

# L'Atto unico europeo venti anni dopo

Roma 11 Maggio 2006

Aula IX  
Facoltà di Economia

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

a cura di Franco Botta

**Ambretta DAVI'** (Direttrice della Biblioteca Generale della Facoltà di Economia "E. Barone")\*

Vi ringrazio per essere intervenuti. Il 9 maggio è la festa dell'Europa e in questa settimana il Centro di Documentazione Europea, come accade da qualche anno a questa parte, ha organizzato delle manifestazioni. Ieri e l'altro ieri si sono svolti due concerti mentre è in corso la mostra che vedete riportata nel programma. Oggi invece, prendendo spunto dal ventennale della firma, parliamo dell'Atto unico, uno di quei momenti della storia dell'Unione europea che in sede di giudizio storico ancora solleva accese discussioni sul suo valore.

Lascio quindi la parola proprio ad una storica, la professoressa Maria Grazia Melchionni.

**Maria Grazia MELCHIONNI** (Coordinatrice del Centro di Eccellenza Jean Monnet)\*

L'idea di dedicare questo incontro all'Atto unico a mio avviso è stata una scelta opportuna, non solo in relazione a questa ricorrenza, ma anche perché la situazione in cui ha preso vita quell'evento presenta delle somiglianze - una certa sclerotizzazione del processo europeo, il diffondersi di una sorta di europessimismo - con la situazione attuale della critica al Trattato costituzionale cui assistiamo in occasione del processo di ratifica. Quindi vale la pena esaminare quel momento e, in quanto storica, mi propongo di parlare del contesto politico in cui prese corpo l'Atto unico europeo, dei problemi strutturali sottesi da tempo e non più eludibili, delle visioni, non del tutto convergenti, che vi concorsero.

L'Atto unico segna l'avvio del processo di revisione, l'avvio concreto, formale del processo di revisione dei Trattati istitutivi della Comunità. Questo problema della revisione non ha una data d'inizio vera e propria: la costruzione europea si è evoluta attraverso un processo di revisione continuo, e le idee diverse che l'hanno ispirata lo hanno stimolato. Già de Gaulle, negli anni '60, aveva cercato di attuare una revisione dei Trattati comunitari. Il problema esisteva, quindi, da tempo ma nel corso degli anni '70 si era gonfiato particolarmente: gli anni '70 sono stati un decennio difficile, non solo nella storia del mondo ma anche nella storia dell'integrazione europea. Questo problema era giunto a maturazione alla vigilia dell'allargamento a nord (Gran Bretagna, Danimarca, Islanda) e le premesse per un avvio concreto, formale, della sua trattazione erano state poste alla conferenza de L'Aja, con il famoso tritico de L'Aja: completamento, allargamento, approfondimento. A Parigi, nel 1972, venne fissata la meta di realizzare l'unione europea entro 1980. Jean Monnet si cercò di dare un impulso decisivo a

questa trasformazione, proponendo di fondare un governo provvisorio europeo - siamo nell'agosto del '73 - che avrebbe avuto, tra le altre cose, il compito di creare una commissione costituzionale per elaborare un progetto di unione europea da proporre ai Paesi, ma l'unico risultato di questa iniziativa era stato il consolidamento della prassi dei Vertici. Nel '75 ci furono ancora delle proposte di riforma istituzionale da parte della Commissione, poiché la preoccupazione era che all'allargamento si accompagnasse una diminuzione dei vincoli quindi la Commissione aveva posto il problema del rafforzamento delle istituzioni per evitare questa riduzione. Tuttavia queste proposte non ebbero grande seguito. L'Europa comunque, lungo tutto il decennio degli anni '70 appare, come si diceva allora, *en perte de vitesse*, in perdita di velocità rispetto al periodo transitorio di attuazione del trattato CEE. L'ingresso della Gran Bretagna e i problemi successivi: la rinegoziazione britannica, la crisi monetaria, la crisi energetica, che venivano proprio dopo la fine del periodo precedente, che non era solo la fine del periodo transitorio, ma anche dell'era Hallstein, conclusasi nelle turbolenze della crisi della sedia vuota, ecco tutto questo dava la sensazione di un clima di euro-pessimismo che si stava diffondendo. L'obiettivo prioritario da raggiungere sembrava essere il rafforzamento delle istituzioni. Quindi il premier belga Tindemans fu incaricato di fare un'indagine, che individuasse i punti di maggior difficoltà da superare, e di redigere un rapporto. Il rapporto, però, alla fine dell'indagine condotta presso Paesi membri e istituzioni europee, risultò essere una mescolanza di diversi punti di vista e non fu prestata ad esso la necessaria attenzione. In realtà tutti i governi e le istituzioni erano presi da altri problemi più stringenti, soprattutto per questioni economiche sulle quali c'era un alto grado di litigiosità, e quindi il rapporto Tindemans non fu considerato con diligenza, non produsse degli effetti. Nella seconda metà degli anni '70, tutta l'attenzione si spostò verso l'evento dell'elezione diretta del Parlamento europeo nel '79. Dopo di ciò, in quel vuoto di risultati che le iniziative precedenti avevano prodotto, emersero due iniziative importanti, che costituiscono il precedente vero e proprio dell'Atto unico europeo: da un lato l'iniziativa di Spinelli insieme al Parlamento europeo che approderà al Progetto di trattato sull'Unione europea, un'iniziativa che decollò nell'80 e che ebbe una gestazione piuttosto lunga, e dall'altro l'evento sul quale s'incentra il mio intervento e cioè il progetto di Atto politico Genscher-Colombo, che rappresentò un interessante momento di convergenza della politica italiana e tedesca e anche una iniziativa che produsse effetti, perché il punto di sbocco del progetto fu la dichiarazione di Stoccarda, la dichiarazione approvata a Stoccarda nell'83 con atto del Consiglio europeo che viene considerata il presupposto dell'Atto unico.

Quale fu la motivazione di quell'evento? C'era la volontà di reagire all'eurosclerosi, all'euro-pessimismo che si stava manifestando. E tutti volevano fare qualcosa, ma si esitava, soprattutto da parte francese e da parte britannica, di fronte alla prospettiva di incidere sulla sovranità. Quindi non fu un caso che si trattò di una iniziativa italiana e tedesca, perché Italia e Germania erano i Paesi meno alieni dall'incidere sulla sovranità per la loro tradizione statale meno centralistica. In particolare la Germania è, con la sua struttura federale, votata a riconoscersi in un organismo simile a livello regionale. Quindi i tentativi furono avviati da coloro che, sia al Parlamento europeo, da parte di Altiero Spinelli, che a livello di Consiglio dei ministri, da parte dei governi, non avevano preclusioni o avevano minori preclusioni nei confronti di questo aspetto della federazione europea, che naturalmente era un aspetto messo in discussione da altri. Ha raccontato Emilio Colombo che l'iniziativa prese corpo dopo la chiusura della questione economica che aveva accaparrato tutta l'attenzione dei governi, cioè la

vertenza con la Gran Bretagna della signora Thatcher sul contributo britannico al funzionamento della Comunità. Colombo ebbe un ruolo importante in questa vicenda, perché aveva gestito come presidente di turno del Consiglio sia la vertenza con la Gran Bretagna sia un'altra iniziativa importante, la Dichiarazione di Venezia, sulla quale ritorneremo. Lui racconta che sentiva l'ideale dell'unione europea, l'ideale dell'unione non solo economica, non solo doganale, ma estesa a tutti gli altri settori di vita degli Stati e che avrebbe potuto essere sopraffatto dalla situazione che si era venuta a creare di sbilanciamento di queste motivazioni, e che si trovò a fare in occasione di un convegno dell'Associazione dei Comuni d'Europa, nel gennaio dell'81, un discorso che è interessante anche letto oggi, in cui diceva ad esempio: «Negli anni '60 si soleva ripetere che per conservare l'unione doganale occorre andare oltre, verso l'unione economica. Oggi per conservare quel tanto di unione economica che abbiamo conseguito occorre andare oltre, molto oltre, ciò che costituisce attualmente il patrimonio della comunità». Era l'idea che bisognasse dare degli indirizzi politici all'unione. Però era ferma intenzione di Colombo essere prudente. Infatti egli diceva: «L'Europa come la natura *non facit saltus*, deve procedere gradualmente, la gradualità è una regola della Comunità, è data dalla necessità di trovare un punto di incontro tra le esigenze che si presentano, talvolta contrastanti». E aggiungeva, con riferimento alle difficoltà della realtà internazionale: «L'affermarsi in essa di una percezione conflittuale deve farci sentire la necessità di progredire sulla via dell'Europa unita anche sotto il profilo politico». Tuttavia bisognava agire sfruttando le potenzialità dei Trattati cioè prudentemente, Colombo, quindi, non intendeva lanciare l'iniziativa su uno scenario di totale innovazione, ma tendeva a presentarla come un approfondimento, un completamento, un perfezionamento delle direttrici esistenti.

