

La crescita esponenziale dei movimenti euroscettici e le spinte alla valorizzazione del principio intergovernativo a danno di quello comunitario degli ultimi anni sono la conseguenza di cittadini, elettori e classi dirigenti che fanno sempre più fatica a vedere nell'Europa una comunità di destino all'interno della quale costruire il proprio futuro. È un ripiegamento sul terreno della nazione che sfida politicamente l'uropeismo. Se si vuole immaginare un futuro per questa Europa bisogna provare a conoscerla, per discuterla, criticarla, cambiarla senza chiusure né anatemi contro i suoi avversari. È quello che, nel nostro piccolo, ci proponiamo di fare con questa serie di articoli dedicati alla storia europea.

## Il processo di integrazione europea

### Le tappe di un lungo e complesso percorso

**L'articolo ripercorre sinteticamente le principali tappe del processo di integrazione europea a 75 anni dalla nascita della prima Comunità. Un complesso percorso, tutt'altro che semplice e lineare, profondamente influenzato dai processi storici che hanno caratterizzato il quadro internazionale dalla fine della II guerra mondiale in avanti.**

**Paolo Acanfora**



Professore Associato  
di Storia Contemporanea  
presso Sapienza Università di Roma

#### LA PRIMA COMUNITÀ EUROPEA NEL CUORE DELLA GUERRA FREDDA

Il processo di integrazione europea è iniziato formalmente il 18 aprile 1951 con la firma del Trattato che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Un trattato entrato in vigore il 23 luglio dell'anno successivo ma che risale a una data divenuta simbolica per l'Europa: il 9 maggio 1950.

Quel giorno il ministro degli esteri francese, il cattolico Robert Schuman, fece un discorso rivolto al popolo tedesco della Germania occidentale, il cui incipit era il seguente: "La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano".

Schuman poneva subito la parola chiave del progetto francese, ideato dal politico e consulente economico Jean Monnet: la pace. Era questa l'idea-forza che incarnava la visione europeista che prendeva forma con la Ceca. Ed era il disegno della costruzione di una nuova comunità europea a concretizzare lo "sforzo creativo" di cui Schuman aveva parlato.

In cosa consisteva esattamente questa novità? Perché il primo passo di una comunità europea sarebbe iniziato proprio con il carbone e con l'acciaio?

Nel contesto europeo qualsiasi prospettiva di pace non poteva che passare per la risoluzione della questione franco-tedesca. Sin dall'Ottocento le tensioni tra i due paesi erano state il principale fattore di instabilità dell'Europa continentale. Proporre di mettere assieme la produzione di acciaio e la fonte di energia allora prevalente (il carbone) significava creare le condizioni per gestire in modo condiviso l'industria siderurgica, fondamentale per la produzione bellica. Significava, di fatto, rendere impossibile una nuova guerra tra i due paesi.

Naturalmente, l'interesse francese era di sorvegliare la potenziale crescita della Repubblica federale tedesca (Rft) che presto avrebbe ripreso il pieno controllo della propria economia. La proposta Monnet-Schuman aggiungeva però un ulteriore inedito elemento: la creazione di una comunità sovranazionale.

Non si trattava, cioè, di un semplice accordo internazionale ma di una vera e propria cessione di sovranità. Nel settore del carbone e dell'acciaio la competenza passava dai singoli paesi a una comunità che li comprendeva ma, al tempo stesso, li trascendeva. Al piano aderirono, oltre alla Rft, l'Italia, il Belgio, i Paesi Bassi, il Lussemburgo. La vicenda comunitaria aveva iniziato il suo storico e per nulla lineare percorso.

## IL FALLIMENTO DELLA PROSPETTIVA POLITICA E IL SUCCESSO DI QUELLA ECONOMICA

L'entrata in vigore della Ceca avveniva in un contesto internazionale in ebollizione, in uno dei momenti più caldi della Guerra fredda. La guerra in Corea scoppiata nel 1950 con l'attacco della comunista Corea del Nord (ricordiamo che la penisola coreana era divisa al 38° parallelo in due Stati, legati ciascuno a una delle due superpotenze) aveva, infatti, creato in Europa il timore che la medesima cosa

potesse accadere in Germania. Da qui la necessità di un riarmo della Rft al fine di contenere il possibile espansionismo sovietico.

