in tre fasi: la prima era di raccolta delle informazioni e dei pareri dal mondo politico e civile, la seconda di risposte fornite agli interrogativi posti precedentemente e, infine, la terza, risolutiva, con l'adozione di provvedimenti effettivi. Nell'ottobre dello stesso anno, d'Estaing presentò una prima elaborazione del Trattato, come bozza di un possibile testo costituzionale, a cui contribuì

¹⁶⁵ La protezione dei diritti fondamentali nell'Ue, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/146/la-carta-dei-diritti-fondamentali>.

¹⁶⁶ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

¹⁶⁷ M. Pierini, E. Olivi, *50 anni d'Europa, più opportunità, meno frontiere. L'Unione Europea, 50 anni dopo, 1957-2007*, CIDE, Roma, 2007, p.6.

¹⁶⁸ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

¹⁶⁹ Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Laeken, 14-15 dicembre 2001, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_it.pdf.

anche «Penelope», uno studio di fattibilità realizzato dalla Commissione allora presieduta da Romano Prodi¹⁷⁰. La redazione del progetto non procedette in maniera rapida e lineare, oltretutto, eventi internazionali contribuirono ad interrompere i lavori, come la guerra in Iraq nel 2003, che mostrò l'inesistenza di posizioni comuni in politica estera e, quindi, la fondatezza di promuovere la Pesc nei Trattati precedenti. Il disaccordo rimaneva anche su molte questioni interne all'Unione sia di natura politica, quali la composizione della Commissione e il voto del Consiglio a maggioranza qualificata, che di natura religiosa, sull'introduzione di riferimenti cristiani nella futura Costituzione.

Dopo molte esitazioni, il testo, con il nome di «Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione dell'Europa»¹⁷¹, venne presentato al Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003. Un risultato che neanche i leader europei più influenti della storia erano mai stati in grado di raggiungere. Tuttavia, il contenuto poteva ancora essere messo in discussione dalla Cig del dicembre 2003, che si sarebbe aperta sotto il semestre della presidenza italiana.

3.1.3 Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona: il timore di una costituzione reale

Dal 2001 in Italia era tornato al potere Silvio Berlusconi con una coalizione di destra che, inevitabilmente, sollevava dubbi sulle future posizioni italiane rispetto ai progetti europei. Già durante il Consiglio di Laeken, Berlusconi si era opposto all'introduzione del mandato di arresto europeo¹⁷². Anche quando l'Euro entrò in vigore, il 1° gennaio 2002, le critiche del governo euroscettico si fecero sentire. Nonostante ciò, il 18 luglio 2003, il presidente della Convenzione, d'Estaing, consegnò il progetto del Trattato costituzionale alla presidenza italiana, ma, quando gli Stati si riunirono il 12 e il 13 dicembre al Consiglio di Bruxelles, non si giunse ad un accordo comune e Berlusconi rimandò la decisione ad un futuro incontro. Alcuni degli argomenti sui quali gli Stati non erano riusciti a pronunciarsi collettivamente e che quindi costrinsero a protrarre il dibattito, furono la mancanza di convergenza sul meccanismo della doppia maggioranza, contro cui si schierarono paesi come la Spagna e la Polonia, che avrebbero preferito il sistema del voto ponderato previsto dal

¹⁷⁰ G. Franciosi, I Progetti "Ulisse" e "Penelope" per il processo costituente europeo, http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/123.pdf.

¹⁷¹ M. Pierini, E. Olivi, *50 anni d'Europa, più opportunità, meno frontiere. L'Unione Europea, 50 anni dopo, 1957-2007*, CIDE, Roma, 2007, p.6.

¹⁷² B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

Trattato di Nizza, oppure sulla composizione della Commissione, se avesse dovuto includere un commissario per Stato membro o 15 commissari in rappresentanza¹⁷³.

Il 2004 si aprì con la presidenza irlandese che avrebbe avuto il compito di riavviare il negoziato sul Trattato costituzionale, portandolo a termine con un accordo da parte degli Stati europei, anche di quelli che avevano aderito più recentemente.

Il testo definitivo venne firmato a Roma il 29 ottobre 2004, nella sala degli Orazi e dei Curiazi, in Campidoglio, a ricordare simbolicamente i Trattati di Roma¹⁷⁴. Il Trattato conteneva 448 articoli suddivisi in quattro sezioni: la prima inerente ai valori e alle istituzioni dell'Unione, la seconda richiamava il testo della Carta dei diritti fondamentali, la terza parte era dedicata alle politiche dell'Unione e, infine, l'ultima conteneva le disposizioni sulla procedura di entrata in vigore e ratifica del Trattato. La struttura a tre pilastri, stabilita nel Trattato di Maastricht, veniva resa più omogenea e meno schematica: l'Unione europea veniva riconosciuta come un'organizzazione operante in sette istituzioni (Parlamento, Commissione, Consiglio europeo, Consiglio dei ministri, Banca centrale europea e Corte dei Conti, Corte di Giustizia) e due organismi consultivi (il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale)¹⁷⁵. Ciascuna di queste istituzioni, già stabilite nei Trattati precedenti, veniva sottoposta a cambiamenti che rendessero il meccanismo europeo più fluido nelle sue azioni. Il Parlamento assunse un ruolo più esteso e razionalizzato, mentre il Consiglio europeo ottenne la funzione di direzione e orientamento della politica dell'Unione e sostituì il sistema di presidenza semestrale con una più stabile dalla durata di 30 mesi. Inoltre, da quel momento, le decisioni iniziarono ad essere adottate con la doppia maggioranza: il 55% degli Stati membri che rappresentassero almeno il 65% della popolazione dell'Unione¹⁷⁶. Solo la Commissione mantenne una certa continuità nel suo ruolo e nelle funzioni svolte.

Un'altra parte rilevante era quella sulle competenze, le quali vennero distinte in tre categorie: le competenze esclusive dell'Unione, le competenze condivise tra l'Unione e gli Stati e le competenze di coordinamento e sostegno rispetto alle politiche nazionali. Il rapporto tra l'Unione e gli Stati viene disciplinato sulla base del principio di sussidiarietà, secondo il quale, interviene il livello più pertinente nei settori di competenza condivisa tra l'Unione e i

¹⁷³ Costituzione europea: i punti critici, https://www.corriere.it/Primo_Piano/Esteri/2003/12_Dicembre/11/scheda_costituzione.shtml.

¹⁷⁴ Ivi, p. 302.

¹⁷⁵ Ivi, p. 303.

¹⁷⁶ R. Baratta, *Lezioni di diritto dell'Unione Europea*, LUISS University Press, Roma, 2018.

paesi membri. Altri punti importanti sono stati l'istituzione di un Ministro degli Affari Esteri dell'Unione e l'introduzione del diritto d'iniziativa legislativa popolare¹⁷⁷.

L'entrata in vigore del Trattato era soggetta alla ratifica dei Parlamenti nazionali di tutti gli Stati membri ed era prevista per il 1° novembre 2006. In alcuni paesi, dove la decisione fu soggetta a referendum popolare, prevalse il «no», come in Francia e in Olanda¹⁷⁸. In entrambi i casi, si trattò di un voto di protesta contro il Governo, piuttosto che di un rifiuto del contenuto costituzionale. E qualora ci fossero state delle ostilità verso l'Unione, queste non interessavano propriamente la Costituzione europea, ma cambiamenti più ampi, come l'introduzione dell'Euro e il processo dall'allargamento¹⁷⁹.

Un fattore preoccupante, ma allo stesso tempo rappresentativo, era l'inversione di rotta di un paese come la Francia, da sempre europeista. Da Monnet a Schuman fino a d'Estaing, molti erano stati i leader che avevano dedicato la propria carriera politica all'avanzamento del progetto europeo e che ora, per un gioco di potere dei socialisti¹⁸⁰, vedevano frantumarsi una grande opportunità. Sebbene il «no» olandese risultò meno eclatante e in parte dettato dalla scelta francese, era comunque simbolico di una generica sfiducia e riluttanza degli Stati a sentirsi parte di un'unica organizzazione dotata di una propria personalità giuridica e di una propria costituzione.

Dopo la bocciatura del Trattato costituzionale, l'Europa visse un periodo di riflessione e di stallo nelle iniziative. La presidenza tedesca al Consiglio europeo con Angela Merkel sbloccò la situazione, rilanciando un Trattato di riforma da concludere entro il 2007, a 50 anni dai Trattati di Roma¹⁸¹, da ratificare prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2009¹⁸². Il Trattato di riforma fu firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007.

Il contributo italiano al progetto non mancò sia da parte di Prodi, rieletto presidente del Consiglio nel 2006, ma anche con i lavori del «gruppo Amato», dal nome del suo

¹⁷⁷ M. Pierini, E. Olivi, *50 anni d'Europa, più opportunità, meno frontiere. L'Unione Europea, 50 anni dopo, 1957-2007*, CIDE, Roma, 2007, p.7.

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

¹⁸⁰ Ivi, p. 308.

¹⁸¹ M. Pierini, E. Olivi, *50 anni d'Europa, più opportunità, meno frontiere. L'Unione Europea, 50 anni dopo, 1957-2007*, CIDE, Roma, 2007.

¹⁸² B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 315.

coordinatore, incaricato di procedere alla riscrittura del Trattato seguendo le indicazioni dei paesi¹⁸³.

Nel giugno del 2007 era stato redatto un testo di 70 articoli, notevolmente snellito rispetto ai 448 dell'edizione precedente, avendo eliminato i virtuosismi e tutti quei provvedimenti che di fatto lo rendevano costituzionale. Il Trattato della Comunità europea venne sostituito con quello sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) ed unito a quello sull'Unione europea (Tue). La figura del Ministro degli Esteri dell'Unione, la gerarchia delle fonti e il riferimento ai simboli dell'Unione, furono abolite. Molte innovazioni introdotte dal Trattato costituzionale vennero invece mantenute, quali il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione, l'abolizione della struttura a pilastri, il rafforzamento del potere delle istituzioni e la ripartizione delle competenze¹⁸⁴.

L'entrata in vigore era stata fissata per il 1° gennaio 2009 con il deposito dello strumento di ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Anche in questa occasione, i principali paesi europei avevano avanzato delle obiezioni durante i negoziati: la Gran Bretagna, ad esempio, avrebbe voluto abolire la politica estera comunitaria, oppure, l'Italia richiedeva una ripartizione dei seggi più equa, contribuendo in tal modo ad ostacolare il progresso europeo¹⁸⁵.

Ciò che fece la differenza fu la scelta degli Stati di sottoporre la decisione ai Parlamenti, piuttosto che utilizzare lo strumento referendario. Solo l'Irlanda procedette con il giudizio popolare, che si espresse contro la ratifica, anche se questo rifiuto non fu così limitante da portare a nuove trattative sul contenuto del Trattato di Lisbona.

3.2 I primi sintomi di incertezza: ampliamento e crisi economica

3.2.1 Da 6 a 28: come si è “allargata” l'Europa

Nel suo nucleo fondante, l'Europa comprendeva i sei paesi firmatari dei Trattati di Roma: Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi. Questi si erano resi partecipi del progetto Ceca ma anche della prima Comunità economica europea e del Trattato Euratom. In quegli stessi anni, paesi più distanti da questa tendenza federalista si erano

¹⁸³ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013.

¹⁸⁴ Trattato che accorda una costituzione per l'Europa, https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_it.pdf.

¹⁸⁵ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

opposti alla Cee con il sistema parallelo dell'Efta, più debole e incapace di raccogliere gli stessi consensi. La Gran Bretagna, prima potenza dell'Efta, colse immediatamente la necessità di reinserirsi nelle dinamiche europee e, dopo dieci anni di trattative, nel 1973, insieme alla Danimarca e all'Irlanda, divenne membro ufficiale Cee. Queste dinamiche si estesero fino a che, l'Europa, alle soglie del nuovo millennio, si presentò composta dai «Quindici», con l'ingresso della Grecia nel 1981, della Spagna e del Portogallo nel 1986, e infine, di Austria, Finlandia e Svezia nel 1995¹⁸⁶.

Questi primi processi di allargamento non avevano causato conseguenze negative nell'Unione. Al contrario, l'ingresso di membri economicamente forti come il Regno Unito o i paesi scandinavi, aveva reso l'Europa, tra gli anni '70 e '80, una grande potenza economica mondiale¹⁸⁷.

Contemporaneamente, il crollo del Muro di Berlino aveva portato gli Stati membri a valutare il possibile ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale (Peco). Perciò, durante il vertice di Copenaghen, che si svolse tra il 21 e il 22 giugno del 1993, vennero fissati dei criteri ai quali gli Stati avrebbero dovuto attenersi per poter diventare membri Ue¹⁸⁸. Divisi in tre categorie, la prima era costituita dai criteri politici, per cui risultava fondamentale possedere la stabilità delle istituzioni nazionali per garantire il rispetto della democrazia e dello Stato di diritto. Poi vi erano quelli di carattere economico, che richiedevano un'economia funzionante che potesse interagire con le forze del mercato comune, e, infine, i criteri legislativi basati sulla capacità di adempiere agli obblighi inerenti all'adesione. Nel 1994, il Consiglio di Essen promosse «la strategia per la preparazione dell'adesione dei paesi associati dell'Europa centrale»¹⁸⁹, la quale venne ripresa durante la Cig di Amsterdam del 1997, ed elaborata in maniera completa nell'«Agenda 2000»¹⁹⁰, un documento quadro realizzato dall'uscente Commissione Santer, dove venivano analizzate le modalità di rafforzamento dell'Unione e le sfide poste dall'ampliamento. Le scadenze per l'allargamento dell'Unione furono fissate durante il Consiglio di Laeken del 2001, che divise i candidati in due gruppi di ammissione. Nel 2004 si verificò l'ingresso del primo, composto in prevalenza dai paesi dell'ex blocco comunista, come Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia

¹⁸⁶ I 28 paesi membri dell'UE per anno di adesione, https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_it#tab-0-1.