In concomitanza con questo discorso di Colombo, ci furono delle dichiarazioni di Genscher, il suo omologo tedesco, in Germania, e i due presero atto della vicinanza dei loro punti di vista dalla stampa: fu una coincidenza, una coincidenza che però ispirò una presa di contatto dalla quale nacque l'idea di presentare insieme un documento. Quindi fusero le loro idee in un documento unico e, dopo ulteriori ritocchi, lo presentarono al Consiglio dei ministri. I segretari politici lavorarono a questo testo, si incontrarono varie volte, presero contatti. Il dialogo era soprattutto con Mitterrand e con Thatcher, che rappresentavano i governi più freddi. Mitterrand era anch'egli alieno dall'incidere troppo sulla sovranità nazionale, però aveva una fisionomia europea ben precisa mentre Thatcher era in posizione di grande opposizione. L'idea di Genscher e Colombo era di arrivare a qualcosa di politico, cioè di far decollare il governo politico o l'unità, che era nelle intenzioni dei padri fondatori ma che non si era ancora realizzata, però lavorando sull'acquisito. Le due iniziative, cioè quella di Genscher-Colombo e quella di Spinelli, si svolsero parallelamente. Spinelli aveva cominciato qualche mese prima, divergendo nettamente nell'impostazione. La via di Spinelli era quella dell'Assemblea, che ricalcava un po' la strategia di De Gasperi. La via invece che volevano seguire Genscher e Colombo era quella del coinvolgimento dei governi. Di fatto il potere di decidere, di introdurre dei cambiamenti era nelle mani dei governi e, quindi, bisognava riuscire ad avere influenza su di essi perché altrimenti le cose si sarebbero arenate.

Spinelli considerò il progetto di Genscher e di Colombo come un intralcio alla sua iniziativa e riprese la sua polemica contro i governi, alimentando la pretesa del Parlamento europeo di essere associato, di essere coinvolto nel progetto intergovernativo. Egli stimolò l'edizione di un libro bianco da parte del

Parlamento europeo che definì l'iniziativa di Genscher e di Colombo come una riedizione, 20 anni dopo, del *Plan Fouchet* con cui de Gaulle aveva sollecitato, all'inizio degli anni '60, la creazione di una Europa di tipo intergovernativo. In realtà l'iniziativa di governo non voleva essere polemica nei confronti dell'iniziativa che si stava svolgendo in seno al Parlamento europeo, ma più realistica. Nel giudizio di Colombo, l'iniziativa di Spinelli era utile perché smuoveva le acque della politica, ma non avrebbe avuto la possibilità di introdurre alcunché di nuovo se i governi non avessero poi votato a favore. E allora bisognava agire diversamente, sui governi e bisognava abbandonare le ipotesi oltranziste, essere molto prudenti, molto moderati nel portare avanti un progetto di carattere politico, nel toccare temi politici. Spinelli, invece, giudicava l'iniziativa Genscher – Colombo, per la sua prudenza nei confronti dei governi, non abbastanza incisiva. Il progetto spinelliano ebbe successo in teoria, anche perché i comunisti fecero di questo progetto lo strumento politico della loro evoluzione in senso europeistico e i partiti socialisti ne favorirono l'approvazione con una larga maggioranza, però poi si fermò. Che fosse difficile fare dei progressi sulla strada dell'unione politica pur procedendo sulla strada maestra dell'intesa intergovernativa e muovendosi con grande prudenza, anche verbale, fu dimostrato dall'*iter* del progetto italo-tedesco davanti al Consiglio dei ministri, al Consiglio europeo, alla Commissione ad hoc: un *iter* molto complesso, che durò due anni e che alla fine sfociò nella dichiarazione solenne di Stoccarda sull'unione europea del 1983 e lì poi morì, lasciando il passo al completamento dell'*iter* al Parlamento europeo. Non fu un atto ma una dichiarazione solenne, cioè un riferimento meno vincolante di un atto, meno impegnativo, non provvisto di valore legale. Una dichiarazione politica, solenne sì, ma una semplice dichiarazione, cioè una manifestazione di intenzioni e niente di più.

Però i protagonisti di questa operazione dicono che si era operato nel modo giusto, si era fatto un segno nel muro che sosteneva la sovranità e da lì sarebbe stato possibile ripartire nell'85 per portare avanti l'Atto unico. Certamente la formula iniziale per procedere era già una formula risolutiva perché, per comprendere un minimo le difficoltà dobbiamo ricordare qual'era il quadro internazionale e quale era la situazione a livello europeo. C'era stata nel '79 l'invasione sovietica dell'Afghanistan, c'era stato l'inizio, tra forti contrasti, del processo di liberalizzazione in Polonia che era sfociato nell'introduzione della legge marziale, c'era stata la guerra tra l'Iran e l'Iraq nel settembre dell'80, c'era una crisi sempre più evidente delle relazioni transatlantiche; quindi i problemi più cogenti a livello internazionale erano soprattutto con l'estero. Nel contesto europeo, accanto ad alcuni segnali positivi che si erano avuti come l'elezione diretta del Parlamento europeo, c'erano però dati importanti dello strascico del compromesso di Lussemburgo, del *gap* tecnologico in cui si dibatteva l'Europa rispetto agli Usa e al Giappone e degli effetti della recessione che non cessavano. Il compromesso che aveva portato a soluzione la questione del contributo britannico al bilancio comunitario e il risultato della dichiarazione sul Medio Oriente erano stati raggiunti, nel maggio-giugno dell'80, dopo dei negoziati difficilissimi. Il risultato che si ottenne con la dichiarazione di Stoccarda, non fu un risultato effettivo ma di apertura a tutti i problemi europei che sarebbero riemersi e si sarebbero riproposti nell'Atto unico. Quali erano questi temi? Con questo chiudo: si riapriva la porta all'idea che non si parlasse più soltanto di questioni economiche. In realtà ci sono anche dichiarazioni di carattere economico che vengono inserite, ma l'intenzione era di aprire un discorso sulla opportunità di occuparsi finalmente di politica estera, di sicurezza, di politica culturale, di legittimazione più ampia del Parlamento non solo come organo di

ispirazione della Commissione ma anche come organo di decisione, di rapporti interistituzionali. Ecco, tutto questo troverà espressione, perlomeno in parte, nell'Atto unico.

**Ambretta DAVI'** (Direttrice della Biblioteca Generale della Facoltà di Economia "E. Barone")

Dopo l'intervento della professoressa Melchionni ci sarà l'intervento del professor Cagiano.

