

Integrazione europea: il passato di un'illusione?

Editoriale

di Gaetano Quagliariello e Maria Elena Cavallaro

Non sempre i tempi editoriali dei lavori scientifici cadono nei momenti più propizi. Questa “legge ferrea” vale vieppiù oggi per la storia dell’integrazione europea. In un momento di crisi iniziato già cinque anni fa che non accenna a volgere al termine, sta per uscire infatti il Dizionario sull’Integrazione europea: l’opera più completa fino ad oggi realizzata a livello internazionale sull’intero processo di costruzione dell’Europa comunitaria. Il lavoro sarà suddiviso in tre parti: la prima dedicata alle biografie dei principali protagonisti, la seconda all’analisi delle istituzioni e alla loro progressiva evoluzione, la terza all’iter negoziale dei singoli paesi aspiranti alla piena membership nell’odierna Unione.

Questo numero monografico anticipa alcuni contenuti del Dizionario. Il titolo che abbiamo scelto rimanda al noto saggio di François Furet sul comunismo. L’europeismo è stata una delle grandi idee che, dalla “parte giusta” del mondo, hanno animato il secondo dopoguerra. Da alcuni grandi europeisti, come Altiero Spinelli, è stato addirittura interpretato come ideologia “di sostituzione”, dopo aver scoperto che la promessa di una società di eguali fosse, in realtà, una menzogna. Esso, in ogni caso, non può essere ripercorso, esaminato, compreso a prescindere dalle logiche della Guerra fredda, che per oltre un quarantennio ha diviso il globo terrestre. Molte delle sue dinamiche, infatti, s’intrecciano con quelle del conflitto bipolare e si spiegano solo alla luce dei cambiamenti interni che quel conflitto ha prodotto per oltre quarant’anni.

Si è trattato di una storia caratterizzata da vittorie e sconfitte. E che, tuttavia, fino al 1989 è parsa procedere in linea retta verso una meta sicura, inevitabile. Gli europeisti hanno vinto al tempo della Ceca, perso con la Ced. L’Euratom, che pareva a portata di mano, si è fermata alla prima sosta, mentre il Mercato unico, la cui realizzazione appariva assai più complessa, è divenuto il motore stesso dell’integrazione. Lungo la strada, l’Europa è divenuta più lunga e si è protesa persino verso “il grande largo”, includendo la Gran Bretagna, per tanto tempo fermata sull’uscio dal veto gollista. Ma si può affermare che la sua impronta originaria – quella datale dai sei fondatori – non è mai del tutto

venuta meno, supportata dalla forza economica e politica dell'asse franco-tedesco, e ancor prima dall'elaborazione di un metodo per realizzare l'integrazione possibile.

Sin dagli esordi, infatti, il tracciato dell'elettrocardiogramma europeo si è presentato mosso: pieno di picchi e discese ardite. Proprio quel metodo, però, ha permesso d'integrare l'originaria sfida tra federalisti e confederalisti; di procedere in modo graduale o, se si preferisce, "funzionale": funzionale all'obiettivo di raggiungere, di volta in volta, il massimo risultato con il minimo sacrificio della sovranità di ogni singola Nazione, e da quel risultato poi ripartire per raggiungere un obiettivo ancora più ambizioso, in vista di una sempre maggiore integrazione.

E' stato il varo di questo metodo empirico e approssimativo che ha consentito all'Europa di rialzarsi dopo le cadute e di avvalersi, in alcuni momenti e in modo del tutto imprevisto, dello sforzo di volontà congiunto di uomini che, in realtà, la pensavano assai diversamente, come de Gaulle e Monnet, ma che le contingenze hanno tenuto insieme nei passaggi decisivi. E' stata così descritta un'onda lunga attraverso la quale si è realizzato un trasferimento di sovranità lento ma costante dal livello nazionale a quello sovranazionale, senza strappi né cesure.

In questa cornice, dopo il fallimento della Ced, economia e politica hanno iniziato a seguire percorsi paralleli, per ricongiungersi dopo la caduta del Muro di Berlino con il varo del Trattato di Maastricht. Tuttavia, anche dopo questo nuovo inizio l'azione dell'Unione ha mantenuto alcuni dei suoi limiti originari, non riuscendo ad esprimersi con una sola voce, soprattutto nel campo della politica estera e di difesa. Questi peccati originari, nel nuovo contesto, hanno amplificato il loro significato, al punto che alcuni analisti iniziano a individuarli come "peccati mortali". La caduta del Muro e la conseguente fine della Guerra fredda, infatti, hanno sgretolato l'equilibrio geopolitico all'interno del quale l'unificazione del Vecchio continente aveva mosso i suoi primi passi, ponendo l'Europa improvvisamente di fronte alla sfida dell'allargamento, per la necessità di assicurare comunque un ancoraggio alla maggior parte degli antichi paesi satelliti del blocco sovietico, evitando che si trovassero a fluttuare in una sorta di limbo geopolitico.