¹⁸⁷ P. S. Graglia, *L'Unione Europea, perché stare ancora insieme*, il Mulino, Bologna, 2019.

¹⁸⁸ Consiglio europeo di Copenaghen, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_it.htm.

¹⁸⁹ Consiglio europeo, riunione del 9-10 dicembre 1994 a Essen, Conclusioni della presidenza, https://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_it.htm.

¹⁹⁰ Agenda 2000, <http://www.dizie.eu/dizionario/agenda-2000/>.

e Ungheria, ma anche di Cipro e Malta. Solamente nel 2007 vennero autorizzate la Bulgaria e la Romania e, più recentemente, nel 2013, la Croazia¹⁹¹.

Il problema rilevato fu essenzialmente il ritardo con cui questi paesi che, fino al crollo del Muro di Berlino avevano vissuto sotto il regime comunista, si presentavano in un mondo occidentale democratizzato con livelli di crescita e di produttività notevolmente più alti. Questa asincronia tra Stati si fece sentire nel processo di integrazione, portando molti di loro a domandarsi se quel tanto auspicato allargamento dell'Unione non fosse stato un errore.

Queste riflessioni erano sollecitate anche da altri eventi che stavano colpendo l'Unione: la crisi economico-finanziaria proveniente dagli Usa e l'elezione nel 2009 di un Parlamento europeo che confermava il vento di euroscetticismo. Al termine del primo decennio del 2000, si poteva affermare che il nazionalismo e l'antieuropeismo non erano più fenomeni marginali, ma si stavano insinuando nella realtà europea, con un calo di fiducia verso le istituzioni comuni¹⁹².

3.2.2 La crisi finanziaria e i dubbi sull'Euro

Il trattato di Lisbona aveva infuso una dose di ottimismo verso la possibilità di tenere ancora in piedi il complesso apparato europeo. Questo successo interno “annebbiò” però gli Stati rispetto alla *global financial crisis*¹⁹³, che aveva colpito gli Stati Uniti e che non avrebbe risparmiato l'Europa¹⁹⁴. La crisi arrivò attraverso il sistema bancario, per poi portare conseguenze drammatiche sull'economia reale.

I paesi più stabili economicamente, come la Germania o la Finlandia, sperimentarono un indebitamento limitato, a differenza di altri, come l'Italia, l'Irlanda, la Spagna e il Portogallo, i quali avevano accumulato un alto livello di debito, che avrebbero potuto arginare non solo con l'intervento del mercato bancario, ma anche con delle politiche di salvataggio (*bailout*) da parte di organizzazioni finanziarie internazionali¹⁹⁵.

¹⁹¹ M. Pierini, E. Olivi, *50 anni d'Europa, più opportunità, meno frontiere. L'Unione Europea, 50 anni dopo, 1957-2007*, CIDE, Roma, 2007.

¹⁹² G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013.

¹⁹³ La *global financial crisis* è la crisi che colpì gli Stati Uniti dal 2007 a causa di una politica di deregolamentazione finanziaria promossa dal governo Clinton, favorendo l'accesso ai prestiti a clienti che non furono poi in grado di restituirli e creando una bolla di prezzi nel mercato immobiliare.

¹⁹⁴ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, p. 336.

¹⁹⁵ A. Barbier, M. Sidiropoulos, A. Varoudakis, *La gouvernance économique de la zone euro : Réalités et perspectives*, De Boeck, Bruxelles, 2018.

Gli sforzi comuni si concentrarono sulla Grecia, il paese più in difficoltà, che rischiava di causare il collasso dell'Eurozona. Problemi preesistenti e dati economici non corrispondenti alla realtà, avevano condotto la Grecia ad accumulare un debito di dimensioni enormi¹⁹⁶. La Spagna e il Portogallo, che all'ingresso nell'Unione avevano vissuto un boom economico, si ritrovarono altrettanto con un sistema bancario completamente paralizzato. L'Italia, che già soffriva di una situazione economica con bassi livelli di crescita e un alto debito interno, vide aumentare esponenzialmente il proprio debito.

La prima risposta significativa alla crisi giunse nel 2011 quando Mario Draghi, ex governatore della Banca d'Italia, divenne presidente della Banca centrale europea (Bce), dopo le dimissioni di Trichet.

Il primo provvedimento era stato preso nel 2010 con l'SMP, *Securities Market Program*, con cui la Banca centrale acquistò titoli sovrani sul mercato secondario per immettere liquidità¹⁹⁷. Nel 2011, anno di apice della crisi, venne promosso un ulteriore programma, LTRO¹⁹⁸, *Long-Term Refinancing Operations*, con il quale la Bce si impegnava a prestare 489 miliardi di euro alle banche europee con scadenza a tre anni a basso tasso d'interesse¹⁹⁹.

Quando la situazione sembrava sul punto di precipitare e molti Stati si ritenevano pronti a ritirarsi dalla moneta unica, Draghi pronunciò la celebre frase «*The Ecb is ready to do whatever it takes to save the Euro*», il 26 luglio 2012, in occasione della *Global Investment Conference*, a Londra²⁰⁰.

Allora, venne varato il piano «anti-spread» o piano «salva-euro»: l'OMT, *Outright Monetary Transactions*, che avrebbe sostituito il meccanismo dell'SMP, con l'acquisto illimitato di titoli con maturazione da uno a tre anni di tutti gli Stati in difficoltà²⁰¹.

L'esperienza della crisi portò, nel 2013, all'entrata in vigore del Fiscal Compact, un trattato che riuniva le norme e i vincoli per rafforzare la stabilità e la sostenibilità delle finanze pubbliche, soprattutto nell'Eurozona. Tale trattato, denominato anche Patto di bilancio

¹⁹⁶ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, p. 338.

¹⁹⁷ Securities Markets Programme, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201006_focus01.en.pdf?19bf37eb4c6d5fac0955948ca5af3aa0.

¹⁹⁸ A. Barbier, M. Sidiropoulos, A. Varoudakis, *La gouvernance économique de la zone euro : Réalités et perspectives*, De Boeck, Bruxelles, 2018.

¹⁹⁹ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, p. 339.

²⁰⁰ Five years ago today, Mario Draghi saved the Euro, July 26th 2017, <https://qz.com/1038954/whatever-it-takes-five-years-ago-today-mario-draghi-saved-the-euro-with-a-momentous-speech/>.

²⁰¹ A. Barbier, M. Sidiropoulos, A. Varoudakis, *La gouvernance économique de la zone euro : Réalités et perspectives*, De Boeck, Bruxelles, 2018.

europeo, avrebbe previsto per i paesi contraenti, l'obbligo del pareggio di bilancio, l'impegno a non superare il deficit dello 0,5% e una riduzione del debito per raggiungere il 60% del PIL, con sanzioni per quegli Stati che non fossero riusciti a rispettare i vincoli²⁰².

La crisi aveva scosso, non solo economicamente ma anche moralmente, i paesi europei facendo sorgere dei dubbi sulla convenienza della moneta comune. Proprio in questa fase, erano emerse in modo evidente le asimmetrie e gli squilibri tra le economie dei paesi.

L'Euro aveva ricevuto spesso critiche per aver causato un aumento dei prezzi, la perdita di competitività, una crescita limitata e una politica monetaria vincolata ai parametri del Trattato di Maastricht.

Certamente, in una dimensione economica comune, la forte spinta competitiva richiede una maggiore flessibilità dei mercati, la quale quindi comporterebbe l'adozione di un nuovo modello socioeconomico. Avendo rinunciato all'autonomia monetaria, i paesi dell'Eurozona sono soggetti alle politiche monetarie della Banca centrale, la quale, muovendo i tassi d'interesse, controlla il livello d'inflazione che, negli ultimi anni, è stato il più basso dal dopoguerra²⁰³. Inoltre, per l'Italia, l'ingresso nell'Euro ha significato un abbassamento significativo dello spread e la riduzione del pagamento dei tassi d'interesse. I principali obiettivi della politica economica comune sono la stabilità dei prezzi, ottenuta mantenendo il tasso d'inflazione al di sotto del 2%, e il controllo dell'offerta di moneta sul mercato²⁰⁴. Sebbene l'aumento di prezzi di alcune categorie di beni abbia inciso sulla percezione della moneta unica da parte dei consumatori²⁰⁵, in realtà, l'Euro ha portato con sé una serie di vantaggi, tra cui la sicurezza e più opportunità per le imprese e i mercati, una maggiore stabilità economica e uno slancio per la crescita, mercati finanziari più integrati e, soprattutto, l'affermazione dell'Europa come attore economico mondiale²⁰⁶.

L'allineamento delle politiche interne a questi parametri, che spesso ha richiesto manovre economiche con uno sforzo per la popolazione, non ha reso sempre semplice l'adattamento alla moneta unica e l'acuirsi delle politiche economiche di *austerità*, con il

²⁰² F. Brugnoli, *Fiscal Compact*, 2018, <http://www.dizie.eu/dizionario/fiscal-compact/>.

²⁰³ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013.

²⁰⁴ La politica monetaria europea, 2018, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/86/politica-monetaria-europea>.

²⁰⁵ "L' 'Euro è stato un danno per il nostro paese?", 2018, https://ec.europa.eu/italy/news/euomyths_20180219_Euro_e_un_danno_per_il_paese_UEverofalso_it.

²⁰⁶ I vantaggi dell'euro, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/euro/benefits-euro_it.

contenimento delle spese pubbliche e l'aumento del gettito fiscale, durante la crisi, hanno contribuito ad alimentare il malcontento nei confronti dell'euro²⁰⁷.

3.2.3 La debolezza della politica estera e i primi segnali di sfiducia

La solidità dell'Unione europea non era stata minata solamente dalla crisi economica, ma anche in politica estera, con gli eventi delle primavere arabe e, in seguito, nei rapporti con i nuovi attori nelle zone d'influenza dell'Europa e nella questione ucraina.

Il fenomeno delle rivolte arabe era stato innescato da una protesta civile in Tunisia, che aveva generato un'ondata di ribellioni nei paesi del Nord Africa come in Algeria, Tunisia, Egitto e Libia, e in Medio Oriente, coinvolgendo Siria, Yemen e Bahrein. Gli scontri erano nati dalla volontà di insorgere contro la corruzione dei regimi che governavano, violando il rispetto dei diritti umani e delle libertà individuali²⁰⁸. La risposta dell'Europa dinanzi a questi eventi fu debole, poiché fortemente provata dalla crisi economica, che aveva messo in discussione le sue fondamenta. Nel frattempo, le rivolte si aggravavano, e in Libia portarono alla morte del leader Gheddafi nel corso della guerra civile nel 2011.

Durante questi conflitti, l'Unione europea mantenne sempre un atteggiamento incerto, che oscillava tra il garantire supporto agli insorti con il rischio di appoggiare movimenti islamici, oppure sostenere i rais nella lotta contro il fondamentalismo e avviare il processo di democratizzazione dei paesi arabi. L'unica eccezione, in cui l'Europa prese posizione, venne rappresentata dalla Libia, dove il presidente francese Sarkozy decise di intervenire militarmente con la Nato, sotto l'egida Onu, per guidare le operazioni di bombardamento, coinvolgendo altri paesi come la Gran Bretagna, la Francia e l'Italia²⁰⁹.

Queste rivolte, inoltre, sollevavano il problema della *governance* nel Mediterraneo. Già nel 1995, gli Stati europei avevano cercato di disciplinare questa materia con la Dichiarazione di Barcellona, per rendere il Mediterraneo «una zona di dialogo, di scambi e di

²⁰⁷ M. Pierini, E. Olivi, *50 anni d'Europa, più opportunità, meno frontiere. L'Unione Europea, 50 anni dopo, 1957-2007*, CIDE, Roma, 2007.

²⁰⁸ A. Salerno, *Le politiche europee dalla primavera araba ad oggi*, Jean Monnet Centro Studi Europei, <http://www.centrostudieuropei.it/jeanmonnet/wp-content/uploads/2015/04/Alex-Salerno-L'Europa-che-si-guarda-intorno.pdf>.

²⁰⁹ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

cooperazione che garantisca la pace, la libertà e la prosperità»²¹⁰. In particolar modo, veniva sancito l'impegno politico per la diffusione di regimi democratici, nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il processo di Barcellona, o partenariato euro-mediterraneo, fu la prima strategia comune europea in questa zona²¹¹. L'obiettivo principale su cui gli Stati avrebbero dovuto lavorare era l'Unione Mediterranea, una proposta avanzata da Sarkozy, su ispirazione del modello europeo. La possibile organizzazione internazionale suscitò reazioni differenti tra paesi che non si sentivano coinvolti e quelli che invece lo ritenevano non solo un provvedimento urgente, ma anche necessario.