**Raimondo CAGIANO de AZEVEDO** (Docente di demografia alla Facoltà di Economia)\*

Grazie alla dottoressa Davi, che come tutti gli anni celebra in questa Facoltà la giornata dell'Europa. E' un fatto accademicamente rilevante che nella nostra Facoltà esista il Centro di Documentazione Europea "Altiero Spinelli", che fa parte della Biblioteca generale "Barone" di cui la stessa dottoressa Davi è direttrice. Bisogna dare atto alla nostra Facoltà di questa fedeltà alla questione europea di cui non solo la dottoressa Davi e il CDE sono interpreti. Tutta la Facoltà fin dalle sue origini è stata interprete particolarmente attiva e protagonista della scena europea, qui accanto a me, prenderà la parola più tardi, c'è il prof. Burgio, che dirige il Centro Eurosapienza. Il Centro Eurosapienza è l'evoluzione moderna di una scuola di studi europei, Scuola di specializzazione si chiamava all'epoca, che esiste per iniziativa della Facoltà di economia dell'Università di Roma fin dal 1960. Sono già 45 anni che questa tradizione europeistica viene animata nell'ambito della Facoltà di economia, in particolare con le celebrazioni della festa dell'Europa, ieri e l'altro ieri ci sono state in aula magna delle manifestazioni molto importanti. Vorrei poi ricordarvi che, oltre agli eventi culturali e musicali che fanno parte delle iniziative della Facoltà di economia e che trovate nel programma che è qui a vostra disposizione insieme a queste piccole pubblicazioni, ci sarà un prolungamento la settimana prossima nella città universitaria: il 18 e 19 ci saranno le giornate italo-tedesche.

Veniva ricordato un attimo fa il ruolo della Germania, le giornate italo-tedesche si svolgeranno nella città universitaria con tutta una serie di stand delle diverse università tedesche, e ovviamente anche della Sapienza, che esporranno i loro programmi le loro proposte e le loro attività di collaborazione con le nostre università. Scoprirete che a Roma il programma delle collaborazioni italiane con la Germania è ricchissimo, l'anno prossimo si farà la stessa cosa sulla Francia. Ci sarà, per chi di voi fosse eventualmente interessato, anche una parte a sorpresa riservata ai mondiali di calcio.

Ma torniamo ora nell'ambito della giornata dell'Europa. Nel sottotitolo di una delle prime edizioni di questo programma c'era scritto "la voce dei protagonisti", io non sono stato un protagonista dell'Atto unico ma sono stato un testimone partecipe di quella vicenda e vorrei parlarvene non tanto in termini scientifici quanto in termini di testimonianza. Sarò quindi, come accade per tutte le testimonianze, di parte. Non sosterrò quindi il ruolo dello storico già egregiamente svolto dalla professoressa Melchionni la cui introduzione ha inquadrato l'importanza di questo ventennale e il contesto storico nel quale l'Atto unico si trovò ad essere approvato. Io vi darò invece qualche episodio di quell'epoca dai quali discendono, almeno a mio modo di vedere, delle cose importanti che ci toccano tutt'ora, tra l'altro farò anche cenno a delle questioni come l'accordo di Schengen cogliendo l'occasione, e qui mi rivolgo agli

studenti di demografia che sono in quest'aula, per dirvi qualcosa sulla mobilità delle popolazioni e sulle migrazioni.

Il primo spunto aneddotico me lo da l'elezione di ieri del presidente della Repubblica. Noi oggi possiamo associarci al plauso, agli auguri di tutta la comunità nazionale per il nuovo Presidente della Repubblica Italiana, il senatore Giorgio Napolitano. Chi di voi ha visto la televisione in questi giorni saprà tutto di Napolitano, sapete addirittura dove abita, cosa mangia quando va al ristorante, dove va quando va a Napoli, abbiamo saputo una quantità di cose di Napolitano e naturalmente ci hanno fatto vedere la ricostruzione della sua vita politica, del suo impegno politico fino ai dettagli sulla sua elezione a Presidente della Repubblica. Però nelle trasmissioni che ho visto io, ma naturalmente anche in questo sono di parte perché non le ho viste tutte, c'è una cosa che non è stata mai ricordata del profilo del nuovo Presidente della Repubblica, e la cosa che non è stata mai ricordata è che lui da 6 anni in Italia è il Presidente del Movimento europeo. Il Movimento europeo in Italia, il Consiglio italiano del movimento europeo di cui Napolitano è ancora presidente e lo sarà fino a lunedì, raccoglie l'espressione degli uffici europei, delle sezioni europee dei vari partiti politici. C'è l'Ulivo europeo, la Casa delle libertà europea, Forza Italia europea, AN europea, Rifondazione europea, DS europeo, insomma in ogni partito c'è un settore europeo e questi settori europei tutti insieme si riuniscono, ma non da ora, da molti anni, nel Consiglio italiano del Movimento europeo, dove ci sono pure i grandi sindacati che hanno anche loro i loro uffici europei, e dove ci sono alcune forze, culturali storiche etc. italiane che hanno anche loro il loro impegno europeo. Ebbene il senatore Napolitano è stato eletto Presidente del Movimento europeo da tutto l'arco delle forze politiche che sono rappresentate nel Movimento europeo a partire da AN fino a Rifondazione comunista, dalla destra alla sinistra all'unanimità 6 anni fa. Anticipando in qualche modo un'osservazione per la quale la democrazia europea ha vincoli, burocratizzazioni, ha tecnocrati, ha fastidi di tutti i tipi però ha anche evidentemente dei limiti diversi da quelli della democrazia nazionale, voi sapete grosso modo che tutti sono contenti dell'elezione del nuovo presidente della Repubblica ma questa elezione tecnicamente è avvenuta con una maggioranza che si riferisce soltanto a uno dei due grandi schieramenti che caratterizzano la democrazia italiana in questo momento. Nel Movimento europeo questo non ha avuto luogo, gli stessi parlamentari, gli stessi senatori, che non hanno potuto e voluto o che hanno potuto e voluto votare il presidente della Repubblica in Parlamento lo avevano già votato tutti all'unanimità nel Movimento europeo. È bene che sappiate che il Movimento europeo non è la più antica, ma è una delle più antiche organizzazioni del mondo europeista, la più antica probabilmente è il Movimento Federalista Europeo che è nato nel 1943. Parlo del dopoguerra naturalmente perché se torniamo all'antichità sembra che già Giove si interessasse moltissimo ad una piccola Europa. Nel dopoguerra il primo movimento fu il movimento MFE fondato appunto nel 1943. Ma il Movimento europeo che fu fin dall'inizio l'aspetto istituzionale, non extra-istituzionale, dell'europeismo europeo nacque nel 1949 con un importantissimo congresso, che si chiamava Congresso dell'Aja, dove i politici importanti, di quella che poi sarebbe diventata l'Unione europea (e altri paesi che lo diventarono più tardi) si riunirono per cercare di trovare delle soluzioni che non producessero una terza guerra mondiale avendo già le prime due creato sufficienti morti, feriti, distruzioni e capovolgimenti. Fu un congresso memorabile, a cui parteciparono personalità importantissime. Non solo politici come Churchill o Spaak ma anche uomini di cultura; pensate, ad esempio, che nella delegazione politica

italiana c'era un personaggio che rispondeva al nome di Ignazio Silone. Perché a quell'epoca anche la cultura si era mobilitata per affrontare il problema delle radici della pace e quindi delle radici della guerra. Questo stesso Movimento europeo è quello che in Italia ha poi continuato la sua attività come Consiglio italiano del Movimento europeo e che ha prodotto dopo le presidenze che ci sono state, democristiane, socialiste, ecc, da ultimo, la presidenza di Napolitano che viene dall'ex partito comunista ora DS. E badate che questo non è avvenuto solo in Italia, in Francia la stessa organizzazione ha votato all'unanimità la ratifica del progetto del trattato dell'Unione europea che poi invece il referendum non ha approvato quindi il Movimento europeo anche sul piano istituzionale ha avuto dei ruoli.