Il combinato disposto tra l'ambizione della moneta unica e la portata del cambiamento geopolitico ha finito col porre le basi affinché il metodo funzionalista, che aveva costituito la spina dorsale del

processo d'integrazione, s'indebolisse progressivamente fino ad essere infine travolto. L'adozione della moneta unica, infatti, ha comportato una straordinaria cessione di sovranità degli Stati nazionali in ambito economico. Essi si sono privati di poter risolvere eventuali crisi a livello domestico, eliminando la possibilità di stampare moneta o di svalutarla. Ma a questa cessione non è corrisposta l'edificazione di un solido nucleo di potere politico unitario, e neppure la previsione di strumenti sovranazionali in grado di difendere la moneta di tutti. Questa, d'altro canto, era stata già messa in circolo quando si erano avviati i lavori della Convenzione – capitati nel pieno di quella crisi mondiale seguita all'11 settembre – che al tempo della guerra in Iraq aveva spaccato in due il Vecchio continente. Il fatto che quei lavori siano stati condotti comunque in porto, nonostante divisioni senza precedenti, può retrospettivamente considerarsi una sorta di miracolo. Bastò però la forza evocativa dell'idraulico polacco in Francia e in Olanda per dimostrare quanto quel compromesso fosse fragile e prolisso. Cos. come nella seconda metà degli anni Cinquanta, dopo la sconfitta della Ced, l'Europa non si . arresa ed ha inaugurato una nuova stagione che potremmo definire “del lungo inseguimento”, durante la quale ha cercato di emendare le ragioni del fallimento. In continuità con la sua storia, ha (almeno apparentemente) giocato al ribasso, compiendo per. alcuni passi avanti sul versante istituzionale. E dopo il fallimento del Trattato costituzionale . ripartita dal pi. discreto e “meno invasivo” Trattato di Lisbona.

In questo contesto si è dovuta però confrontare con una nuova crisi economica. Come mette bene in luce Antonio Varsori nel suo saggio introduttivo, la reazione dell'Unione europea a questa nuova fase segna una grande discontinuità con la sua storia. Se fino alla fine del secolo scorso l'integrazione graduale era stata lo strumento più utile per rafforzare le economie dei diversi Stati membri e per difenderle in caso di crisi economica, oggi l'imposizione del cosiddetto “vincolo esterno” sta fortemente indebolendo l'autonomia finanziaria dei singoli paesi aderenti e sta riattualizzando nei fatti l'ipotesi di un'Europa a più velocità. Le principali conseguenze di questa situazione sono una minore coesione interna e la crescita di partiti euroscettici che fanno dell'uscita dall'euro uno dei principali atout della loro propaganda politica.

Ci troviamo a un bivio: l'Europa, così come il comunismo nel saggio di Furet, è destinata a mantenere un'illusoria attrattiva, nonostante il fallimento degli obiettivi originari? O saprà trovare la forza per ripartire dai suoi errori, adeguandosi al mutato scenario geopolitico e riconquistando la fiducia dei popoli che rappresenta?

Tutto è cambiato dopo il crollo del Muro di Berlino. Così come in altre fasi di crisi, però, dietro la modifica degli scenari di riferimento i nodi problematici di fondo rimangono e si ripresentano sotto nuove spoglie. Nel quadro europeo, la criticità di maggiore persistenza rimane concentrata intorno al tema della sovranità e il dibattito sul grado di cessione della stessa continua a sembrarci strettamente correlato alla storia dei singoli paesi. Per questo, riproporre alcune tra le più importanti figure politiche e ripercorrere l'evoluzione degli organismi istituzionali che hanno animato la vita comunitaria, lungi dall'essere il mero trasferimento sulla scena del presente di formule del passato, può indurre a una valutazione obiettiva dell'ambizione del progetto e alla individuazione di quegli elementi, smarriti lungo la via, che potrebbero contribuire a farci superare la crisi attuale.

Per un'interpretazione storica del processo di integrazione europea

di Antonio Varsori

Abstract - A historical interpretation of the European integration process

On the basis of the most recent scholarly contributions offered by international historiography, the author aims to discuss the main characters and motivations of the integration process from a long-term perspective. Moreover, the author argues that there have been different stages in European construction, whose patterns have been largely influenced by both international and domestic events. As such we may speak of different European "integrations" with relevant discontinuities and turning points. This interpretation conflicts with usual historical approaches which appear to highlight continuity.