Il 3 e 4 novembre 2008 si svolse a Marsiglia l'incontro dei ministri degli Affari Esteri per discutere della «Unione per il Mediterraneo» (UpM), così rinominata la precedente iniziativa. Vennero coinvolti 43 paesi: i 28 membri dell'Ue e 15 paesi del Mediterraneo. Oltre ai primari obiettivi di pace e sicurezza, questa organizzazione avrebbe dovuto giocare un ruolo nelle altre questioni come il terrorismo e l'estremismo, ma anche disciplinare il settore della dipendenza energetica e quindi degli interessi economici²¹².

Nei rapporti con l'Oriente, venne avviato un partenariato nel 2009, con l'obiettivo di «accelerare l'associazione politica e approfondire l'integrazione economica», a cui presero parte paesi dell'Europa orientale e del Caucaso quali Armenia, Azerbaigian, Moldavia, Ucraina e Georgia²¹³.

Entrambi i progetti rientravano nella Pev: Politica europea di vicinato, con cui l'Unione si è impegnata a costruire rapporti più solidi in ambito economico, strategico, politico e culturale, sia con l'area mediterranea che con quella europea sud-orientale²¹⁴.

Lo scoppio delle primavere arabe portò l'Ue a mettere in discussione l'efficacia della Pev nell'opera di stabilizzazione politica ed economica del Mediterraneo. Il caso libico, con la morte di Gheddafi, fu emblematico della necessità di ridefinire le politiche di sicurezza e del controllo dei confini, dovuto anche all'affermazione dell'organizzazione terroristica ISIS e al crescente fenomeno migratorio²¹⁵.

²¹⁰Dichiarazione di Barcellona e partenariato euromediterraneo, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar15001>.

²¹¹ Ibidem.

²¹² Fondazione per il Mediterraneo, 2018, <https://www.fondazionemediterraneo.org/index.php/attivita/lunione-per-il-mediterraneo>.

²¹³ Politica europea di vicinato, 2018, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/170/politica-europea-di-vicinato>.

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ V. Talbot, E. T. Ambrosetti, F. Parola, *Le Parole dell'Europa: i confini*, Ispi, 29 marzo 2019, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/le-parole-delleuropa-confini-22694>.

Allo stesso modo, la situazione non era più favorevole sul fronte Orientale, dove l'Europa dovette confrontarsi con la crisi dell'Ucraina, paese membro del partenariato orientale. Nel 2014 ebbe inizio la crisi che interessò la parte orientale dell'Ucraina, dove era situata la Repubblica autonoma di Crimea, istituita dal 1992, a prevalenza etnica russa. Nel febbraio 2014, la caduta del presidente filorusso e la presa di potere di un governo filo europeo a Kiev, portò il Parlamento della Crimea ad indire un referendum per staccarsi dall'Ucraina. La vittoria della secessione portò all'annessione della Crimea alla Russia. Questo gesto venne dichiarato illegittimo dall'Ucraina, la quale si ritiene ancora occupata territorialmente, ma anche dall'Onu, che non ha riconosciuto la validità del referendum e, dall'Ue, che ha imposto delle sanzioni alla Russia fino al 2017²¹⁶.

Anche in queste circostanze la posizione europea risultò poco netta, sempre posta ad un bivio tra la durezza degli Usa e la richiesta degli Stati di conservare delle buone relazioni economiche e commerciali con la Russia²¹⁷.

Dalla crisi economica, alle rivolte arabe fino alla questione ucraina, l'Europa si è resa conto di non vivere più «l'età dell'innocenza», in cui i grandi fondatori si rendevano esportatori di idee e valori, ma era ufficialmente iniziata «l'età del realismo», in cui sarebbe servito più pragmatismo²¹⁸ e una rivalutazione, negli anni seguenti, delle politiche che avevano fallito nel garantire una stabilità economica e geopolitica, aumentando la sfiducia verso le capacità europee.

²¹⁶Storia della crisi in Crimea, 2016, <https://it.euronews.com/2016/08/11/storia-della-crisi-in-crimea>.

²¹⁷ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

²¹⁸J. Dumpsey, *The European Union is no longer wedded to transforming its Eastern and Southern neighbors. Stabilization is the new priority*, 15 December 2016, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/66455?lang=en>.

CAPITOLO QUARTO

L'EVOLUZIONE DEL SENTIMENTO ITALIANO PER L'EUROPA

4.1 L'allontanamento ideologico dei nuovi partiti dall'eredità degasperiana

4.1.1 Gli anni '90: dall'ala euroscettica del governo italiano fino all'Ulivo

Da quando il progetto era stato lanciato, l'Europa non aveva mai smesso di evolversi dalle sue prime idee di comunità sino all'adozione di politiche condivise e, infine, di una moneta unica, l'Euro, con cui avrebbe aperto le porte al nuovo millennio. I singoli Stati, quindi, avevano accettato di assumersi responsabilità sia sul piano interno che su quello europeo.

L'Italia, ad esempio, nei primi anni '90, ha vissuto un periodo di forte instabilità politica dovuto alla dissoluzione della Dc e del Partito socialista, alla riconversione del Partito comunista e all'adozione di una nuova legge elettorale²¹⁹. Dal 1992 al 1994 i governi Amato e Ciampi si erano impegnati a risanare le finanze pubbliche, affinché l'Italia rientrasse nei parametri fissati dal Trattato di Maastricht e riuscisse, quindi, a prendere parte alla terza fase prevista dall'Uem: l'adozione della moneta unica. Tra il 1994 e il 1995 si erano avvicendati otto mesi di governo Berlusconi, in cui l'Italia non era stata particolarmente partecipe nelle dinamiche europee, ricevendo critiche da Bruxelles per aver abbandonato la linea di risanamento economico adottata in precedenza²²⁰.

²¹⁹B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

²²⁰R. Brizzi, M. Marchi, *Il governo Prodi e l'ingresso italiano nella moneta unica: tra difficoltà interne e sfida europea*, 19 luglio 2018, https://www.officinadellastoria.eu/it/2018/07/19/il-governo-prodi-e-lingresso-italiano-nella-moneta-unica-tra-difficolta-interne-e-sfida-europea-1995-1998/#_ftn19.

Tuttavia, in questa corsa all'Euro, la Francia e la Germania erano le più veloci, e convinte ad adottare la moneta unica entro, e non oltre, il 1° gennaio 1999. L'intesa tra Chirac e Kohl riconfermava ancora una volta quell'amicizia franco-tedesca che, dal Trattato dell'Eliseo²²¹, era tornata periodicamente ad imporsi per mostrare un'Europa a due velocità: una alla guida della Francia e della Germania, e l'altra dei paesi rimanenti²²².

Nel 1995 entrò anche in vigore l'accordo Schengen, firmato il 14 giugno 1985, da Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi e Lussemburgo. Inizialmente, prevedeva l'eliminazione di controlli alle frontiere e la libera circolazione per i cittadini dei paesi aderenti²²³. Nel 1990 venne poi affiancata la Convenzione di Schengen, che individuava le garanzie e le condizioni della libera circolazione e poneva come obiettivo la costruzione di uno spazio di libertà e sicurezza entro 5 anni, costituendo un importante cambiamento nelle relazioni comunitarie²²⁴. Oggi l'accordo include 22 su 28 Stati membri dell'Ue e per l'Italia, che aveva firmato nel 1990, è in vigore dal 1997.

Dal punto di vista economico, le politiche statali italiane erano riuscite a convergere verso la riduzione dell'inflazione e dei tassi d'interesse, ma restava il problema sociale comune della disoccupazione. Il tema, al centro dell'agenda europea, venne affrontato nel Consiglio europeo di Firenze del 1996, presieduto da Romano Prodi, leader dell'Ulivo, e la cui coalizione vinse nello stesso anno, dopo le dimissioni del governo tecnico di Lamberto Dini²²⁵. L'esito delle elezioni era in linea con l'opinione pubblica: i dati dell'Eurobarometro segnavano che l'85% degli italiani sosteneva il processo d'integrazione europea, rispetto alla media dei paesi del 69%, e il 75% era favorevole all'appartenenza del proprio paese all'Ue, laddove la media europea arrivava solamente al 48%²²⁶. L'Italia prese una pausa dall'euroscetticismo e dichiarò la volontà di partecipare alla moneta unica, alla quale si sarebbe preparata in ogni modo, a partire dalla legge finanziaria del 1997 del ministro dell'Economia Ciampi, che avrebbe comportato un forte taglio alle spese e una conseguente

²²¹ Vedi II capitolo.

²²² R. Brizzi, M. Marchi, *Il governo Prodi e l'ingresso italiano nella moneta unica: tra difficoltà interne e sfida europea*, 19 luglio 2018, https://www.officinadellastoria.eu/it/2018/07/19/il-governo-prodi-e-l'ingresso-italiano-nella-moneta-unica-tra-difficolta-interne-e-sfida-europea-1995-1998/#_ftn19.

²²³ Schengen (accordo e convenzione), https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=it.

²²⁴ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

²²⁵ L. Curini, L. Pinto, *L'arte di fare e disfare i governi. Da De Gasperi a Renzi, 70 anni di politica italiana*, EGEA Bocconi, Milano, 2017.

²²⁶ Standard Eurobarometer 45, gennaio-marzo 1996, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb45/chap1_en.pdf.

riduzione del disavanzo pubblico²²⁷. Lo sforzo italiano non venne apprezzato dalla Commissione, la quale riteneva che l'Italia non fosse ancora pronta all'ingresso nell'Euro, prevedendo un deficit superiore al 3% nel 1998. Prodi, amareggiato dall'opinione europea, non si arrese, e perseguì l'idea di rendere la penisola un partner dell'Eurozona, con l'introduzione di condizioni ancora più rigide nella legge finanziaria del 1998. Queste azioni politiche erano state dettate non solo dalla necessità di rientrare nei parametri di Maastricht, ma anche dal forte desiderio di non profilarsi come potenza minore sul piano europeo²²⁸.

Nel luglio 1998 l'Austria presiedeva il Consiglio europeo e le spettava il compito di dirigere la terza fase dell'Uem. Al tavolo del Consiglio straordinario che si svolse a Pörschach²²⁹, incentrato sul tema dell'Euro, si presentarono due volti nuovi: Gerhard Schröder e Massimo D'Alema. Il cancelliere tedesco aveva vinto con il partito socialdemocratico Spd, spodestando la Cdu e quindi Kohl. Mentre D'Alema, segretario del Partito democratico della sinistra (Pds), era diventato Presidente del Consiglio dopo le dimissioni di Prodi nell'ottobre del 1998 e aveva portato avanti l'impegno italiano nelle politiche europee. La figura di Prodi tuttavia non era pronta per sparire definitivamente dalla scena internazionale: nel 1999 ci fu una crisi comunitaria che coinvolse la Commissione Santer, la quale, il 15 marzo, fu costretta a dimettersi perché molti membri furono ritenuti imputabili di corruzione, abuso di potere e frode²³⁰. La soluzione proposta dal presidente Schröder fu quella di designare Prodi come futuro presidente della Commissione, ricevendo l'appoggio di D'Alema nella scelta. La crisi politica interna non aveva intaccato il prestigio del leader dell'Ulivo nel panorama europeo, che ricevette la carica di presidente del Collegio nel 1999 fino al 2004 e, in questo mandato, rimase stabile la figura di Mario Monti, a cui venne attribuito il portafoglio della Concorrenza.

Ad una Commissione composta prevalentemente da membri di sinistra o centro-sinistra si contrappose un Parlamento che, alle elezioni del 1999, aveva portato alla vittoria il centro-destra del Partito popolare europeo (Ppe)²³¹. Ma l'Unione era ancora troppo impegnata

²²⁷ Legge 27 dicembre 1997, n. 449, <http://www.camera.it/parlam/leggi/974491.htm>.

²²⁸ L. Curini, L. Pinto, *L'arte di fare e disfare i governi. Da De Gasperi a Renzi, 70 anni di politica italiana*, EGEA Bocconi, Milano, 2017.

²²⁹ Il Consiglio europeo: cinquant'anni di conferenze al vertice, 2011 <https://www.consilium.europa.eu/media/31023/qc3111406itc.pdf>.

²³⁰ La storia: la caduta della Commissione Santer, https://multimedia.europarl.europa.eu/it/history-fall-of-the-santer-commission_V001-0004_ev.

²³¹ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

nella risoluzione di questioni più urgenti, quali i negoziati per l'ingresso degli Stati balcanici o l'istituzione dello spazio di libertà, giustizia e sicurezza, per poter cogliere i segnali di un'incipiente ondata di euroscetticismo.

4.1.2 L'alternanza Berlusconi-Prodi: rapporto tra l'Italia e l'Europa fino alla crisi economica del 2008

Nel 2000, a 50 anni dalla Ceca, gli Stati sentivano di dover rinnovare l'architettura europea, e tale problema venne sollevato in particolar modo dal primo ministro tedesco Joschka Fischer. In vista dell'estensione dell'Unione, gli Stati fondatori avrebbero dovuto riunirsi nel «nocciolo duro», per garantire un equilibrio maggiore, in modo tale che, anche i nuovi membri avrebbero potuto raggiungere livelli crescenti di integrazione. Il vice-cancelliere proponeva una riforma costituzionale con l'elezione di un presidente dell'Unione a suffragio universale e di una Camera con esponenti dei Parlamenti nazionali, da affiancare al Parlamento europeo²³².