Ve lo dico in apertura di considerazioni per venire ai dettagli dell'Atto unico. Perché 20 anni fa nell'Atto unico, e questa è la prima testimonianza, si riprodusse in epoca moderna, per allora, lo stesso episodio del congresso dell'Aja, che è tuttora attualizzato nella costituzione europea, e cioè la nascita del confronto delle due anime dell'unione europea: da un lato l'anima più rivolta a profetizzare, preconizzare, realizzare la sopranazionalità politica dell'Europa, diciamo il federalismo europeo, lasciando agli Stati nazionali ciò che è di competenza degli Stati nazionali alle Regioni ciò che è di competenza delle Regioni ma portando a livello europeo ciò che è di competenza dell'unione europea, dall'altro lato l'anima istituzionale, funzionale, incarnata da tanti protagonisti che in quella stessa sede dicevano: "badate non volate tanto alto mettiamoci intorno ad un tavolo, cerchiamo di risolvere i problemi uno per uno, cerchiamo di trovare la pace delle cose attraverso la realizzazione di intese". Più tardi si dirà armonizzazione, più tardi si diranno linee comuni, più tardi si diranno altre cose, comunque nacque qui questa seconda anima. Queste due anime si confrontarono anche nel confronto tra i padri fondatori: Jean Monnet, Churchill, De Gasperi, Schuman... confronto che si svolse sotto la segreteria di una persona ancora vivente l'olandese Henry Brugmans il quale fu un grande manovratore. Questo succedeva nel 1949. Nel 1986 si sigla questo Atto unico che è il risultato di un'azione molto importante che era stata annunciata e sviluppata due anni prima nel Parlamento europeo per la prima volta cinque anni prima eletto a suffragio universale diretto. Questo parlamento aveva tra i suoi protagonisti proprio quell'Altiero Spinelli a cui è intitolato il Centro di Documentazione Europea presente nella nostra Facoltà. Spinelli lanciò attraverso un'operazione che all'epoca si chiamò del "coccodrillo", non per le lacrime di cui è famoso il coccodrillo ma perché fu tramata una sera in un ristorante di Strasburgo che esiste ancora chiamato "le crocodile", l'idea di un trattato dell'unione europea per riprendere quel filone del federalismo europeo della parte dei padri fondatori che si erano mossi su questa linea. La riuscita di questo progetto di trattato, di cui non vi do i dettagli forse lo farà il prof Miccù o forse l'avvocato Dastoli, che fu l'assistente di Spinelli e quindi, lui sì, protagonista in prima persona, fu contrastatissima. Perché va ricordato questo *Progetto di trattato sull'Unione europea?* perché fu la prima volta in cui nel Parlamento europeo si realizzò un fatto politico europeo e cioè una minoranza trasversale votò sì al Trattato dell'Unione europea mentre una maggioranza trasversale votò no e tanto per chi votò a favore che per chi votò contro il risultato fu l'esito del voto favorevole o contrario di italiani, belgi, tedeschi, francesi e quant'altro; si divisero le nazionalità ma si divisero anche le famiglie politiche. In questa occasione ci fu questa prima espressione di una maggioranza e di una minoranza politica europea che portò addirittura al disegno di una legge elettorale comune dei partiti europei. I partiti europei si sono creati sotto forma di

*rassemblement*, di unione di forze politiche della stessa famiglia e la legge elettorale uniforme, malgrado molti tentativi, tra cui quello del leader belga Jarré non è mai realizzata. Da quella esperienza seguirono due cose: una spaccatura in Italia tra i partiti politici in particolare nella Democrazia Cristiana che allora era al governo, tra alcuni che volevano che l'Italia si associasse a questo trattato dell'unione europea ed altri che invece non volevano. Addirittura due democristiani dell'epoca furono protagonisti di una lotta intestina affinché si potesse procedere sulla strada del trattato dell'unione europea oppure su quella che nel frattempo veniva avviata dai saggi, quella fu la prima occasione in cui si fece ricorso alla commissione di saggi, i quali prepararono una versione del trattato dell'unione europea che potesse essere approvata da tutti.

Questa è la genesi dell'Atto unico. L'Atto unico fu il risultato minore, se volete residuale, forse da non celebrare come stiamo facendo noi, di questa operazione politica del 1984-1986. Ma questo Atto unico che nacque come una specie di compromesso fu in ogni caso all'origine di almeno due grandi fatti. Dall'Atto unico sono discese varie cose: la più importante è il *single market*, il grande mercato unico che è stato effettivamente un'evoluzione molto importante del precedente mercato comune. Il grande mercato ha avuto a sua volta alcune conseguenze, e queste conseguenze vanno ancora nel duplice filone: da una parte, sempre il Congresso dell'Aja, da una parte diciamo così il progetto di trattato alla Spinelli, dall'altra parte la direzione dell'Atto unico, il Comitato dei saggi. A cosa hanno portato questi due filoni?

La realizzazione del grande mercato fu la trasformazione del precedente mercato unico che aveva una caratteristica rivoluzionaria all'inizio e insufficiente in seguito, dopo l'abolizione delle frontiere interne e la creazione di una frontiera esterna comune, per quelle che si chiamavano le grandi libertà di circolazione: delle merci, persone, beni, capitali, servizi. Quella dei servizi è ancora attuale se pensiamo alla Bolkestein, quella delle persone lo è attraverso l'immigrazione, le altre anche hanno una loro storia che verrà approfondita nel corso di questa riunione. La realizzazione del grande mercato portò inevitabilmente alla trasformazione di un altro lunghissimo processo iniziato nel 1970, che era quello del Sistema Monetario Europeo che era cominciato, pure lui, attraverso il sistema di consultazioni intergovernative, di realismo del problema, di approssimazioni successive. Tutto era cominciato con l'ECU European Currency Unit, Unità di Conto Europea che serviva solo per fare i conti, era come le monetine del Monopoli, serviva semplicemente come convenzione contabile, fino a quando con la creazione del mercato unico fu inevitabile passare al Sistema Monetario Europeo completo che significava non soltanto avere l'euro che oggi abbiamo tutti in tasca ma creare una centrale europea a Francoforte che fu il vero passaggio del Sistema Monetario Europeo.

Possiamo dire oggi in occasione della festa dell'Europa che questo processo ha portato un elemento di sopranazionalità monetaria che si rifà a quella parte del Congresso dell'Aja che voleva perseguire questo indirizzo, quindi il Parlamento europeo, il grande mercato, il passaporto europeo, l'euro e poi più avanti attraverso l'euro la nascita, e qui vado di corsa altrimenti diventa troppo lungo, la nascita di una società civile nata spontaneamente nel processo per la costruzione europea attraverso le riunioni delle organizzazioni non governative e poi istituzionalizzata nel progetto del trattato della costituzione europea, al quale ha partecipato anche il Presidente della Repubblica Napolitano, sul quale ora, dopo i risultati dei referendum francese e olandese, c'è la cosiddetta pausa di riflessione.