Sezione Istituzioni

Comunità economica europea

di Bino Olivi

Abstract - European Economic Community

Starting with the failure of the European Defense Community, interpreted as the failure of the federal model, the author first retraces the birth of the EEC and the connection to the international context and the widespread challenges of decolonization in the mid-fifties. He analyzes why the Messina Conference was perceived as a tool for the re-launching of European integration, describing the different positions held by the single member states. He then points out the main turning points in the seventies and the eighties: the enlargement policy and the attempts to implement an institutional reform within the Community; the end of gold standard and the first attempts to design a common monetary union; German reunification and enlargement towards Eastern Europe. Finally he describes the main features of the Maastricht, Amsterdam and Nice treaties, closing the analysis with the impact of the failure to ratify the Constitutional treaty.

Commissione europea

di Paolo Ponzano

Abstract - European Commission

The author aims to illustrate the specificity and the originality of the functions of the European Commission as regards national and other European institutions. He argues that the European Commission is not purely administrative, but a political body and that it cannot be regarded as “the government” of the European Union because its composition, functioning and responsibilities differ significantly from those of national governments. In the European institutional system, the European Commission has the essential task of identifying and promoting general European interests, while the

Council of Ministers represents the national interests of the Member States and the European Parliament the interests of European citizens.

Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea

di Monica Mattone

Abstract - Case law of the European Court of Justice

Considering that the European Court of Justice has to ensure a uniform interpretation and application of European law within the national legal systems, the author aims to analyse the role of the ECJ in defining the relationship between European and state law. The author takes into consideration ECJ judgments that drafted the main principles concerning the relationship between European and state law: the principle of the supremacy of European law on internal law; the principle of the direct effect of the European law; the general principle of the respect for fundamental rights; and the principle of the responsibility of the Member States to prevent the violation of the European rules.

Sezione Biografie

Alcide De Gasperi

di Piero Craveri

Abstract - Alcide De Gasperi

The author aims to retrace the commitment of Alcide De Gasperi, who was, as Prime Minister and Minister of Foreign Affairs in Italy, one of the main protagonists of the start of European integration, along with Robert Schuman and Konrad Adenauer. He highlights his role in designing the European Defense Community project, arguing that he worked more than anyone else towards a transformation of the European institutions into a system that would lead to the political unity of Europe from a federal perspective. De Gasperi promoted Article 38 of the EDC Treaty which provided for the development of this project to allow for a political and federal unity of Europe. His role in working towards its approval was paramount. The electoral defeat of 1953 and his subsequent departure from the political scene coincided with the definitive abandonment of this ambitious plan, even by his original allies.

Bettino Craxi

di Andrea Spiri

Abstract - Benedetto (Bettino) Craxi

This essay analyses Craxi's contribution to re-launching the construction of the European Community. From the end of the seventies, the socialist leader strongly advocated that Italy play an active role at Community level, thus rejecting in Europe the "short-sightedness of axes and directorates". Craxi did not hide his pessimism concerning the deep crisis that was affecting the European Community, its policy and institutions. Having acknowledged the situation, he launched an appeal to make an effort to rethink and give new impetus to "the role, the possibilities and duties of a Community that must now enter a new stage of its development, by taking more advanced steps forward in the process of

political and economic integration of Europe". These aims and objectives would also characterize his actions as Italian Prime Minister from 1983 to 1987.

Konrad Adenauer

di Silvio Fagiolo

Abstract - Konrad Adenauer

The author aims to retrace the European commitment of Konrad Adenauer. He argues that through many steps analysed here, Adenauer carried out with foresight a fundamental exchange: every increase in German power was contrasted by a transfer of power to supranational alliances, either European or Atlantic. To cede power to recover power is the translation into political terms of the dialectic which is the peculiar product of German thought. The western anchor and his policy towards the fulfilment of the occupying powers was the prerequisite to regain credibility and sovereignty. From this perspective, he found allies, first in De Gasperi at the beginning of the fifties and then in de Gaulle in the late fifties and sixties.

Helmut Schmidt

di Silvio Fagiolo

Abstract - Helmut Schmidt

The author aims to retrace the European commitment of Helmut Schmidt, as Chancellor of Western Germany. He argues that Schmidt's era is characterized by Germany's recovery of a leading role in Europe and the world, when the GFR emerged as the most important western military and economic force and as the cornerstone of Atlantic solidarity. Schmidt's approach to Europe was both pragmatic and moderate and was based on his conviction of the necessity of an American presence and a balance of power. His policy was made up of three main developments. First, was the re-launch of

the French-German axis, with a convergent action based on common pragmatism and dynamism, especially in the economic field. Second, the birth of the monetary union that contributed to reinforcing the EEC. Third, the defence issue and the euro-missile crisis that contributed to the final crisis of Communism.