La Germania era tornata a farsi valere lanciando nuovi spunti di riflessione che non lasciarono indifferenti gli altri Stati: Francia e Italia concordavano sulla necessità di consolidare l'apparato europeo con la redazione di una carta costituzionale e il presidente della Repubblica italiana, Ciampi, spingeva sull'approvazione della Carta dei diritti fondamentali per poterla inserire nei Trattati. Anche Prodi intervenne a favore del cambiamento, insistendo sulla sopravvivenza del metodo comunitario e sul rafforzamento del ruolo della Commissione, della quale era ancora Presidente²³³. Tutte queste proposte vennero analizzate durante il Consiglio di Nizza, che produsse come risultato principale la raccolta di tutti i diritti del cittadino europeo nel testo unico della Carta dei diritti fondamentali²³⁴. L'influenza italiana, come potenza fondatrice, era ancora evidente e tutte le iniziative muovevano in una direzione comunitaria, andando non solo a promuovere un'immagine dell'Italia come paese partecipe delle dinamiche europee, ma tranquillizzando anche tutti quegli Stati che temevano l'affermazione di forze euroscettiche.

²³² Ivi, pp. 277-279.

²³³ Ivi, p. 280.

²³⁴ Vedi III capitolo.

Timore che non tardò a confermarsi con il ritorno al potere di Berlusconi nel 2001 in una coalizione di governo che comprendeva Forza Italia, Alleanza nazionale e la Lega nord di Umberto Bossi, partiti di estrema destra e dalla moderata fede europea, che suscitavano preoccupazioni tra i vari Stati membri²³⁵.

Nonostante la scelta di Berlusconi di attribuire il ministero degli Esteri a Renato Ruggiero, ex direttore dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (Omc), risultava chiaro che l'atteggiamento italiano fosse mutato. Una prima dimostrazione venne data al Consiglio di Laeken, convocato per discutere il progetto costituzionale e poi concentratosi sui drammatici eventi terroristici che colpirono gli Stati Uniti nel settembre 2001. Quando venne proposta l'introduzione del mandato d'arresto europeo, l'Italia fu l'unico paese ad opporsi e l'approvazione finale da parte di Berlusconi giunse in cambio di concessioni sull'applicazione interna del provvedimento. Il governo italiano era allora composto da membri che sembravano remare contro l'entusiasmo percepibile nel resto dell'Unione, ciò non era sfuggito a Ruggiero, il quale rassegnò le dimissioni e l'incarico venne assunto ad interim da Berlusconi, per poi nominare, come ministro degli Esteri, Franco Frattini nel 2002²³⁶.

Nel frattempo, la Convezione europea, organo straordinario e temporaneo che si occupava della redazione della costituzione comunitaria, aveva consegnato una prima bozza al Presidente italiano per discuterne nel Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2003. Questo incontro, conclusivo del mandato europeo dell'Italia, si chiudeva senza alcun risultato nella redazione del Trattato costituzionale e Berlusconi dichiarò ai giornali che gli Stati si sarebbero trovati vicini a raggiungere l'accordo, ma che l'eccessiva imposizione di volontà nazionali aveva condotto al fallimento; ciò non avrebbe impedito tuttavia un futuro rilancio. Se al termine del Consiglio, la Germania accusava la Spagna e la Polonia in quanto si erano opposte su diversi punti, Berlusconi dichiarò che la responsabilità era attribuibile a tutti e Prodi insistette sulla necessità di proseguire il duro cammino costituzionale, senza soffermarsi su sterili polemiche²³⁷. Il commento del presidente della Commissione aveva confermato l'esistenza di un'Europa a due velocità, ipotesi che vedeva nettamente contrario Berlusconi,

²³⁵ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

²³⁶ L. Curini, L. Pinto, *L'arte di fare e disfare i governi. Da De Gasperi a Renzi, 70 anni di politica italiana*, EGEA Bocconi, Milano, 2017.

²³⁷Costituzione Ue: il fallimento è colpa di tutti, 2003, https://www.corriere.it/Primo_Piano/Esteri/2003/12_Dicembre/13/fallimento.shtml.

il quale rifiutava l'idea di «un'Europa di serie A e una di serie B»²³⁸. Nonostante la scelta di rimandare il negoziato fosse stata approvata da tutti gli Stati membri, non passava inosservato che l'Italia, incaricata della presidenza del Consiglio europeo e della Commissione, non era riuscita a garantire nessun tipo di avanzamento nella questione costituzionale, come invece riuscì, almeno in parte, l'Irlanda l'anno successivo.

Nell'ottobre 2004 venne firmato il testo del Trattato costituzionale, che introduceva diverse novità strutturali sul ruolo del Consiglio e del Parlamento, ma anche cambiamenti inerenti alla divisione delle competenze e alle politiche comuni, ad esempio in materia di asilo e immigrazione²³⁹. Per l'entrata in vigore del testo sarebbe stata necessaria la ratifica dei Parlamenti nazionali, prevista entro il 1° novembre 2006. All'incirca un mese dopo l'approvazione, il 18 novembre 2004, il presidente della Commissione Prodi venne sostituito dal primo ministro portoghese José Barroso, che rimase in carica fino al 2014.

La nuova Commissione valutò positivamente i cambiamenti più recenti come l'adozione dell'Euro e il processo di allargamento che, nel 2004, aveva preso inizio. Ma una battuta d'arresto fu causata dalla mancata ratifica del Trattato costituzionale. La presa di posizione di paesi influenti come Francia e Olanda, interruppe bruscamente questo processo, dando inizio ad un periodo di «apatia» europea. Al contrario, nei singoli Stati, si affermavano forze contrastanti: le elezioni in Polonia avevano portato al potere un leader euroscettico mentre, in Germania, Angela Merkel, del partito di centro-destra Cdu, promosse l'effettivo rinnovamento legale in Europa: il Trattato di Lisbona²⁴⁰. In Italia, l'esito delle elezioni amministrative nel 2003 e delle europee nel 2004, sembrarono preannunciare la sconfitta di Forza Italia nel 2006 con un ritorno del centro-sinistra guidato da Prodi.

Nel secondo governo Berlusconi, l'identificazione del partito di Forza Italia con il suo leader era diventata totale ma i rapporti con gli alleati si erano fatti più complessi, a tal punto da proporre un rimpasto che aveva portato alla nomina di vicepresidente Marco Follini, segretario dell'Unione di centro (Udc), e una crisi formale nel 2005²⁴¹.

Tuttavia, l'opportunità di un ritorno al potere si presentò il 24 gennaio 2008, quando il Senato non rinnovò la fiducia a Prodi costringendolo alle dimissioni. Le dinamiche che

²³⁸Berlusconi a Strasburgo «Avanti così», 2003, https://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2003/12_Dicembre/16/berlusconi.shtml.

²³⁹ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

²⁴⁰ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, p. 231.

²⁴¹ P. Ignazi, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, il Mulino, Bologna, 2018.

avevano condotto a questo esito coinvolgevano il partito Udeur di Clemente Mastella. Questo più volte si era trovato in contrasto con la linea dell'esecutivo e aveva minacciato l'uscita dalla maggioranza. Al momento del voto, diversi senatori negarono la fiducia, come Lamberto Dini, passando al centro destra, così come fece l'Udeur, appoggiando la nuova iniziativa di Berlusconi. La crisi di governo portò Forza Italia ad un ritorno sulla scena politica, dopo un periodo di ritiro per la sconfitta subita alle politiche del 2006. La ripresa coincise nel 2007 con la fondazione di un nuovo partito di sinistra, il Partito democratico (Pd), a cui Berlusconi rispose proponendo una nuova formazione unitaria che riunisse i moderati. Una trovata vincente che permise a Forza Italia di vincere le elezioni del 2008 con Alleanza nazionale, riuniti nel Popolo della libertà (Pdl)²⁴².

A partire dal 2008, il governo Berlusconi dovette concentrarsi sul rischio di una crisi finanziaria proveniente dagli Usa, alla quale l'Italia era esposta. Il primo provvedimento emanato a tal proposito prese il nome di decreto "anti-crisi", che stabiliva essenzialmente delle misure di assistenza per le famiglie e i lavoratori. Una manovra la cui efficacia era compromessa dall'introduzione di nuove imposte, le quali teoricamente avrebbero dovuto permettere una redistribuzione delle risorse. Anche durante il 2009 vennero promosse ulteriori misure tra cui quella a sostegno dei settori industriali²⁴³. Quando ormai l'Italia era nel vortice della crisi, il governo varò il decreto-legge contenente misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica nel luglio 2010²⁴⁴. Ma l'apice che, come sottolineato nel capitolo precedente, si verificò nel 2011, sollecitò l'adozione di disposizioni urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria contenute nella legge del 15 luglio 2011, con un forte taglio alle spese sanitarie e degli enti locali²⁴⁵.

Tali misure non erano state sufficienti ad arrestare lo spread che, nell'estate dello stesso anno, raggiunse livelli altissimi, determinando una crisi del debito sovrano. Allora, il 5 agosto, l'Italia ricevette la lettera della Bce, firmata da Draghi e Trichet, nella quale veniva richiesto il pareggio di bilancio entro il 2013 e di portare il deficit pubblico all'1,5% entro il 2012, con una riduzione di tre punti in un solo anno²⁴⁶. Al Consiglio europeo di ottobre giunse

²⁴² Ibidem.

²⁴³ L. Curini, L. Pinto, *L'arte di fare e disfare i governi. Da De Gasperi a Renzi, 70 anni di politica italiana*, EGEA Bocconi, Milano, 2017.

²⁴⁴ Legge 30 luglio 2010, n. 122, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2010/07/30/010G0146/sg>.

²⁴⁵ Legge 15 luglio 2011, n.111, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/07/16/011G0153/sg>.

²⁴⁶ Il testo della lettera della Bce al Governo italiano, <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>.

l'ultimatum di Francia e Germania che richiedevano all'Italia di applicare immediatamente le misure di risanamento economico.

Era il 9 novembre 2011 quando lo spread toccò il picco massimo di 574 punti, costringendo, Berlusconi a dimettersi, tre giorni dopo, a favore di un governo tecnico guidato da Monti²⁴⁷. All'insegna "del rigore, della crescita e dell'equità"²⁴⁸ il nuovo presidente del Consiglio emanò una serie di provvedimenti volti a limitare gli effetti della crisi. Il principale fu il decreto «Salva-Italia», che, tra i punti più significativi, prevedeva la reintroduzione dell'imposta IMU; venne poi promossa la riforma del lavoro e lo *spending review*, fino ad arrivare alla legge di stabilità, come atto conclusivo del governo tecnico²⁴⁹. Nel confronto tra il governo Berlusconi e il governo Monti è possibile evidenziare il differente atteggiamento verso le politiche europee: il primo più distaccato e talvolta quasi ostile aveva causato un peggioramento dei rapporti esterni, mentre il governo tecnico aveva permesso all'Italia di riconquistare un ruolo nel panorama europeo, lavorando in continuo contatto con i vertici di Bruxelles, in sintonia con la Francia e meno con la Germania²⁵⁰.

Tutti i provvedimenti adottati rientravano nelle politiche di austerità, basate su un approccio liberista, che prevedono il taglio delle spese pubbliche e l'aumento della tassazione. Queste restrizioni economiche, in molti casi, hanno aggravato la situazione di molte famiglie disagiate, aumentando il numero di persone al di sotto della soglia di povertà. A ciò contribuì la crescita del tasso di disoccupazione e il problema del reinserimento nel mondo del lavoro, dovuto all'interruzione della ricerca di un impiego da parte di tutti i lavoratori scoraggiati²⁵¹. L'immediato riflesso di questi sentimenti ha colpito l'Euro, ritenuto un limite ai margini di manovra in molti paesi, perché ha impedito l'adozione di una politica monetaria autonoma, dovuto alla perdita di sovranità monetaria. Tuttavia, se è vero che la partecipazione ad un sistema economico comune inibisce le scelte autonome, è altrettanto valido considerare i

²⁴⁷M. Scacchioli, *Da Berlusconi a Monti, la drammatica estate 2011 tra spread e rischi di bancarotta*, «La Repubblica», 10 febbraio 2014, https://www.repubblica.it/politica/2014/02/10/news/estate_2011_spread_berlusconi_bce_monti_governo_napolitano-78215026/.

²⁴⁸P. Cipriani, D. Tempera, *Mese dopo mese, la timeline del governo*, La Repubblica, https://www.repubblica.it/politica/2012/12/21/news/mese_dopo_mese_la_timeline_del_governo-49232927/.

²⁴⁹Monti, un anno di governo tecnico: dalla Salva Italia alla Legge di stabilità, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2012/12/22/monti-anno-di-governo-tecnico-dalla-salva-italia-alla-legge-di-stabilita/453863/>.

²⁵⁰G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013, p. 343.

²⁵¹Comitato economico e sociale europeo, *L'impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale*, Italia, <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/italie-it.pdf>.

vantaggi della presenza di una Banca centrale che ha potuto aiutare i singoli Stati, iniettando liquidità sui mercati e impedendo la svalutazione della moneta comune.

4.2 La crisi dell'identità comune e le sfide del futuro

4.2.1 Governi Renzi e Gentiloni: l'azione italiana nelle istituzioni europee

La crisi economica aveva influenzato l'opinione pubblica e i dati registrati dall'Eurobarometro mostravano una perdita di consenso verso le istituzioni europee, attestandosi al 33% nell'autunno 2012, un valore quasi dimezzato rispetto al 57% del periodo antecedente allo scoppio della crisi²⁵². Un dato infelice ma in linea con la diffusione, in alcuni paesi come la Francia e la Gran Bretagna, di forze apertamente euro-ostili che si sarebbero presentate alle elezioni del Parlamento europeo del 2014.