Mentre nell'altro filone, quello funzionale, delle politiche, ci furono tutte le realizzazioni che hanno portato fino a noi le varie politiche comuni. Voglio ricordarvi un solo elemento di attualità che a sua volta è padre o madre, fate voi, di un altro: l'accordo di Schengen. Quando si passò al sistema della libertà di circolazione a seguito dell'abolizione delle frontiere interne, anche virtuali come le tariffe o barriere invisibili, ad esempio le comunicazioni via etere, quando si passò a questo sistema fu immediata la constatazione che all'interno dell'Europa l'espressione "migrazioni" non era più sufficiente; si creava una duplice dimensione coesistente del fenomeno della migrazione internazionale come fenomeno della mobilità interna. Questo è un passaggio molto importante perché tutti sanno che è sempre esistita la migrazione internazionale così come è sempre esistita la mobilità interna ma fu una novità in tempo di pace, per ragioni economiche, constatare sulle stesse popolazioni il cambio di statuto da migrazione a mobilità per effetto del cambio del contesto politico-istituzionale. Gli italiani in Francia, in Germania, in Belgio che erano e sono numerosissimi, erano migranti internazionali ed erano trattati come tali: avevano bisogno del visto, avevano bisogno degli esami sanitari, dovevano essere rinnovati i loro permessi di soggiorno ecc... Per effetto non del loro cambiamento, erano sempre le stesse persone, si trovavano ad essere cittadini europei oggetto di mobilità interna. Questo cambiamento è stato importantissimo perché oggi queste persone votano per il Parlamento europeo, sono cittadini europei e come loro quelli che sono venuti dopo come gli spagnoli e portoghesi, fra un po' anche rumeni e bulgari e paradossalmente da extracomunitari migranti internazionali che erano sono diventati cittadini europei per ragioni di mobilità interna mentre invece sono diventati extracomunitari gli svizzeri, ad esempio, che è il paradosso dell'evoluzione dell'Europa di questo periodo. Questo cambiamento che ha comportato la trasformazione dello status di cittadino, dello status giuridico, ha portato anche delle grandi conseguenze. L'immigrazione turca in Germania ad esempio è cominciata da lì, quando la Germania ha sostituito i lavoratori italiani, che costavano di più perché erano protetti dalle salvaguardie istituzionali e giuridiche del Trattato di Roma, con i turchi. Da allora si è creata quella grande comunità turca che oggi è sicuramente riconoscibile come comunità politica e demografica civile europea. Gli immigrati sono stati veramente quella parte della popolazione che è diventata popolo europeo attraverso l'applicazione di quella parte degli accordi di Schengen che sono stati una scelta obbligata dopo che il trattato stabiliva la libertà di circolazione. E badate che l'*Accordo di Schengen* è anch'esso simile nella sua concezione politico-istituzionale all'Atto unico perché è anch'esso di tipo intergovernativo, un accordo tra le polizie, un sistema di accordi prescritti. Non è la politica delle migrazioni o la politica della libera circolazione dei cittadini in Europa come è e sarà nel capitolo delle politiche sociali destinate all'emigrazione che fa parte degli attuali dibattiti del Parlamento europeo, della Commissione europea e che non ha trovato ancora sistemazione come regola a livello internazionale non perché ci sia una particolare volontà criminale ma perché è un campo difficilissimo sul quale l'accordo fra i governi ancora non c'è. L'accordo fra i governi, come al tempo dell'Atto unico, non è riuscito ad arrivare a livello di costituzione, come è avvenuto per il sistema monetario, non è riuscito ad arrivare a livello sopranazionale, si è fermato a livello intergovernativo attraverso l'*Accordo di Schengen* che sancisce, sul piano tecnico istituzionale la libertà di circolazione delle persone ma non è quella politica dell'immigrazione, della cittadinanza, dell'integrazione su cui l'Europa si batte moltissimo e che sarà parte della politica sociale. E su questo vi do l'ultima osservazione poi concludo perché credo di

essere stato già abbastanza lungo. La parte delle politiche sociali è una grande sfida per il nostro governo. Ciò che chiamiamo sommariamente welfare significa che una grande area dove c'è il grande mercato, la moneta unica, la libera circolazione, programmi Erasmus, Socrates, titoli comuni etc. tutte queste cose domandano delle politiche sociali comuni, tutte queste cose hanno riflessi sulle politiche dell'occupazione e della disoccupazione, il precariato, la rivolta dei giovani francesi, la legge sul precariato in Italia, il cambiamento della legge sul precariato in Spagna, sono tutte manifestazioni di convergenza più o meno pacifica ma necessaria, verso un nuovo assetto del mercato del lavoro. Le politiche della mobilità del lavoro e quindi delle persone diventano parte centrale, così come l'invecchiamento delle popolazioni (così parliamo anche di demografia), così come la riforma del sistema pensionistico che il modello sociale europeo preserva, diversamente da altri modelli culturali politici sociali del mondo, come rapporto intergenerazionale per cui la frontiera del sistema pensionistico europeo la si vede, la si affronta, la si studia. Le difficoltà oggettive di ordine politico istituzionale tecnico e finanziario fanno sì che ancora non ci sia una soluzione europea e allora vedete io potrei approfondire questo argomento e naturalmente lo farò se e quando nel dibattito ne avrete tempo e ne avrete voglia.

Per concludere la celebrazione dei venti anni dall'Atto unico europeo, che costituisce il titolo della nostra riflessione oggi, dal mio personale punto di vista dirò che faremmo bene da una parte a dimenticare l'Atto unico perché fu la soluzione minimalista a un problema politico centrale che era stato posto sulla scena politica da Altiero Spinelli che qui in facoltà ogni anno ricordiamo attraverso il *Progetto di trattato di Unione europea* la cui onda lunga ha portato al *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*. Per questa ragione faremmo bene a dimenticarlo perché fu se volete la via d'uscita per non risolvere questo problema. Dall'altra parte facciamo invece bene a ricordarlo perché proprio le insufficienze dell'Atto unico hanno portato al grande mercato, al Sistema Monetario Europeo, hanno portato a vedere altre insufficienze nell'accordo di Schengen, delle altre insufficienze nel sistema di welfare che rappresentano le prossime frontiere insieme ai problemi della sicurezza e della difesa di questo processo della costituzione europea.

Grazie.

**Ambretta DAVI'** (Direttrice della Biblioteca Generale della Facoltà di Economia "E. Barone")

Come al solito gli interventi del Prof. Cagiano ci fanno gustare l'aria dell'epoca, sembra quasi di aver vissuto quei momenti. Grazie professore, prende ora la parola il Prof. Miccù

**Roberto MICCU'** (Docente di Istituzioni di diritto pubblico alla Facoltà di Economia)\*

Vorrei aprire con un ringraziamento non formale alla professoressa Melchionni e al professor Cagiano perché sapevo che avrebbero costituito il miglior antidoto alla mia situazione psicologica, di studioso di diritto costituzionale. Questo periodo infatti è molto deludente, si erano poste molte speranze su un trattato, a torto o ragione definito, da un punto di vista rigorosamente dogmatico, della dogmatica politica, trattato costituzionale e che ora però si trova in una situazione di panne dopo i no olandese e francese che hanno posto un alt al processo di ratifica di questo trattato-costituzione. Siamo, gli studiosi del processo di integrazione, gli europeisti convinti e anche gli studiosi di diritto costituzionale,

mi è capitato di leggere in un autore autorevolissimo come Padoa Schioppa, in una condizione di malinconia derivante proprio dalla la pausa di riflessione che caratterizza questo momento di evoluzione del processo di integrazione comunitaria.

Dicevo, un particolare ringraziamento al professor Cagiano e alla professoressa Melchionni perché è dai loro interventi che emerge il miglior antidoto per questa condizione di malinconia costituzionale, di malinconia europeistica. Perché dalla lettura storica ma anche dal ricordo personale del professor Cagiano emerge come in realtà in questi venti anni dall'Atto unico europeo il processo di integrazione è andato molto avanti e che quello che è anche il processo costituente europeo va in realtà riguardato come un processo di costituzionalizzazione progressivo. Se però consideriamo la portata del processo di costituzionalizzazione dell'Europa e quello che significano in termini di evoluzione politica e costituzionale venti anni, se guardiamo ai processi di formazione dello stato moderno, venti anni sono appunto un periodo estremamente limitato. Questo solo per dire che, come ricordava anche il professor Cagiano, in questi venti anni se guardiamo indietro all'Atto unico e più in generale al processo che ha portato all'Atto unico europeo, dobbiamo concentrarci di più, dal punto di vista dello studioso del diritto costituzionale, sull'insieme del processo e in particolare su quel *Progetto di Trattato dell'Unione europea* che viene considerato a tutt'oggi il progetto che è alla base dell'attuale trattato costituzionale e cioè il progetto di Spinelli.