Ma la prospettiva di riarmare la Germania a pochi anni dalla sconfitta del nazismo sollevava timori altrettanto grandi, soprattutto in Francia. Di fronte a questa situazione, i francesi ebbero l'idea di utilizzare il modello della Ceca applicandolo alla difesa: europeizzare l'esercito tedesco per controllarlo.

Venne proposto così il piano Pleven che dava vita alla Comunità europea di difesa (Ced). Cedere sovranità sul versante della politica di sicurezza significava, però, per lo Stato nazionale, rinunciare a una delle sue prerogative principali. Un'opzione che implicava, inoltre, la messa in comune anche della politica estera. Insomma, cedere sovranità in questo ambito significava puntare a un'unione politica. L'intero progetto fallì, quando nell'agosto del 1954 – con un clima internazionale ormai mutato in virtù della fine della guerra di Corea (conclusasi con il ritorno ai confini iniziali) e la morte di Stalin – l'assemblea nazionale francese votò contro la ratifica del trattato. Fu la fine non solo della Ced, ma della via politica all'integrazione europea. Un esito che peserà molto nel prosieguo della storia del continente.

Il rilancio del processo di integrazione avvenne, infatti, sul versante economico. A partire dal 1955 si aprirono i negoziati che portarono nel marzo del 1957 ai Trattati di Roma. Due trattati dal diverso destino: da una parte, la comunità atomica (Euratom), su cui si era puntato molto per valorizzare la nuova energia nucleare ma che si rivelò poco efficace; dall'altra, la comunità economica (la Cee), con l'obiettivo di costruire un vero mercato unico europeo, che divenne l'architrave del successo comunitario e degli sviluppi successivi.

Con la Cee si aprì una fase di notevole crescita dell'economia europea – in Italia coincise con il cosiddetto “boom economico” (1958-1963) – al punto da divenire un polo attrattivo. Anche un paese reticente come il Regno Unito iniziò a ragionare su un suo ingresso, ritardato solo dalla netta opposizione del generale De Gaulle. Era il segnale che le cose stavano funzionando.

L'EVOLUZIONE COMUNITARIA SINO ALLA «NUOVA EUROPA» DI MAASTRICHT  
Dal punto di vista dei trattati, occorrerà aspettare circa 30 anni per avere delle novità. Nel febbraio del 1986 fu infatti firmato l'Atto unico europeo (Aue) che rappresentava la prima modifica dei Trattati di Roma. Un Atto che puntava a realizzare il mercato unico seguendo le linee di sviluppo indicate dalla Commissione Delors e a rafforzare la cooperazione sul versante della politica estera. Ma sarebbe insensato affermare che in questi 30 anni la situazione europea fosse rimasta immobile.

Al contrario, erano avvenute diverse novità, tra le quali vanno annoverate almeno il triplo allargamento (erano entrati nella comunità, Regno Unito, Danimarca e Irlanda nel 1973, la Grecia nel 1981, Spagna e Portogallo nel 1986) e l'elezione diretta del parlamento europeo a partire dal 1979 (un evento che aveva portato con sé anche la nascita dei partiti confederati). Si arrivava alla vigilia delle grandi trasformazioni del 1989 con una comunità raddoppiata e nuove dinamiche nei rapporti politici e istituzionali.

La fine della Guerra fredda (1989-1991) era la premessa alla grande novità di Maastricht. Il crollo dell'ordine mondiale bipolare apriva prospettive inedite all'Europa. Innanzitutto, quella di integrare anche la parte orientale rimasta, dopo la II guerra mondiale, sotto il controllo dell'Unione sovietica.

La fase di transizione verso la democrazia liberale e l'economia di mercato che si era aperta con il crollo dei regimi comunisti sembrava sollecitare un nuovo protagonismo globale della neonata Unione europea.

Nel febbraio del 1992 venne firmato il Trattato di Maastricht che trasformava la comunità in UE e creava l'unione monetaria europea (Uem). Un salto notevole del livello di integrazione, perché prevedeva la cessione di sovranità su uno dei pilastri tradizionali dello Stato nazionale: la moneta. A eccezione del Regno Unito, tutti gli altri Stati firmavano per l'Uem. Ma Maastricht non si limitava a questo. Cambiavano i rapporti istituzionali, aumentavano i poteri del parlamento, si ampliavano sensibilmente le competenze dell'Unione. Venivano poste le fondamenta dell'attuale Europa.