In Gran Bretagna vi era l'UKIP di Nigel Farage e in Francia il partito nazionalista Front National di Marine Le Pen, che richiamavano il sentimento anti-europeo proprio di partiti italiani come la Lega di Matteo Salvini e il Movimento 5 Stelle (M5s) di Luigi Di Maio. L'esito delle elezioni aveva lasciato il primo posto alla formazione di centro destra del Ppe con 217 seggi, seguito dal partito socialista (S&D) e dai liberali (Alde). I partiti euroscettici avevano avuto la meglio in Francia e in Gran Bretagna, ma in Italia il Pd era riuscito a portare il più alto numero di parlamentari in Europa, con un consenso del 40,8%²⁵³. Il dato rilevante è che, nella composizione del Parlamento, 1/5 delle forze politiche era composto da deputati provenienti da formazioni euroscettiche, che avevano trovato la maggior espressione nell'Europa della libertà e della democrazia diretta (Efd), un gruppo nato dall'accordo del M5s con il partito di Farage²⁵⁴, mentre la Lega era confluita nell'Europa delle nazioni e della libertà (Enf)²⁵⁵. Nel 2015, il Parlamento europeo ha riconosciuto ufficialmente la nascita di un nuovo Movimento per un'Europa delle Nazioni e della Libertà (Menl), che riunisce i partiti

²⁵² Standard Eurobarometer 78, III. Europeans and Political institutions, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb78/eb78_first_en.pdf.

²⁵³ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

²⁵⁴ Risultati delle elezioni europee 2014, <https://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/it/election-results-2014.html>.

²⁵⁵ Vedi fig. 1.

estremisti come il Front National in Francia, la Lega Nord in Italia, ma anche quelli di Austria, Belgio e Repubblica Ceca²⁵⁶.



Fig. 1: composizione Parlamento europeo 2014²⁵⁷

Un'altra decisione da prendere in ambito europeo interessava la scelta del presidente della Commissione. Il principale candidato era Jean-Claude Juncker, membro del Ppe, il quale incontrò l'opposizione del premier inglese Cameron e della leader tedesca Merkel. Mentre il neopresidente del Consiglio italiano Matteo Renzi del Pd si schierò a favore della nomina. Con l'appoggio di popolari, socialisti e liberali, Juncker divenne presidente della Commissione con un mandato valido fino al 2019. Un traguardo per l'Italia veniva raggiunto con l'attribuzione dell'incarico di Alto rappresentante per la politica estera a Federica Mogherini, ministro degli Esteri italiano. Nel frattempo, il 1° luglio 2014 si aprì il semestre di presidenza italiana del Consiglio europeo²⁵⁸.

Nel documento finale redatto da Renzi sui risultati ottenuti dalla presidenza italiana, venne rilevata la difficoltà di intervento in un contesto caratterizzato da una forte instabilità economica, alla quale, l'Italia aveva proposto di reagire con politiche a favore della crescita, che prevedevano misure da attuare contemporaneamente nei vari Stati, come riforme

²⁵⁶ Menl-Europa, <https://www.menleuropa.eu>.

²⁵⁷ La composizione del Parlamento europeo col "cambio" M5s, https://www.tgcom24.mediaset.it/politica/foto/la-composizione-del-parlamento-europeo-col-cambio-di-m5s_3007948-2017.shtml.

²⁵⁸ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

strutturali, incentivi al lavoro, politiche di sostegno agli investimenti pubblici e privati. Tutti questi propositi vennero espressi nel «Programma di Lavoro per il 2015»²⁵⁹, un piano d'investimento per favorire la competitività, la crescita e l'occupazione in Europa. Inoltre, di fronte alle sfide poste in atto dalla politica estera, l'intento italiano era quello di creare «un'Europa più forte e capace di promuovere la pace e i diritti fondamentali, di difendersi dalle minacce emergenti senza divisione, di rilanciare la crescita economica e l'occupazione, di migliorare l'ambiente in cui viviamo e di modernizzare la nostra economia attraverso le tecnologie digitali e l'innovazione»²⁶⁰. E, in ultima istanza, vi era l'impegno nelle tematiche di rispetto del diritto attraverso la tutela delle minoranze e la lotta contro il crimine organizzato e la discriminazione.

Il timore che tali progetti potessero venire meno con la caduta del governo Renzi nel 2016, in seguito al fallimento del referendum costituzionale, venne allontanato con l'insediamento del governo di centro-sinistra di Paolo Gentiloni. Quest'ultimo fu in grado di assicurare la continuità dell'azione italiana nell'ambito europeo, che si è espressa sotto forma di varie iniziative: come il rafforzamento degli strumenti europei comuni nel campo della sicurezza o la gestione dei flussi migratori e delle richieste di asilo²⁶¹. Di particolare rilievo è stata la proposta di una «integrazione differenziata»: a partire dal presupposto dell'esistenza di diversi livelli di cooperazione all'interno dell'Unione, questo principio permette, agli Stati che lo desiderino, di promuovere ulteriori forme di integrazione, nel rispetto di tutti quei membri che invece preferiscono detenere la propria sovranità²⁶². Un esempio di attuazione di questo principio è stato il lancio della Cooperazione strutturata permanente (Pesco) per la difesa.

Nelle questioni economiche, Gentiloni aveva assunto una posizione più conciliante rispetto a quella di Renzi, evitando le tensioni con le istituzioni europee, senza cedere tuttavia sul tema della maggior flessibilità per il rilancio delle economie. Inoltre, venne fatto presente che la rigidità esistente nell'ambito economico non era stata altrettanto adottata nella gestione dei flussi migratori e delle politiche di accoglienza, sottolineando l'assenza di solidarietà verso il nostro paese. Infine, il governo aveva riportato l'attenzione sui temi dei diritti

²⁵⁹Programma di lavoro della Commissione 2015- Documenti principali, https://ec.europa.eu/info/publications/work-programme-commission-key-documents-2015_it.

²⁶⁰ Sintesi dei risultati della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione europea, 1 luglio-31 dicembre 2014, <http://italia2014.eu/it/news/post/il-semestre-di-presidenza-italiana-del-consiglio-dell-ue-1-luglio-31-dicembre-2014/>.

²⁶¹ E. Greco, *L'Italia al bivio rapporto sulla politica estera italiana*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2018.

²⁶² Ivi, p. 34.

fondamentali e dei principi democratici, che devono sempre essere tutelati poiché costituiscono le fondamenta dell'architettura europea. Nel complesso, quindi, è possibile affermare che, fino al 2017, l'Italia ha svolto un ruolo attivo in Europa, proponendo nuove iniziative volte a favorire persino livelli maggiori di integrazione²⁶³.

In realtà, segnali di rottura interna, ai quali si cercava di porre rimedio, si erano già manifestati nel 2016 con il referendum in Inghilterra a favore dell'uscita dall'Europa (Brexit), secondo la procedura prevista dall'articolo 50 del TUE²⁶⁴ ed ancora in corso. Questa volontà ha rappresentato il primo trionfo e l'ascesa di forze euroscettiche che lentamente pervaderanno l'Unione. Per l'Italia, la Brexit poteva essere un'occasione per rinnovare i rapporti con l'asse franco-tedesco cercando di tornare alla guida delle iniziative europee, così come aveva fatto ai tempi dei padri fondatori²⁶⁵. Ma, nonostante l'impegno dei governi Renzi e Gentiloni, molto spesso le richieste italiane sulla flessibilità economica e sull'aiuto nella questione migratoria non sono state accolte. Ad esempio, la proposta della modifica del regolamento di Dublino o l'attuazione di un piano di ricollocazione dei rifugiati, non essendo state analizzate, hanno portato, nel 2017, il ministro dell'Interno Marco Minniti, ad avviare una strategia nazionale per ridurre il numero di sbarchi, ad integrazione dell'«*Operation Sophia*»²⁶⁶ esistente dal 2015 a livello europeo. Proprio su questa indifferenza hanno fatto perno le forze politiche anti-europeiste, alimentando i sentimenti di sfiducia della popolazione nei confronti delle istituzioni comuni, le quali, mostrandosi così distanti dalle realtà nazionali, in molte occasioni, non sono state ritenute in grado di soddisfare le esigenze dei cittadini europei.

4.2.2 La rivalsa degli euroscettici: Lega e Movimento 5 stelle

Se le elezioni del 2014 avevano segnalato un rafforzamento dei poteri euroscettici, quelle del 2019 avrebbero potuto comportare uno “stravolgimento” del Parlamento europeo; soprattutto per l'insediamento sul territorio di partiti sovranisti come, ad esempio, in Italia, la Lega di Salvini e il Movimento 5 Stelle, il cui capo politico attuale è Di Maio. L'importanza di questi due partiti risiede nella rottura definitiva con gli ideali degasperiani e con i discorsi

²⁶³ Ivi, p. 35.

²⁶⁴ R. Baratta, *Lezioni di diritto dell'Unione Europea*, LUISS University Press, Roma, 2018.

²⁶⁵ E. Greco, *L'Italia al bivio rapporto sulla politica estera italiana*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2018.

²⁶⁶ <https://www.operation sophia.eu/about-us/#mission>.

che incitavano a creare «un'Europa unita nella pace e nella giustizia»²⁶⁷. La Lega, nata dall'idea di Bossi di una rappresentanza etnoregionalista del Nord Italia, si afferma proprio in questa spaccatura ideologica rispetto al secolo scorso. La critica all'*establishment* per la corruzione dei partiti le ha permesso di proporsi come l'alternativa nella classe politica e, nel corso degli anni, ha definito il proprio contenuto ideologico attraverso le politiche di contenimento dell'immigrazione, la soddisfazione della domanda di sicurezza e il ripensamento dell'Unione europea, percepita come un centro di potere invasivo e tecnocratico, sottratto al controllo popolare²⁶⁸. Un altro punto di forza è sempre stato l'attaccamento ai valori cristiani, per cui, ad esempio, durante la discussione sull'approvazione del Trattato costituzionale europeo del 2004, la Lega aveva insistito sull'introduzione dei riferimenti religiosi in Europa, come parte di una politica anti-islamica²⁶⁹. La questione immigrazione, però, è stata quella che le ha consentito di guadagnare maggiori consensi; più in generale, la Lega è diventata capace di soddisfare la domanda di sicurezza, dovuta all'aumento dei reati e al crescente fenomeno migratorio. Ed è stato con il binomio sicurezza-immigrazione che il Carroccio, alle elezioni europee del 2009, ha ottenuto il 10,2% dei voti, individuando i governi precedenti come responsabili del malessere interno. Nel 2012, Salvini, il nuovo segretario del partito, ha ribadito le priorità e rafforzato i punti dell'immigrazione e dell'ostilità verso l'esistente architettura europea. Nel documento dello stesso anno sulla «Costruzione della nuova Europa»²⁷⁰, il partito ha definito la sua posizione a riguardo. In primo luogo, ha promosso l'idea di un'integrazione comunitaria dal basso che renda i cittadini partecipi delle dinamiche europee in maniera più democratica. Infatti, viene ritenuto inaccettabile che il popolo, sovrano, debba subire le imposizioni dall'alto senza poter esprimere il consenso, come era già avvenuto nel caso dell'adozione della moneta unica, richiamando l'atteggiamento critico verso l'Euro e le politiche di austerità proprio della Lega, che vorrebbe invece «un'Europa diversa, un'Europa dei popoli»²⁷¹. A tal proposito, quindi, bisogna mantenere intatte le proprie radici culturali ed impedire che si dissolvano in un'aggregazione di Stati e, perché ciò accada, la struttura europea dovrebbe fondarsi sulle

²⁶⁷ Vedi II capitolo.

²⁶⁸ P. Ignazi, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, il Mulino, Bologna, 2018.

²⁶⁹ Ivi, p. 197.

²⁷⁰ Costruzione della nuova Europa, 24 settembre 2012, https://www.leganord.org/phocadownload/leidee/2012/europa_deipopoli/integrazione_europea/Costruzione%20nuova%20Europa.pdf.

²⁷¹ Ivi, cit. p.1.

unità regionali e sull'autonomia dei territori. L'obiettivo quindi è di scomporre l'Europa in zone affini per interessi economico-politici, ovvero nell'Europa delle Macroregioni²⁷².

A partire dal 2013 l'ascesa del Movimento 5 Stelle, un partito trasversale nello scenario politico italiano, ha richiesto una maggior caratterizzazione del messaggio partitico, che, per la Lega, si è esplicitato nell'anti-immigrazione e in alcune modifiche nella natura del partito. La prima è stata l'apertura nazionale, nel passaggio da Lega Nord a Lega, utilizzando il nuovo slogan «prima gli italiani»²⁷³ e abbandonando l'identificazione esclusiva con il Nord. In secondo luogo, viene sfruttata la complessa situazione internazionale e il crescente fenomeno migratorio per rilanciare il messaggio politico. Infine, il partito esce dalla condizione di subordinazione rispetto a Forza Italia e lo dimostra in occasione delle europee del 2014 e oggi, ancora di più, in quelle del 2019²⁷⁴.