Per segnare questo ideale collegamento tra il progetto Spinelli e l'attuale trattato costituzionale vorrei soffermare la mia attenzione su un punto che caratterizza la costituzione economica europea. Ebbene un elemento di novità, apparente in realtà se guardiamo al progetto Spinelli, dell'attuale trattato costituzionale è rappresentato dal fatto che tra gli obiettivi dell'Unione europea, viene menzionato esplicitamente, tra i valori dell'Unione europea, quello di realizzare un modello di economia sociale di mercato. La riflessione che vorrei fare è quanto questo elemento, che è presente nella migliore tradizione del costituzionalismo economico europeo, costituisca un elemento significativo del trattato costituzionale. Inevitabilmente questo mio intervento si soffermerà un po' di più sugli elementi di attualità di interpretazione del testo del nuovo trattato di Roma e meno su quegli altri aspetti su cui si sono soffermati, specificamente per l'Atto unico europeo, la professoressa Melchionni e il professor Cagiano. Per quanto riguarda la costituzione economica europea, nella fase attuale, la nascita dell'euro e l'allargamento hanno posto due ordini di problemi e cioè come adattare le istituzioni di politica economica dell'unione monetaria ad una struttura del tutto nuova che prevede la coesistenza dell'istituzione transnazionale, cioè la Banca Centrale Europea o per meglio dire il Sistema delle banche centrali, con un governo dell'economia in gran parte ancora affidato ai governi nazionali. E questa duplice sfida si intreccia con il nuovo obiettivo che è stato stabilito dall'Unione al Consiglio europeo del marzo del 2000 di Lisbona: quello di fare dell'Unione europea la più avanzata economia basata sulla conoscenza. Questi i tratti salienti del modello europeo, che è stato lanciato appunto a Lisbona. Dietro però questi aspetti macroeconomici più evidenti si trovano processi di cambiamento della struttura economica e sociale di grande portata che richiedono nuovi meccanismi di governo, infatti non c'è dubbio che i processi di globalizzazione pongano dei problemi nuovi, non governabili con le tradizionali forme di intervento economico e sociale dello stato nazionale. In particolare si è venuta a determinare una crescente sfasatura tra i circuiti di produzione basati su risorse sempre più nomadi e i circuiti di cittadinanza ancora oggi ancorati ai diritti di cittadinanza nazionali, quindi legati al

territorio dello stato-nazione. Ne deriva quindi una sinergia di fondo tra i processi di mercato sempre più globali e forme ancora essenzialmente nazionali del controllo di governo democratico oltre che di redistribuzione delle risorse.

Il riferimento al modello di economia sociale di mercato, elemento di novità contenuto nel progetto Spinelli, a testimonianza che in qualche misura in questa formula, in questo principio si racchiude l'essenza di quello che il professor Cagiano definiva il modello madre del rapporto economico e sociale europeo, esprime anche quella che è la sfida attuale di rilanciare e aggiornare le ragioni dell'integrazione sociale e le ragioni dell'integrazione sistemica di quello che conosciamo come il tradizionale sistema del welfare-state nazionale. Cercherò quindi di capire che cosa significa la costituzionalizzazione, l'ancoraggio costituzionale dell'economia sociale di mercato nel quadro delle finalità comprensive dell'Unione europea.

Vorrei sottolineare dal punto di vista istituzionale come le modalità di redazione del nuovo trattato di Roma, attraverso una Convenzione composta innanzitutto dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo e del nuovo esecutivo europeo, rappresentino in qualche misura la soluzione odierna di quel problema che stava nella dialettica tra la via di Spinelli al trattato-costituzione e la via tradizionale dei negoziati tra i Capi di stato e di governo che ha poi rappresentato l'esito del compromesso al ribasso formalizzato nell'Atto unico europeo. Certamente va ascritta a questa novità del metodo convenzione anche il merito che si sia poi potuto addivenire al contenuto del trattato costituzionale che certamente costituisce un punto di avanzamento nel profilo dell'integrazione politica e sociale dell'Europa.

Nel debole mandato ricevuto dalla Convenzione in materia economica e soprattutto sociale, il riferimento al modello sociale europeo, il ruolo dei diritti sociali nella costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario erano sostanzialmente assenti. Si può appunto considerare come un portato del metodo convenzione il fatto che nonostante una evidente distanza iniziale il tema definito acquista poi un suo spazio in seno alla Convenzione sin dal momento in cui si è posto mano alla riscrittura dei valori e degli obiettivi e dei valori fondanti dell'Unione europea. Così all'affermazione di Giscard secondo cui nessuno dei membri dell'Assemblea di Bruxelles aveva richiesto di incrementare le competenze dell'Unione in materia sociale è seguita una sorta di rivolta generale che ha imposto un ulteriore gruppo di lavoro sull'Europa sociale che insieme a quello sulla Carta dei diritti ha offerto un notevole contributo anche, per esempio, di fonte sindacale e si deve appunto a questo gruppo e probabilmente anche ad una forte iniziativa franco-tedesca dei ministri degli esteri De Villepin e Fischer il fatto che il riferimento all'economia sociale di mercato compaia immediatamente nella seconda versione del progetto predisposto dal praesidium della Convenzione. E questa è certamente una novità perché la costituzionalizzazione dell'economia sociale di mercato, specificatamente nell'articolo 3 del progetto di costituzione, rappresenta il tentativo di ancorare alla costituzione un modello, di configurare un modello in grado di contenere gli elementi fondamentali del sistema economico e sociale. Nel testo della Convenzione, almeno nella sua prima versione il ricorso alla formula sembra configurarsi come un elemento di equilibrio sostanziale tra valori economici e valori sociali rispetto al modello originario disegnato dai trattati comunitari. Per tentare di determinare la portata conformativa della formula contenuta nel testo della Convenzione è necessario porre in essere un duplice esercizio occorre fissare, un breve *escursus* storico-teorico sui contenuti della formula

dell'economia sociale di mercato e in secondo luogo, attraverso un'interpretazione sistematica dei contenuti del progetto, trovare un significato coerente con quello base, con il processo costituzionale.

Il gruppo sull'Europa sociale articola, a differenza del gruppo sulla governance economica, il riferimento all'economia sociale di mercato nei termini delle necessità di un recepimento degli obiettivi sociali del progetto di trattato costituzionale. E questo riferimento appare come il tentativo di individuare un nesso di relazione tra sviluppo economico e quello sociale, vincolando l'esigenza di separazione e di non subordinazione degli obiettivi del sociale agli obiettivi economici. La formula economia sociale di mercato, non a caso, in questi primi articoli del progetto di trattato di costituzione, si sovrappone a quella del trattato C.E.E. di un'economia di mercato aperta e di libera concorrenza. Un riferimento appare necessario per comprendere il contenuto dell'economia sociale di mercato ed è quello alla tradizione della teoria della costituzione economica che si afferma nella Germania degli anni '20 e che solo a partire dagli anni '50 in poi, dopo la "parentesi" nazional-socialista, trova la sua implementazione nell'ordinamento economico e costituzionale tedesco. In particolare merita di essere approfondita quella affermazione secondo cui l'economia sociale di mercato rappresenta un modello di relazioni tra il mercato e il potere pubblico, una formula compromissoria legata allo stato sociale e una risposta avanzata alla crisi del liberalismo tradizionale. In realtà fin dall'inizio del processo di integrazione europea l'influenza dei postulati della teoria della costituzione economica della scuola Friburgo, che enunciò i postulati dell'economia sociale di mercato, erano presenti nella definizione del modello economico e sociale europeo. Le norme sulla concorrenza, l'assetto del mercato comune, presentano chiaramente questo riferimento e ciò conduce inevitabilmente ad avanzare alcune considerazioni sulle proposte di questa scuola nel dibattito delle reazioni tra l'ordinamento politico-giuridico e l'ordinamento economico. La novità fondamentale della teoria della costituzione economica è l'articolazione di una nuova relazione tra mercato e potere pubblico in forte discontinuità con il paradigma liberale tradizionale. La specificità della teoria della costituzione economica consiste nel risolvere il rapporto tra stato ed economia secondo un principio di differenziazione funzionale, nel formularlo come un problema specificamente giuridico. Quindi la costituzione economica viene a designare quella parte dell'ordinamento giuridico che da un lato delimita funzionalmente la sfera politica da quella economica, dall'altro le rende compatibili sulla base di criteri giustiziabili.