Robert Schuman

di Pierre Gerbet

Abstract - Robert Schuman

The author aims to retrace the European commitment of Robert Schuman who was one of the main protagonists in the first steps of the construction of Europe (ECSC and EDC). He argues that although Schuman had always been interested in International Affairs, partly because of his own biography, he really started to campaign for Europe when he became Minister for Foreign Affairs in July 1948 and never stopped during his time at Quai d'Orsay (until 1953). Although he remained throughout his life very mistrustful of Germany, his approach was realistic and aimed at solving French-German contentions within the framework of an organized Europe. His conviction was that the time had not come to build a Federation but that simple governmental cooperation was no longer sufficient. On this basis, he developed a fruitful cooperation with Jean Monnet, who brought him some concrete projects for the ECSC and EDC.

Jean Monnet

di Gaetano Quagliariello

Abstract - Jean Monnet

From the end of the forties until the mid-seventies, Jean Monnet constantly stimulated and supported the European integration process. First as a French high-level civil servant, and later as the

first President of the High Authority of the ESCS he developed several proposals and influenced European and American politicians through his networks (such as the Action Committee for the United States of Europe). He was convinced that preserving the nation-states had been at the very root of both world wars. Moreover, he was worried about the weak position of the European States in the post-war world. Not succumbing to the impasse of the federalist thought, Monnet founded his in favour of European integration on the “functionalist method”. During the fifties, Monnet aimed to integrate some defined economic sectors amongst the Western European countries, especially France and Germany. However, during the sixties he had to face the vision of Europe supported by the French President, Charles de Gaulle, with who he first tried to collaborate with, and then opposed.

Charles de Gaulle

di Gaetano Quagliariello

Abstract - Charles de Gaulle

The author aims to retrace the European commitment and the central role in European history of Charles de Gaulle, who was the most important political actor in 20th century France. He argues that de Gaulle developed a consistent set of ideas about nations, the role of France in the world and, consequently, about Europe, combined with a realist approach to international politics. During the fifties de Gaulle opposed the European integration process by proposing another idea of Europe: according to him, Europe should be based on nations and intergovernmental cooperation. From 1958 to 1969, while he was in power as Prime Minister and then as President of the French Republic, he tried to implement his vision, framed within the revision of the Atlantic Alliance and the Franco-German axis until 1962, then within the notion of “Europe from the Atlantic to the Urals”. During this decade the history of European integration is strongly interrelated with his policies.

Margaret Thatcher

di Janet Mather

Abstract - Margaret Thatcher

The author aims to analyse the many aspects of Margaret Thatcher's controversial relationship with Europe. She demonstrates that Thatcher's policy on European integration was aggressive in public tone but pragmatic in practice. Prior to coming to power as prime minister she supported the accession of the UK to the European Communities in 1973 and campaigned for a yes vote in 1975. As PM, she led the Conservative Party on a Europe platform that did not question the fundamentals of British membership and she has been described as a strong supporter of the single market in Europe and signed the Single European Act. She fought fiercely for a British rebate, and her critics say that she saw the benefits of an open market but failed to appreciate that the management of that market would inevitably lead to the handing over of some sovereignty.

Tony Blair

di Stanley Henig

Abstract - Tony Blair

The author aims to analyse the mutable relationship between Tony Blair's New Labour political project and Europe. Blair – who was the first prime minister from the post-war generation – seemed to put to an end the traditional divisions of the labourites, defining a new approach to European integration far more positive than that of any previous British government, with the exception of Edward Heath's. Blair recognized the need to work with other member states, and in his first term in office he was more than happy to take a lead on a range of policy areas, from defence to economic reform, the most important of which was the Franco-British Saint Malo declaration. Nevertheless, the party remained divided over key issues such as the single currency and the Constitutional Treaty. The increasingly hostile relationship between Blair and Brown, as well as the changing international relations after 9/11, changed Blair's commitment and have not put an end to Britain's image as the "awkward partner".

Francisco Javier Solana Madariaga

di Massimiliano Guderzo

Abstract - Francisco Javier Solana Madariaga

The author aims to retrace the European commitment of Javier Solana. After an important career in internal politics, especially as minister of Foreign Affairs of the socialist governments from the mid-eighties to the mid-nineties, Solana first became General Secretary of NATO. From this experience, he always inserted the European integration process into the wider range of transatlantic relations. His European career began in 1999, when he became first General Secretary of the Council of the European Union, High Representative for Common Foreign and Security Policy and General Secretary of WEU. In 2004, together with the second mandate of the previous appointments, he became head of the European Defence Agency. As far as European policy is concerned, he defended Spanish interests during the Monetary and Economic Union negotiations and during the Ioannina Compromise in 1994. He also always insists on following both these on questions of Eastern enlargements and EU relations with NATO and the Arab countries, considering and defending the Mediterranean projection of EU foreign policy.