Il programma per le ultime elezioni si identifica con quello del MenI²⁷⁵, il partito euroscettico nazionalista nato nel 2014 sotto la guida di Le Pen, e riprende alcuni elementi già esistenti precedentemente ma li radicalizza: al primo punto sottolinea le basi del proprio progetto che si fondano sui principi democratici e sul rispetto della Carta dei diritti fondamentali. Un presupposto che appare contrastante rispetto al contenuto del terzo punto, in cui i membri del MenI ribadiscono la necessità di regolamentare i flussi migratori mantenendo ciascuno il proprio modello economico, culturale e sociale, nella tutela dell'identità dei popoli e delle nazioni²⁷⁶. Tuttavia, è nel secondo punto che viene espresso in modo più chiaro l'approccio anti-europeo: il Movimento, infatti, dichiara «l'opposizione a qualsiasi trasferimento della sovranità nazionale a organi sovranazionali e/o istituzioni europee»²⁷⁷. In queste forme estremiste di distacco dall'Europa, la Lega rappresenta sicuramente in Italia il principale partito di espressione delle tendenze nazionaliste ed euroscettiche.

Nonostante ciò, esiste un altro partito che vorrebbe cambiare l'attuale assetto europeo: il Movimento 5 stelle. La sua affermazione nello scenario politico avviene definitivamente nel 2013, dopo che il fondatore, Beppe Grillo, aveva ricercato un'impostazione ideologica,

²⁷² Ivi, cit. p.2.

²⁷³ Lega- Salvini premier, <https://www.leganord.org>.

²⁷⁴ P. Ignazi, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, il Mulino, Bologna, 2018.

²⁷⁵ MenI-Europa <https://www.menleuropa.eu>.

²⁷⁶ MenI-Programma politico, <https://www.leganord.org/il-movimento/europee-2019/217-notizie/16540-menl-programma-politico>.

²⁷⁷ Ibidem.

analoga a quella dei movimenti ambientalisti, soffermandosi sull'energia rinnovabile, il riciclo dei rifiuti e i trasporti non inquinanti²⁷⁸, e aveva sfruttato la rete come luogo di esercizio della democrazia diretta e, dal 2016, tramite forme di interazione nella piattaforma online Rousseau. Nella prima fase, il Movimento aveva puntato sull'orizzontalità dei rapporti e sull'annullamento delle dinamiche verticistiche. Per dotarsi di una propria struttura, nel 2009, era stata approvata la «Carta di Firenze» e definito il logo del Movimento con 5 stelle che si riferiscono ai cardini della loro politica: acqua, trasporti, ambiente, energia e sviluppo²⁷⁹. A partire da una modalità d'azione diretta, il M5s promuove un approccio anti-establishment e una critica alla casta politica, proprie dei discorsi populistici. Inoltre, emerge da subito la presenza di contraddizioni ideologiche interne: ad esempio, l'apertura al riconoscimento dei diritti civili da un lato, e posizioni più chiuse sull'immigrazione e sull'Europa dall'altro, che infatti hanno condotto il M5s ad allearsi con Farage per le europee del 2014²⁸⁰. Come ribadito nel sito online, il M5s, dal momento del suo ingresso nel Parlamento europeo, ha raggiunto diversi risultati, quali la velocizzazione delle procedure di asilo, il rifiuto dell'inserimento del Fiscal Compact²⁸¹ nel diritto dell'Unione e l'abolizione della plastica monouso nelle politiche ambientali. Anche nell'azione europea ha dimostrato l'adesione ad un'ideologia molto vasta, che parte da un ecologismo postmaterialista e arriva all'antipolitica, passando per forme di democrazia diretta²⁸².

La presa che ha il Movimento su fasce sociali differenti è dovuta all'interpretazione delle necessità non soddisfatte dagli altri partiti. Il «partito pigliatutti»²⁸³, così viene soprannominato, diventa primo partito d'Italia con lo sfondamento elettorale delle politiche 2018, costituendo un *unicum* nel panorama europeo per l'originalità della sua ideologia e per la rapidità del successo²⁸⁴. Alle europee del 2019, il partito rimane fedele ad alcuni suoi caratteri e in altri si avvicina molto alle ideologie leghiste: come elemento originario, il Movimento porta avanti la promozione della democrazia diretta anche in ambito europeo, ma

²⁷⁸ P. Ignazi, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, il Mulino, Bologna, 2018.

²⁷⁹ P. Corbetta, E. Gualmini, *Il partito di Grillo*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 44-45.

²⁸⁰ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

²⁸¹ Vedi III capitolo.

²⁸² P. Ignazi, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 310.

²⁸³ Ivi, p. 315.

²⁸⁴ Ivi, p. 317.

asseconda la critica dell'*austerità* e richiede la tutela del *Made in Italy* in Europa, come richiamo ai tratti più nazional-populisti²⁸⁵.

Le ideologie, per certi versi così affini, hanno modo di incontrarsi nelle elezioni politiche del 2018, portando per la prima volta al potere un governo gialloverde. Gli atteggiamenti sovranisti e l'astio verso l'attuale idea di Europa sono tra i principali valori politici con cui l'Italia si è presentata alle elezioni europee del 2019.

4.2.3 1979-2019: a 40 anni dal primo suffragio universale, quale futuro per l'Europa?

Nell'anniversario dei 40 anni dal primo voto a suffragio universale, il Parlamento europeo ha una configurazione completamente rinnovata ed è possibile effettuare essenzialmente una distinzione tra partiti filoeuropei e partiti euroscettici.

La prima elezione a suffragio universale del Parlamento europeo si è svolta nel 1979. In origine, gli eurodeputati venivano scelti dai Parlamenti nazionali e ciascuno deteneva un doppio mandato. Durante la conferenza di Parigi del 1974, venne proposto il passaggio ad elezioni dirette, sostituendo la normativa precedente. Pertanto, nel 1975, il Parlamento approvò una nuova convenzione che venne firmata nel 1976 a Bruxelles, e la ratifica del Trattato da parte di tutti gli Stati membri nel 1978 permise di svolgere le prime elezioni a suffragio universale nel 1979²⁸⁶. L'introduzione del voto popolare si affermò in un momento in cui gli Stati iniziavano già ad assumere un atteggiamento oscillatorio verso le istituzioni europee. In quegli anni, il Parlamento stava vivendo un rafforzamento del proprio ruolo e divenne funzionale per molti paesi nella definizione della situazione interna; in Gran Bretagna, si era appena concluso il negoziato per l'ingresso nella Cee e il referendum per rimanere nell'Unione indetto dal primo ministro Wilson favorì il consenso al suffragio universale. In Italia, la crisi politica interna, si esplicitava in Europa con una difficoltà ad adeguarsi alle regole ma anche in un desiderio di partecipazione che infatti vedeva nel Regno unito un'opportunità per ridimensionare il peso di Francia e Germania, le quali dominavano lo scenario europeo. Infine, la Francia viveva gli anni del "centrismo giscardiano", secondo

²⁸⁵ Il programma del Movimento 5 stelle per le elezioni europee, <https://www.ilblogdellestelle.it/2019/04/il-programma-del-movimento-5-stelle-per-le-elezioni-europee.html>.

²⁸⁶ Il Parlamento europeo: precedenti storici, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/11/il-parlamento-europeo-precedenti-storici>.

il quale le elezioni europee costituivano un'occasione per affermare gli ideali federali e favorire l'unificazione economica²⁸⁷.

L'estensione del diritto di voto ai cittadini europei ha costituito un progresso importante nella creazione di uno Stato di diritto nell'Unione e nella garanzia dei principi democratici. Ma soprattutto, questo legame diretto tra popolo e istituzioni, è diventato una chiave di lettura dei sentimenti politici nazionali, che si riflettono sulla composizione politica del Parlamento, proprio come è avvenuto in occasione delle ultime elezioni.

Rispetto al 2014, il primato resta al Ppe, nonostante questo abbia perso un gran numero di seggi, passando da 217 a 180, così come i socialisti (S&D). Due forze politiche che oggi sono costrette a valutare la possibilità di un'alleanza con i liberali e i partiti verdi²⁸⁸. Questi ultimi hanno sperimentato un successo inaspettato: in tutto il Nord Europa hanno trainato i giovani elettori al voto, giungendo al 20,5% in Germania e classificandosi come secondo partito dopo la Cdu, in Francia si collocano al terzo posto con il 13,47%, ma riscuotono successo anche nei paesi scandinavi e del Benelux²⁸⁹. Mentre in Italia i concetti di *green economy* e sostenibilità ambientale stentano a decollare, portando il partito dei Verdi a raccogliere solamente il 2,3% dei consensi, su una tendenza che coinvolge altri paesi come la Spagna e la Grecia²⁹⁰.

Riguardo ai partiti euroscettici, la sfida che li aspetta è creare una forza europea di opposizione che comprenda la Lega, vincitrice indiscussa in Italia, le Rassemblement National di Le Pen, che ha prevalso sul partito liberale progressista del presidente francese Emmanuel Macron, e l'Ungheria di Orbán, avendo ottenuto ¼ dei seggi. In particolare, quest'ultimo viene considerato un modello strategico per i colleghi euroscettici il cui obiettivo non è più uscire dall'Unione, ma modellarla secondo le loro volontà²⁹¹.

²⁸⁷ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015.

²⁸⁸ L. Joffrin, *C'è un'Europa che resiste*, «Internazionale», n. 1309, anno 26, pp. 18-19.

²⁸⁹ T. Mastrobuoni, *Effetto Greta, l'exploit dei Verdi da Berlino a Parigi quale agenda vogliono imporre a Bruxelles*, «La Repubblica», 28 maggio 2019, p. 24.

²⁹⁰ M. N. De Luca, *Rutelli, "Perché l'Italia resta fuori? Gli ambientalisti smettano di dire no è ora di dare risposte concrete"*, «La Repubblica», 28 maggio 2019, p. 24.

²⁹¹ B. Romano, *Salvini, le Pen, Orbán: i margini stretti dei sovranisti per cambiare le regole Ue*, 28 maggio 2019, <https://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2019-05-28/salvini-pen-orban-margini-stretti-sovranisti-cambiare-regole-ue-114324.shtml?uuid=AC0nkgJ>.

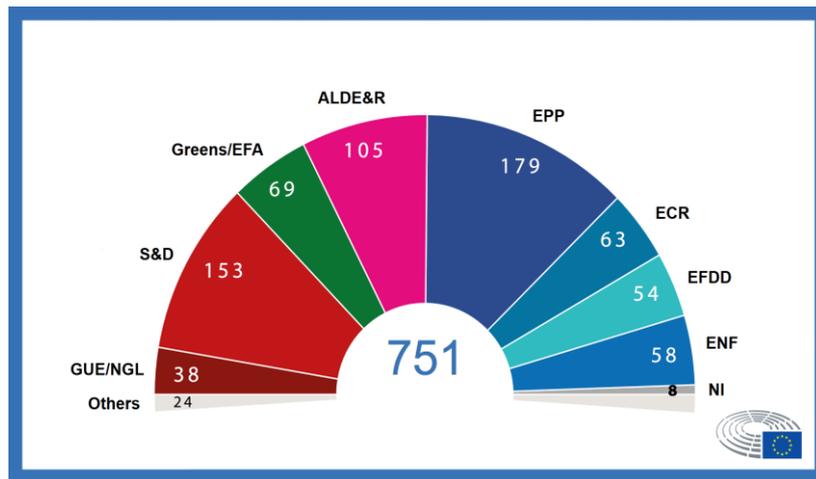


Fig. 2: possibile composizione Parlamento europeo 2019²⁹²

A livello europeo, l'atteggiamento italiano, che tende all'isolazionismo, sta conducendo ad una crescente esclusione dalle decisioni europee ed internazionali, con il deterioramento dei rapporti non solo con la Francia e la Germania, ma anche con tutti gli altri paesi che vivono una condizione economica simile, quali Grecia e Spagna²⁹³.

In un panorama politico in continua evoluzione emerge però un dato rilevante: i sovranisti hanno vinto, ma non stravinto. Il cavallo di battaglia per questi partiti è stata la strumentalizzazione dell'Europa nello scontro popolo-élite, denunciando la dimensione degli euro burocrati e il decentramento di potere. In Italia, l'affermazione delle correnti nazionaliste risulta evidente nel passaggio da leader partecipi a livello europeo come Renzi e Gentiloni, ad altri più critici e desiderosi di un rimodellamento come il ministro dell'Interno Salvini. Il rapporto conflittuale dell'Italia con l'Unione europea è dovuto ad un doppio movimento sociale: la classe dirigente ne sfrutta i difetti per affermarsi, mentre il popolo si "attacca" alle istituzioni europee per rifuggire dalla classe dirigente, verso la quale, negli ultimi decenni, è sorto il malcontento per la sua corruzione, irresponsabilità e incompetenza²⁹⁴.

Se è giusto affermare che il rapporto dell'Italia con l'Europa è mutato nel corso della storia; è altrettanto possibile dire che esiste una componente sociale paneuropea desiderosa di restituire valore a questo complesso sistema di regole e istituzioni. La dimostrazione

²⁹² Elezioni europee 2019: il tasso di partecipazione più alto degli ultimi 20 anni, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20190523STO52402/elezioni-europee-2019-il-tasso-di-partecipazione-piu-alto-degli-ultimi-20-anni>.

²⁹³ *Isolati a Bruxelles*, «Internazionale», n. 1309, anno 26, p. 26.