Bisogna considerare come questo ancoraggio costituzionale, nonostante i limiti del trattato costituzionale che vengono da più parti sollevati in particolare con riferimento alla parte relativa alle politiche sociali e nonostante che enunciato nella prima parte del trattato, non trovi poi riscontro nella parte tecnica, può costituire, soprattutto se letto il combinato disposto con la seconda parte del trattato che incorpora la carta dei diritti fondamentali, può costituire, anche in ragione delle difficoltà interpretative della Corte di giustizia dell'Unione europea, può costituire appunto un fondamento forte per un ulteriore avanzamento nell'integrazione sociale oltre che economica dell'Europa unitaria.

Mi fermo qui lascio la parola al professor Dastoli.

**Raimondo CAGIANO de AZEVEDO** (Docente di demografia alla Facoltà di Economia)

A cui la facoltà dà il benvenuto soprattutto in occasione della festa dell'Europa. Oggi lui rappresenta la Commissione europea a Roma, è direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, e come vi ho detto lui è stato uno dei protagonisti della vicenda che ha preceduto l'Atto Unico.

**Pier Virgilio DASTOLI** (Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea) \*

Sono molto lieto per questa iniziativa del CDE "Altiero Spinelli", in occasione del 9 maggio. E' abbastanza significativo che ci siano state tante iniziative per il 9 maggio, è un fatto positivo che smentisce molte delle dichiarazioni sentite negli ultimi tempi secondo cui l'Europa è morta. L'Europa non è ancora morta anche se nel suo corpo ci sono delle malattie che dobbiamo cercare di curare. Colgo l'occasione per esprimere la soddisfazione della Rappresentanza in Italia della Commissione europea per il fatto che il Parlamento italiano, a camere riunite con i rappresentanti regionali, ha eletto alla Presidenza della Repubblica una persona che al di là del giudizio che si può dare sul suo impegno politico rappresenta certamente una linea di continuità, che non può che farci piacere, con la politica europea del Presidente Ciampi. L'elezione di Giorgio Napolitano alla carica di Capo dello Stato dal punto di vista della politica europea deve essere salutata da tutti noi come un segnale positivo. Devo dire che speravo che questo avvenisse il giorno prima, se fosse avvenuto il giorno prima proprio nel giorno della festa dell'Europa, sarebbe stato ancora più significativo. Giorgio Napolitano rappresenta un punto di riferimento per quel mondo politico delle istituzioni che ha potuto conoscerlo quando è stato membro del Parlamento europeo e Presidente della Commissione Affari istituzionali. Egli aveva costruito intorno alla sua persona un consenso che andava al di là degli schieramenti politici, basato soprattutto intorno al suo impegno in favore della Costituzione europea. Quindi in questo momento difficile del processo di integrazione europea, il fatto di avere Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica, per chi si occupa dell'Europa è un elemento di soddisfazione e di garanzia.

Parlando dell'Atto unico europeo noi dobbiamo ricordarci che si colloca nel quarto processo storico in cui la Comunità diventa come un fiume carsico. I fiumi carsici sembrano scomparire poi quando ricompaiono sembrano più consistenti di quando sono scomparsi, in qualche modo si nutrono delle sorgenti sotterranee e così avviene per l'Europa. Molti dicono che il fiume è morto invece ad un certo punto vediamo che questo fiume ritorna alla luce più forte di prima. Se voi guardate la storia dell'integrazione europea vi rendete conto che è passata attraverso tante crisi, addirittura sembrerebbe che le crisi dell'Unione europea, e della Comunità, abbiano una cadenza decennale. Abbiamo avuto la prima crisi alla metà degli anni 50 quando è caduta la comunità europea di difesa, poi abbiamo avuto una crisi a metà degli anni 60 quando c'è stato il periodo della sedia vuota, abbiamo avuto una crisi a metà degli anni 70 quando la signora Thatcher dicendo "voglio indietro il mio denaro" creò quel grande dibattito tra il Consiglio e il Parlamento sul bilancio dell'Unione europea che portò alla creazione del Sistema Monetario Europeo, l'embrione dell'Unione Economica e Monetaria; abbiamo avuto una sorta di crisi un po' di anni fa quando i governi dovevano scegliere tra l'approccio spinelliano del progetto di trattato che istituiva l'unione europea e un approccio più moderato che è poi quello dell'Atto unico; abbiamo avuto una crisi a metà degli anni 90 quando al vertice di Joannina in vista dell'adesione degli austriaci, dei finlandesi e degli svedesi si è posto il problema di come e se formare le istituzioni europee. Finalmente, con cadenza decennale, abbiamo adesso una crisi nel

2005/2006 a causa del risultato negativo del referendum in Francia e in Olanda. Quindi con la tranquillità di chi comunque si rende conto che l'Unione europea, in questi 49 anni che ci separano dal trattato di Roma (l'anno prossimo celebreremo il 50esimo del trattato), in questi 56 anni che ci separano dalla dichiarazione Schumann del maggio 1950, nonostante queste crisi è andata avanti, e l'Europa rappresenta in maniera evidente e incontestabile il valore aggiunto rispetto agli Stati nazionali, vi dico di aspettarci tra una decina d'anni, quindi nel 2015-2016, probabilmente non in maniera casuale quando dovremo decidere se far entrare nell'Unione europea la Turchia, una nuova crisi. Che supereremo.

Allora in una di queste crisi che ho descritto molto rapidamente, senza che questa descrizione abbia caratteristiche di analisi scientifica ma diciamo come fotografia della storia, si colloca appunto il periodo di tempo che va da quando scoppiò il dibattito tra i governi e il Parlamento europeo e il momento in cui il Parlamento propose ai governi e all'opinione pubblica una revisione fondamentale dei Trattati di Roma attraverso il progetto Spinelli e la risposta dei governi che è stato l'Atto unico europeo firmato nel 1986 ed entrato in vigore nel 1987. Questa crisi nacque come dicevo prima, bisogna dirlo e ricordarlo perché è essenziale, intorno a due questioni fondamentali.

La prima questione fondamentale è abbastanza evidente: in quegli anni l'Europa viveva in una situazione di sviluppo economico non adeguato di fronte a una situazione nella quale altri paesi del mondo in particolare allora gli Usa e Giappone, oggi ce ne sono altri, avevano un sviluppo economico molto più dinamico, l'economia europea non era dinamica, anzi ricordo che Michel Albert scrisse alcuni anni dopo che l'Unione europea era un'area di sottosviluppo, un'area in via di sottosviluppo, quindi noi vivevamo questa situazione di crisi legata soprattutto al fatto che il mercato unico, il mercato interno, il mercato comune, che era l'obiettivo dei Trattati, era sostanzialmente non realizzato. C'erano ancora barriere fisse, barriere fiscali, avevamo barriere tecniche e i Trattati di Roma, così come erano stati concepiti, o meglio il sistema decisionale che stava all'interno del Trattato di Roma non era in grado di dare una risposta al problema di come portare a compimento la realizzazione del mercato interno. Le quattro libertà di circolazione espresse nei trattati: persone, beni, capitali e servizi in buona parte erano cose teoriche e non reali. Allora ci si pose il problema di come realizzare l'obiettivo fondamentale del trattato di Roma, di come realizzare il mercato interno considerando queste quattro libertà, in particolare la circolazione dei beni e dei capitali (oggi metteremmo l'accento anche sui servizi), con l'uso di strumenti che consentissero all'Unione Europea di essere più dinamica.

L'altra questione fondamentale, l'altro problema che si affiancò al primo, essendo le due cose complementari, era il fatto che avendo i governi deciso di creare il Sistema Monetario Europeo, cioè un sistema attraverso il quale si ponevano dei vincoli ai rapporti tra le monete, era abbastanza evidente che questi vincoli avrebbero avuto delle conseguenze sui paesi con economie meno forti. Bisognava quindi creare delle politiche, di coesione, si sarebbe detto poi, che consentissero ai paesi con più difficoltà di sostenere il peso dei vincoli derivanti dal Sistema Monetario Europeo.