Premessa di questo processo fu la riunificazione tedesca. Lo stesso progetto di unione monetaria fu condizionato dalla nuova Germania. I criteri di convergenza

indicati a Maastricht per disciplinare le finanze pubbliche degli Stati-membri erano chiaramente frutto della linea tedesca, così come il modello su cui venne costruita la Bce (una sorta di Bundesbank europea).

Dall'obiettivo di "europeizzare il marco" si era passati al diffuso timore di una germanizzazione dell'Europa. La questione indicava la notevole complessità di gestione dell'unione monetaria.

Mentre si percorrevano le diverse tappe per arrivare all'Uem, il quadro internazionale palesava tutte le deficienze della costruzione politica europea. Di fronte alle drammatiche vicende della disgregazione jugoslava (e, prima, della guerra del Golfo), l'UE si era trovata profondamente divisa e incapace di costruire una posizione comune.

Nel frattempo, la strada dell'allargamento dava frutti importanti: nel 1995 entravano i paesi della fascia ex neutrale (Austria, Finlandia e Svezia), mentre venivano aperti i negoziati per l'ingresso dei paesi dell'Europa orientale (ne entreranno ben dieci nel 2004 a cui si aggiungeranno Romania e Bulgaria nel 2007 e la Croazia nel 2013). Si assisteva a un complesso processo di trasformazione che aveva aumentato sensibilmente le competenze comunitarie, incidendo sui delicati meccanismi di governance, e allargato notevolmente i confini dell'UE, con decine di milioni di cittadini in più da aggregare e enormi diseguaglianze da gestire.

#### IL TENTATIVO COSTITUZIONALE E IL PASSAGGIO DI LISBONA

La "nuova Europa" di Maastricht rappresentava certamente un grande passo in avanti per le speranze degli europeisti ma lasciava anche sul tavolo molti problemi in sospeso.

Le profonde distanze tra i diversi paesi sul piano economico, sociale, politico e culturale; la farraginosità e complessità dei meccanismi di *governance* dello spazio euronazionale; l'incompletezza degli strumenti di governo delle unioni realizzate (su tutte proprio l'unione monetaria); la fragilità della dimensione politica e di quella rappresentativa: sono tutti aspetti che hanno segnato il percorso europeo degli anni Novanta del secolo scorso e di quelli del nuovo millennio.

L'asimmetria tra l'integrazione economico-monetaria e quella politica ha alimentato la tesi di un deficit democratico di un'UE narrata come un soggetto di difficile decifrazione, dominato da ristrette oligarchie di non eletti, banchieri e burocrati

che prendono decisioni senza alcuna legittimazione popolare. Una visione parziale ma che pure aveva i suoi addentellati nella realtà. Fu proprio per rispondere a queste sollecitazioni che la classe dirigente europea aveva avviato un percorso costituente, con l'obiettivo di dare una costituzione all'Europa. Un testo che potesse arrivare ai cittadini, con i simboli di un'appartenenza comune, la definizione giuridica dei diritti legati alla cittadinanza europea, la complessa descrizione dell'architettura istituzionale, ulteriormente rinnovata. Nell'ottobre del 2004 veniva firmato a Roma il "trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa".

La distanza con i cittadini europei si palesava però inesorabilmente l'anno successivo con il fallimento di due referendum in due paesi fondatori dell'Europa unita: la Francia e l'Olanda. Lungi dal colmare il deficit democratico, il lungo e faticoso lavoro europeo aveva dato frutti avvelenati. Le difficoltà economiche avevano certamente pesato ma era l'intero impianto europeo a essere giudicato negativamente. I costi sociali dell'unione monetaria, la percezione di divisioni profonde tra gli Stati membri, la convinzione di essere sempre meno influenti nei processi decisionali dell'UE avevano alimentato le ostilità verso Bruxelles.

L'*impasse* creatasi con il voto referendario fu superata ripiegando su un nuovo trattato. Nessuna costituzione ma una riforma da realizzarsi seguendo le strade negoziali tradizionali. Nel 2007 a Lisbona le principali novità (epurate di tutti gli aspetti tipicamente costituzionali) elaborate nel testo del 2004 venivano recepite nel nuovo Trattato. Una soluzione pragmatica che lasciava aperte molte questioni.