²⁹⁴ G. Orsina, *Il Grande Equivoco*, «L'Espresso», n.14, anno LVX, pp.48-49.

principale di queste elezioni è stata la riscoperta fiducia nell'Europa che, anche a parere dei più fervidi europeisti, necessita di cambiamenti, i quali, stando all'esito del voto, dovranno muovere verso una direzione più sociale e ambientalista, ed è ciò che serve affinché il cuore europeo non smetta di battere.

CONCLUSIONE

Lo scopo di questo lavoro è stato quello di delineare il percorso europeo a partire dall'entusiasmo che accompagnò i padri fondatori nella difficile realizzazione della prima comunità, fino ai più recenti cambiamenti politico-economici che hanno causato l'insorgere di sentimenti di sfiducia nei confronti dell'Unione europea.

L'analisi della figura di De Gasperi fa riflettere sulla concezione di una dimensione politica allargata e basata su un continuo intreccio di relazioni con gli altri attori internazionali a definire un'immagine di uomo politico audace nelle idee, riflessivo nell'operato e dall'innato spirito filoeuropeo. La collaborazione con altri leader di spicco, come Schuman e Monnet, permette di estendere queste considerazioni ad un primo nucleo di Stati che hanno avviato il progetto comunitario. E nella varietà di atteggiamenti assunti verso la struttura europea, quello italiano è sicuramente incostante: dopo un inizio propositivo ed esemplare per tutti gli Stati diventati membri europei, oggi si classifica tra le potenze che maggiormente contestano il processo di integrazione.

La scelta di realizzare un parallelismo tra il ruolo italiano nel processo di integrazione europea negli anni '50 e in quello odierno, permette di rilevare la rottura ideologica con il passato. Viene meno il carattere necessario, intrinseco all'idea originaria di Europa che, negli anni del secondo dopoguerra e in seguito della guerra fredda, era legato alla ricerca di pace e stabilità. Dal momento in cui i regimi totalitari, basati sull'accentramento del potere e la definizione dello Stato-nazione, avevano causato solamente malessere e distruzione, l'unica soluzione rimasta era di natura cooperativa, che desse basi economiche e politiche comuni,

per favorire l'incontro dei popoli in un'unica organizzazione internazionale. Ripercorrere la nascita dell'Europa attraverso la figura di De Gasperi non solo permette di seguire in modo analitico tutti i passaggi politico-istituzionali, ma illustra anche i sentimenti e il sistema valoriale a supporto di questa iniziativa storica. Egli, infatti, considerava l'Europa un'aspirazione e un sogno, un patrimonio importante da trasmettere alle generazioni future e nel quale aveva concentrato uno dei suoi maggiori impegni politici.

Dopo la morte dello statista trentino, i successivi leader hanno lavorato ad un progetto già dotato di una comunità economica ed energetica, nonostante avesse fallito nell'introduzione di un apparato militare e di una struttura politica. Diversi sono stati i traguardi raggiunti anche in seguito, come la creazione di un complesso apparato istituzionale e l'adozione della moneta unica, e altrettante sono state le difficoltà incontrate, a partire dal fallimento del processo costituzionale.

Ciò che emerge dall'analisi della natura dei nuovi partiti e delle loro politiche è una tendenza opposta, per cui la continua ricerca di accordo e cooperazione dei padri fondatori è concepita come un limite alle politiche interne, suscitando le critiche verso i difetti istituzionali che causano un malfunzionamento dei meccanismi europei e impediscono la risoluzione dei problemi nello Stato. Per tale ragione, negli ultimi tempi, è stato registrato un aumento del numero di forze euroscettiche; quella percezione dei confini come mera convenzione geopolitica si è trasformata nell'abbandono della dimensione comune, federale, di vicinanza dei popoli a favore dell'affermazione di singoli modelli statali.

I recenti sviluppi hanno, però, mostrato un fenomeno rilevante: le forze euroscettiche esistono e raccolgono un gran numero di consensi, ma esistono altrettante forze europeiste che ancora credono nei vantaggi dell'Europa come piattaforma economica, lavorativa e di studio, come luogo di incontro e scambio culturale, come affermazione della democrazia e delle libertà individuali, ovvero delle forze politiche che credono nella *nostra Patria Europa*.

BIBLIOGRAFIA

Monografie

- Attinà F., Natalicchi G., *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, il Mulino, Bologna, 2010;
- Baldwin R., Wyplosz C., *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, 2012;
- Ballini P.L., Varsori A., *L'europeismo degasperiano tra ideali e realismo*, in *L'Italia e l'Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004;
- Baratta R., *Lezioni di diritto dell'Unione Europea*, LUISS University Press, Roma, 2018;
- Barbier A., Sidiropoulos M., Varoudakis A., *La gouvernance économique de la zone euro: Réalités et perspectives*, De Boeck, Bruxelles, 2018 ;
- Canali P., *Alcide De Gasperi nella politica estera italiana, 1944-1950*, Mondadori, Milano, 1953;
- Chabod F., *L'Italia contemporanea 1918-1948*, Einaudi, Torino, 2002;
- Corbetta P., Gualmini E., *Il partito di Grillo*, il Mulino, Bologna, 2013;
- Craveri P., *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 2006;
- Curini L., Pinto L., *L'arte di fare e disfare i governi. Da De Gasperi a Renzi, 70 anni di politica italiana*, EGEA Bocconi, Milano, 2017;
- Daneo C., *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Einaudi, Torino, 1975;
- De Gasperi A., *De Gasperi e l'Europa degli anni '30*, Cinque Lune, Roma, 1974;
- De Gasperi A., *Discorsi sull'Europa*, Nuova Iniziativa Editoriale, Roma, 2004;
- De Gasperi M. R., *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1969;
- Durand J. D., *Alcide De Gasperi e la Patria Europa*, Fondazione Trentina Alcide De Gasperi, Pieve Tesino, 2007;
- Formigoni, G., *Storia della politica internazionale nell'età contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2018;
- Galli G., *I partiti politici italiani (1943-2004)*, BUR, Milano, 2001;
- Gambino A., *Storia del dopoguerra Dalla liberazione al potere DC*, Laterza, Roma-Bari, 1978;

- Graglia P. S., *L'Unione Europea, perché stare ancora insieme*, il Mulino, Bologna, 2019;
- Greco E., *L'Italia al bivio rapporto sulla politica estera italiana*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2018;
- Guerrieri P., Luciani G., *L'Italia e il nuovo ordine economico internazionale*, Etas Libri, Milano, 1979;
- Hobsbawm E. J., *Il secolo breve 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Rizzoli, Milano, 1997;
- Ignazi P., *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, il Mulino, Bologna, 2018;
- Mammarella G., Cacace P., *Storia e politica dell'Unione europea, 1926-2013*, Laterza, Bari, 2013;
- Marchetti R., *La politica della globalizzazione*, Mondadori, Milano, 2014;
- Olivi B., Santaniello R., *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015;
- Pierini M., Olivi E., *50 anni d'Europa, più opportunità, meno frontiere. L'Unione Europea, 50 anni dopo, 1957-2007*, CIDE, Roma, 2007;
- Preda D., *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della Delegazione italiana, 1950-1952*, Jaca Book, Milano, 1990.
- Ridolfi M., *Storia dei partiti politici, L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, Bruno Mondadori, Milano, 2008;
- Ronzitti N., *Introduzione al diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2016;
- Sabbatucci G., Vidotto V., *Storia contemporanea, Il Novecento*, Laterza, Bari, 2016;
- Tarchiani A., *America-Italia. Le dieci giornate di De Gasperi negli Stati Uniti*, Rizzoli, Milano, 1947;
- Varsori A., *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Bonacci Editore, Roma, 1988;

Giornali e riviste

- De Luca M. N., Rutelli, "Perché l'Italia resta fuori? Gli ambientalisti smettano di dire no è ora di dare risposte concrete", «La Repubblica», 28 maggio 2019;
- *Isolati a Bruxelles*, «Internazionale», n. 1309, anno 26;
- Joffrin L., *C'è un'Europa che resiste*, «Internazionale», n. 1309, anno 26;
- Mastrobuoni T., *Effetto Greta, l'exploit dei Verdi da Berlino a Parigi quale agenda vogliono imporre a Bruxelles*, «La Repubblica», 28 maggio 2019;
- Orsina G., *Il Grande Equivoco*, «L'Espresso», n.14, anno LVX;

SITOGRAFIA

- “Che cos’è la NATO?” https://www.nato.int/nato-welcome/index_it.html.
- “L’Euro è stato un danno per il nostro paese?”, 2018, https://ec.europa.eu/italy/news/euromyths_20180219_Euro_e_un_danno_per_il_paese_e_UEverofalso_it.
- Agenda 2000, <http://www.dizie.eu/dizionario/agenda-2000/>
- Banca centrale europea, L’Unione economica e monetaria (Uem), <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html>.
- Berlusconi a Strasburgo «Avanti così», 2003, https://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2003/12_Dicembre/16/berlusconi.shtml
- Brizzi R., Marchi M., *Il governo Prodi e l’ingresso italiano nella moneta unica: tra difficoltà interne e sfida europea*, 19 luglio 2018, https://www.officinadellastoria.eu/it/2018/07/19/il-governo-prodi-e-lingresso-italiano-nella-moneta-unica-tra-difficolta-interne-e-sfida-europea-1995-1998/#_ftn19.
- Brugnoli F., *Fiscal Compact*, 2018, <http://www.dizie.eu/dizionario/fiscal-compact/>.
- Caraffini P., *Il Trattato di Bruxelles*, 2017, <http://www.dizie.eu/dizionario/trattato-di-bruxelles/?print=pdf>.
- Carta dei diritti fondamentali, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133501>.
- Cipriani P., Tempera D., *Mese dopo mese, la timeline del governo*, La Repubblica, https://www.repubblica.it/politica/2012/12/21/news/mese_dopo_mese_la_timeline_d_el_governo-49232927/.
- Comitato economico e sociale europeo, *L’impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale*, Italia, <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/italie-it.pdf>.
- Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Laeken, 14-15 dicembre 2001, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_it.pdf.
- Consiglio europeo di Copenaghen, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_it.htm.
- Consiglio europeo Nizza, 7-10 dicembre, Consiglio della Presidenza, https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_it.htm.

- Costituzione europea: i punti critici, https://www.corriere.it/Primo Piano/Esteri/2003/12_Dicembre/11/scheda_costituzio ne.shtml.
- Costituzione Ue: il fallimento è colpa di tutti, 2003, https://www.corriere.it/Primo Piano/Esteri/2003/12_Dicembre/13/fallimento.shtml.
- Costruzione della nuova Europa, 24 settembre 2012, https://www.leganord.org/phocadownload/leidee/2012/europa_deipopoli/integrazion e_europea/Costruzione%20nuova%20Europa.pdf.
- Dichiarazione di Barcellona e partenariato euromediterraneo, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar15001>.
- Dumpsey J., *The European Union is no longer wedded to transforming its Eastern and Southern neighbors. Stabilization is the new priority*, 15 December 2016, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/66455?lang=en>.
- Finizio G., *Trattato dell'Eliseo*, in *Dizionario Storico dell'Integrazione Europea*, Rubbettino editore, 2009. <http://www.dizie.eu/dizionario/trattato-delleliseo/>.
- Five years ago today, Mario Draghi saved the Euro, July 26th 2017, <https://qz.com/1038954/whatever-it-takes-five-years-ago-today-mario-draghi-saved-the-euro-with-a-momentous-speech/>.
- Fondazione per il Mediterraneo, 2018, <https://www.fondazionemediterraneo.org/index.php/attivita/lunione-per-il-mediterraneo>.
- Franciosi G., *I Progetti "Ulisse" e "Penelope" per il processo costituente europeo*, http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/123.pdf.
- "From Confederacy to Federation- Thoughts on the finality of European integration", speech by Joschka Fischer at the Humboldt University in Berlin, 12 may 2000, <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=192161&cardId=192161>.
- <https://www.operationsophia.eu/about-us/#mission>.
- I 28 paesi membri dell'UE per anno di adesione, https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_it#tab-0-1.
- I rapporti con gli alleati in un promemoria di Harold Macmillan, http://www.reteparri.it/wp-content/uploads/ic/RAV0068570_1958_50-53_03.pdf.
- I vantaggi dell'euro, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/euro/benefits-euro_it.
- Il Consiglio europeo: cinquant'anni di conferenze al vertice, 2011 <https://www.consilium.europa.eu/media/31023/qc3111406itc.pdf>.
- Il Parlamento europeo: precedenti storici, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/11/il-parlamento-europeo-precedenti-storici>.

- Il programma del Movimento 5 stelle per le elezioni europee, <https://www.ilblogdellestelle.it/2019/04/il-programma-del-movimento-5-stelle-per-le-elezioni-europee.html>.
- Il testo della lettera della Bce al Governo italiano, <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>
- Il Trattato di Maastricht, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>.
- Il Trattato di Nizza e la Convenzione sul futuro dell'Europa, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/4/il-trattato-di-nizza-e-la-convenzione-sul-futuro-dell-europa>.
- La Convenzione europea dei diritti dell'uomo venne firmata nel 1950 dal Consiglio d'Europa ed è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_human_rights_convention.html?locale=it.
- La politica monetaria europea, 2018, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/86/politica-monetaria-europea>.
- La protezione dei diritti fondamentali nell'Ue, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/146/la-carta-dei-diritti-fondamentali>.
- La storia: la caduta della Commissione Santer, https://multimedia.europarl.europa.eu/it/history-fall-of-the-santer-commission_V001-0004_ev.
- Lega- Salvini premier, <https://www.leganord.org>.
- Legge 15 luglio 2011, n.111, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/07/16/011G0153/sg>.
- Legge 27 dicembre 1997, n. 449, <http://www.camera.it/parlam/leggi/974491.htm>.
- Legge 30 luglio 2010, n. 122, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2010/07/30/010G0146/sg>.
- Lo statuto del Consiglio d'Europa è firmato a Londra, <https://70.coe.int/home/#752>.
- Menl-Europa, <https://www.menleuropa.eu>.
- Ministero degli affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Il ruolo dell'Italia nel processo di integrazione europea*, https://www.esteri.it/mae/en/politica_estera/politica_europea/italia_in_ue.
- Monti, un anno di governo tecnico: dalla Salva Italia alla Legge di stabilità, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2012/12/22/monti-anno-di-governo-tecnico-dalla-salva-italia-alla-legge-di-stabilita/453863/>
- MY COUNTRY AND NATO, ITALY AND NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_162356.htm.

- Politica europea di vicinato, 2018, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/170/politica-europea-di-vicinato>.
- Preda D., *Comunità europea di difesa*, 2008, <http://www.dizie.eu/dizionario/comunita-europea-di-difesa/>.
- Programma di lavoro della Commissione 2015- Documenti principali, https://ec.europa.eu/info/publications/work-programme-commission-key-documents-2015_it.
- Risultati delle elezioni europee 2014, <https://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/it/election-results-2014.html>.
- Romano B., *Salvini, le Pen, Orban: i margini stretti dei sovranisti per cambiare le regole Ue*, 28 maggio 2019, <https://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2019-05-28/salvini-pen-orban-margini-stretti-sovranisti-cambiare-regole-ue-114324.shtml?uuid=AC0nkgJ>.
- Salerno A., *Le politiche europee dalla primavera araba ad oggi*, Jean Monnet Centro Studi Europei, <http://www.centrostudieuropei.it/jeanmonnet/wp-content/uploads/2015/04/Alex-Salerno-L'Europa-che-si-guarda-intorno.pdf>
- Scacchioli M., *Da Berlusconi a Monti, la drammatica estate 2011 tra spread e rischi di bancarotta*, «La Repubblica», 10 febbraio 2014, https://www.repubblica.it/politica/2014/02/10/news/estate_2011_spread_berlusconi_bce_monti_governo_napolitano-78215026/.
- Schengen (accordo e convenzione), https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=it.
- Securities Markets Programme, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201006_focus01.en.pdf?19bf37eb4c6d5fac0955948ca5af3aa0.
- Sintesi dei risultati della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione europea, 1 luglio-31 dicembre 2014, <http://italia2014.eu/it/news/post/il-semestre-di-presidenza-italiana-del-consiglio-dell-ue-1-luglio-31-dicembre-2014/>
- Standard Eurobarometer 45, gennaio- marzo 1996, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb45/chap1_en.pdf.
- Standard Eurobarometer 78, III. Europeans and Political institutions, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb78/eb78_first_en.pdf.
- Storia della crisi in Crimea, 2016, <https://it.euronews.com/2016/08/11/storia-della-crisi-in-crimea>.
- Talbot V., Ambrosetti E. T., Parola F., *Le Parole dell'Europa: i confini*, Ispi, 29 marzo 2019, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/le-parole-delleuropa-confini-22694>.
- Trattato che accorda una costituzione per l'Europa, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_it.pdf.

- Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, trattato Ceca, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=legissum:xy0022>.
- Trattato che istituisce la comunità europea dell'energia atomica (Euratom), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0024>.
- Trattato di Amsterdam, 2018, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/3/i-trattati-di-maastricht-e-di-amsterdam>.
- Trattato di Roma (Cee), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023>.
- Trattato sull'Unione Europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

Immagini

- Elezioni europee 2019: il tasso di partecipazione più alto degli ultimi 20 anni, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20190523STO52402/elezioni-europee-2019-il-tasso-di-partecipazione-piu-alto-degli-ultimi-20-anni>.
- La composizione del Parlamento europeo col cambio M5s, https://www.tgcom24.mediaset.it/politica/foto/la-composizione-del-parlamento-europeo-col-cambio-di-m5s_3007948-2017.shtml.

ABSTRACT

Nowadays, the European Union is experiencing an institutional crisis with a feeling of mistrust towards its role in the European continent. The purpose of my work is to outline the historical path that identifies the causes and the events that brought to deep changes. In the four chapters there is an analysis of the Italian attitude towards the European Union throughout the time, with a parallelism between the attitude of an influent politician as Alcide De Gasperi and new leaders.

In the first chapter, I will describe the economic and political context in which Europe as community was born. The Second World War had left many internal problems to the States, that started evaluating the cooperation as the only possible solution to improve their condition. Thus, many countries took part to international projects as the Atlantic Chart and the United Nations Organisation (Un). At the same time, thanks to American support, many European States were looking for a restored stability in their relations, as France and Britain did with the Dunkerque Alliance and then other countries with the Brussels Pact.

In the second part of this chapter, I will make a focus on the Italian situation, starting from economic and political problems affecting the country. The Italian recovery was favoured by the international interest of a charismatic leader as Alcide De Gasperi. He improved Italian reputation all around the world, especially during his travels to United States, which enabled him to restore dignity and consideration to Italy for the future construction of Europe.

The second chapter illustrates the different thoughts and steps that led to the European Union. At the beginning, in 1948, it was approved the Organisation for economic cooperation and development (Oecd), the first collective organisation to manage American economic assistance and in 1949 it was created a complementary political system called Council of Europe. These two institutions represented the need of cooperation felt by European countries. Therefore, in 1950, France and Germany promoted a mechanism to regulate the industrial production of coal and steel: the European Coal and Steel Community (Ecsc). Although the founding members failed in the adoption of a supranational European army, the signature of the Treaties of Rome in 1957 was crucial for the creation of the first European Economic Community (Ecc) and of the European Atomic Energy Community (Eaec) as a market of nuclear power. These projects were based on the functionalist approach, according to which a gradual economic cooperation would favour a future political integration.

During the development of Europe, Italy played an important role thanks to Alcide De Gasperi, one of the founding fathers of the European Union. Through the analysis of his political action, it is possible to notice the belief and the fervour he put in the integration process. After his death, Italy would lose that federal spirit that inspired the country during the last century.

The third chapter highlights European evolution from the 90's until now. Maastricht Treaty in 1992 set the economic criteria for the adoption of the single currency and changed the European structure in a "three-pillars" structure: the Economic Community (Ec), the Common Foreign and Security Policy (Cfsp) and the Justice and Home affairs Council configuration (Jha). Some years later, in 1997, the Amsterdam Treaty modified the institutional organization introducing a strengthening of the role of the European Parliament.

In 2000, with the Treaty of Nice and the approval of the Charter of Fundamental Rights, started the European constitutional process that will end only in 2009 with the ratification of Lisbon Treaty by all the members of the EU. In the meanwhile, all the States made several efforts to draw up a common legal system to convert the European Union into a Federal State. But the fear of losing national power led to the failure of this process and the European right is now regulated only by Lisbon Treaty, as the result of the commitment of the German leader Angela Merkel to launch European integration after a period of deadlock in common initiatives.

Then, I will describe three occasions that showed European weakness: the enlargement of the Union, the economic crisis and the foreign policy.

The integration procedure was based on the respect of Copenhagen criteria, that establish economic, political and legal conditions. The inclusion of new members was considered an opportunity to promote the same economic and political system based on the values of peace, stability and democracy. This process allowed to increase the number of States from 15 to 28 in only nine years, from 2004 to 2013.

Secondly, the global financial crisis blew up in the United States affected very quickly the European Union, causing a banking and debt crisis. European central bank (Ecb) promoted several economic programs to solve the crisis, asking to each State the adoption of austerity policies. These policies based on a cut of social benefits and tax increases caused a mistrust towards the Euro and the advantages of common market, due to the difficulties faced by national banks in the recovery.

Finally, during the last years, many international issues interested the euro-Mediterranean area as the Arabic revolutions or the Ukrainian crisis and required to take a specific position. In this context, European Union showed to be unstable and the negative opinions about European efficiency fostered Eurosceptic tendency.

The fourth chapter outlines the Italian attitude in the integration process. The significant political instability of the 90's brought to frequent shifts of governments from those more focused on internal initiatives, as Berlusconi's one, and other with a more European inclination such as with Prodi leadership, who also became President of the European commission from 1999 to 2004. Because of an economic restrictive legislation, Italy was able to become a member of Eurozone and to preserve his dignity as middle power.

The launch of European ideals was made again in 2000 by German chancellor Fischer, who proposed to organise European structure around a small group of countries that took the lead²⁹⁵, to help new members to reach increasing levels of integration. But, at the same time, a coalition of extreme-right parties took the power in Italy, getting the other member States worried about Italian future initiatives. Indeed, during the period of the Italian Presidency of

²⁹⁵ From Confederacy to Federation- Thoughts on the finality of European integration", speech by Joschka Fischer at the Humboldt University in Berlin, 12 may 2000, <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=192161&cardId=192161>.

the Council of European Union, it was rejected the European arrest warrant and we also assist to the failure of constitutional process at the Brussels Council of 2003 and in 2004 it was the Irish president that resumed the project.

The continuous change of coalitions from different political groups in Italy was abruptly blocked by the economic crisis, that led to technical government with the economist Mario Monti. After the restrictive measures adopted to solve internal crisis and to decrease the spread value, the Eurobarometer standard recorded low percentages about the trust in European institutions. With these feelings, two leaders tried to improve Italian participation at European level: Renzi and Gentiloni. The problems underlined by Italian leaders were mainly inherent to two topics: the economic flexibility and the regulation of migration flows. Consequently, they promoted several reforms to stimulate the competitiveness, the economic growth and the employability as well as mechanisms to enforce the cooperation in common policies and the devolution of power to supranational institutions. This path was suddenly interrupted by the win of two nationalist and Eurosceptic parties at political elections of 2018: Lega and Movimento 5 stelle. The analysis of their visions and issues let understand the reasons of their success into political and European contexts.

In the last part, there is a focus on the history of the direct universal suffrage in European Parliament elections, that this year celebrates 40 years. It represented not only a step into European democratization process, but it also provides an increasing participation of people into political dynamics. For this reason, it is useful to make a comparison between the result of European election in 2014 with the one in 2019 to understand how much Eurosceptic powers are widespread.

In conclusion, this work describes European path from the enthusiasm of founding fathers until the current criticisms towards the institutions. The analysis of a politician as De Gasperi shows a different political dimension, based on the openness among populations to reach peace and stability through a system of democratic values. His collaboration with other European leaders as Schuman and Monnet allowed to create the first European community.

During the many stages of integration process, Italy has been one of the States with the most unstable attitude. Indeed, the country passed from the early strong commitment to a rejection of European achievements.

The parallelism between Italian role in the 50's and its current attitude underlines the ideological break with the past. Indeed, Europe lost its intrinsic nature of structure for peace and justice, as it was after the Second World War. The totalitarian regimes, with the centralisation of power in the State, caused pain and destruction. Thus, to react to that situation, the only way was to promote a common organisation, based on cooperation, to manage economic and political powers.

De Gasperi's speeches are important to grasp the ideals supporting this project, because he considered Europe as a dream and a heritage to transmit to young generations. After his death, the other leaders worked on a project provided of an economic and energetic community, even though the founding fathers failed in the creation of a common army and of a political structure. Then, the European Union was developed through the adoption of the Euro and the institutional changes, despite the difficulties faced during the constitutional process.

Through the analysis of new parties and of their policies, we can notice an opposite view where this pursuit of cooperation is considered a bound to the expression of national policies, that are more appropriate to solve internal problems. For this reason, there is a growth of Eurosceptic groups promoting the idea of closeness of people and the protection of national identities.

Recently, the last European elections showed a real increase of nationalist parties, but also that there is still a European faith which should be preserved through changes and improvements within European structure. It is important to encourage young people to believe in the opportunities it gives as economic and political platform, as a place of cultural exchange and finally as our homeland.

Ringraziamenti

Vorrei ringraziare l'università Luiss, per aver reso questo corso di studi così stimolante e ricco di opportunità che mi hanno condotta verso la mia strada.

Ringrazio la Professoressa Vera Capperucci, per aver accolto la mia idea e avermi seguita nello sviluppo e nella realizzazione di questo lavoro.

Ringrazio la mia famiglia, per avermi supportata nelle scelte e per aver messo la mia felicità e le mie ambizioni al primo posto. In particolare devo ringraziare mia madre, da sempre il mio riferimento, perché con il suo amore per lo studio è stata una fonte d'ispirazione e la ragione per andare sempre oltre.

Grazie agli amici, per i momenti condivisi durante questo percorso e per la stima che hanno in me, per aver reso ogni traguardo ancora più soddisfacente e ogni sconfitta meno amara.

Grazie a Bernardo, il mio angolo di leggerezza in questo mondo.

Infine, un ringraziamento speciale va a mio nonno, con cui sono cresciuta e che nella sua semplicità mi ha trasmesso un amore autentico. Lo ringrazio perché nei suoi limiti ho trovato i miei orizzonti e sono riuscita a renderlo sempre fiero di me. Grazie per essere sempre così vicino, anche se lontano.