Su queste due questioni i governi erano incapaci di decidere. Alcuni governi, in particolare il governo britannico, erano convinti che i trattati di Roma così come erano concepiti e così come avevano funzionato erano in grado di dare delle risposte a queste due questioni, ce n'erano comunque anche altre, e che mancava soltanto la volontà politica per farlo. Sarebbe bastato che i governi mostrassero un po' più di volontà e si sarebbero risolti sia il problema del mercato interno sia il problema del

consentire alle regioni in via di sotto sviluppo, o con problemi di crescita, di essere al passo con il resto dell'Europa.

Allora di fronte alla paralisi dei governi, quella che si direbbe oggi la pausa, come voi sapete dopo i referendum francese e olandese i governi hanno deciso di fare una pausa, ora i governi, dico i governi quindi non do un giudizio politico, fanno sempre le cose a metà nel senso fanno una pausa ma non fanno una riflessione, non si era in grado di dare una risposta a queste due questioni fondamentali di cui abbiamo parlato.

Tenete conto, per citarvi soltanto un esempio, che nonostante il fatto che fosse stato messo fine al periodo transitorio all'interno del quale, in base soprattutto al Compromesso di Lussemburgo ma non solo, tutte le decisioni del Consiglio dovevano essere all'unanimità mi pare che risalga al 1967, se non sbaglio, dal 1967 al 1975-76 sostanzialmente tutte le decisioni del Consiglio erano state prese all'unanimità. Quindi, qui apro una parentesi, quando ci sono dei leaders politici che attribuiscono a Bruxelles, cioè alla burocrazia di Bruxelles, un certo numero di nefandezze legislative, queste nefandezze legislative dal 1957 al 1987 cioè dal momento in cui ci sono nati i trattati di Roma fino al momento in cui è entrato in vigore l'Atto unico, che ha introdotto in alcune aree fondamentali il voto a maggioranza, tutte queste cosiddette nefandezze sono state votate all'unanimità da tutti i governi, sono di responsabilità di tutti i governi e in molti casi non sono neanche nefandezze perché hanno consentito al processo di integrazione europea di andare avanti.

Era evidente che a queste esigenze bisognava dare una risposta e allora, rotta la prassi dei governi, ci fu Spinelli che se ne incaricò. Egli disse che se i governi non avevano la capacità di dare una risposta a queste problematiche, una risposta dovevamo darla noi, e dovevamo darla noi perché noi, cioè il Parlamento europeo eletto a suffragio elettorale diretto nel 1979 e quindi unica istituzione che aveva la possibilità di dire noi a nome dei cittadini europei, aveva il diritto e il dovere di dare una risposta al problema di un processo di integrazione paralizzato.

Da qui l'idea di proporre ai governi, ai Parlamenti nazionali non già una modifica di questo o quell'articolo dei Trattati, ma una sorta di ricostruzione. Spinelli, nonostante quello che si dice e si pensa e che qualcuno scrive, era sì un visionario ma non nel senso italiano del termine, perché la parola visionario in italiano è considerata dispregiativa, ma nel senso francese dove il termine *visionnaire* è un'ottima cosa. Mi ricordo al Consiglio europeo che Jaques Chirac per fare un complimento ad un primo ministro italiano disse "Vous etes un visionnaire". Con ciò volevo dire che in quel momento c'era la necessità di avere visione concreta e Spinelli che era un uomo matematico disse che l'unico modo di trovare una soluzione al problema della paralisi europea non era quello di modificare in modo abbastanza mediocre, quindi realista, questo o quell'articolo del trattato, ma bisognava proporre una modifica globale dei trattati, quindi proporre una visione diversa, ed è qui che nasce il *Progetto di trattato che istituisce l'Unione europea* approvato dal Parlamento europeo nel 1984. Ora è opinione comune, e voi direte ma che c'entra il progetto di trattato con l'Atto unico, è opinione comune, ma non dei federalisti come siamo noi, come sono io e come sono tanti amici qui nella sala, ma è opinione comune di persone che non sono federaliste, come ad esempio Jacques Delors, che se non ci fosse stato il progetto Spinelli noi non avremmo avuto né l'Atto unico né il Trattato di Maastricht, né il Trattato di Amsterdam, né quello di Nizza né oggi la costituzione europea.

Il progetto Spinelli ha aperto, come si direbbe con terminologia italiana, una stagione costituente. Una stagione costituente che dura ormai da vent'anni che ha visto le fasi successive che vi ho illustrato e che ci hanno portato fino alla costituzione europea. Con il progetto Spinelli i governi si sono resi conto che non bastava un atto di volontà politica, l'atto di volontà politica doveva tradursi poi in modifiche ai trattati. Certo le modifiche introdotte dall'Atto unico sono molto minori di quelle che erano indicate dal progetto Spinelli, perché il progetto Spinelli immaginava un sistema di sviluppo dell'unione europea che era basato sul principio fondamentale secondo il quale ciascuna istituzione doveva vedersi attribuiti dei poteri ma che nessuna istituzione poteva avere il potere di bloccare il processo decisionale. Al contrario dei Trattati di Roma che attribuivano a questa o a quella istituzione, di più al Consiglio che alle altre, la possibilità di paralizzare il processo decisionale, il progetto Spinelli se voi lo leggete con attenzione introduce il principio fondamentale di eliminare qualunque capacità di paralisi da parte di questa o quella istituzione. Purtroppo questo principio non è stato tradotto in maniera adeguata né nell'Atto unico né nei trattati successivi.

Del progetto di Spinelli però alcuni principi si ritrovano, seppur in misura quantitativa minore, nell'Atto unico.

Il principio che, in linea generale, il Consiglio doveva decidere a maggioranza, salvo alcune eccezioni. Purtroppo l'Atto unico di eccezioni ne fa tante, molte sono state ridotte nel tempo nei trattati successivi ma ne restano ancora in un numero abbastanza ragguardevole.

Il principio secondo il quale il Parlamento doveva giocare un ruolo nell'attività legislativa, per cui non poteva limitarsi a dare delle opinioni ma doveva introdursi con capacità di proposta e di modifica nel processo legislativo. L'Atto unico, voi sapete, ha introdotto il metodo della cooperazione che poi, nel Trattato di Maastricht, si è tradotto nella procedura di codecisione.

Il principio del rafforzamento dei poteri della Commissione.

L'Atto unico ha poi introdotto un altro principio che era però un'idea di Jacques Delors il quale diceva che per realizzare un obiettivo (nel caso dell'Atto unico l'obiettivo era la realizzazione del mercato interno) servono tre elementi: un metodo, un progetto ed un calendario. Il calendario deve essere vincolante, il metodo deve di essere di tipo istituzionale, il progetto deve essere la concretizzazione di un obiettivo articolato per il raggiungimento di uno scopo. Allora il calendario per Delors era il 1992 cioè il mercato unito doveva realizzarsi nel 1992; il metodo era quello della modifica dei trattati, cioè Delors aveva in questo modo accolto un'idea di Spinelli che i trattati devono essere modificati e il progetto era quello del Libro bianco sul mercato unico. Se voi vedete la storia dell'Europa noterete che anche l'Unione Economica e Monetaria si è basata sugli stessi principi: il calendario, fatto in fasi per attuare l'unione economica e monetaria; il progetto, che era appunto quello di Delors dell'Unione monetaria; il metodo, quello di introdurre l'Unione Economica e Monetaria nei Trattati.

Ogni volta che l'Unione europea ha raggiunto dei traguardi li ha raggiunti facendo in qualche modo propri questi tre elementi frutto della cartesiana chiarezza di idee di Delors.

Allora l'Atto unico ha consentito di fare un passo in avanti, dopodichè gli altri passi sono stati fatti dai trattati successivi. Se voi andate a vedere i trattati attuali, cioè il Trattato di Nizza e se vi collocate accanto il progetto Spinelli, vi accorgete che almeno il 70% del progetto Spinelli, qualche volta alcune frasi sembrano quasi riprese testualmente dal progetto Spinelli, si ritrovano nei trattati attuali.

Ciò significa che il progetto spinelli ha influenzato questi venti anni di stagione costituente, ha influenzato il processo di integrazione europea.

Per concludere spero che non si debba attendere fino alla prossima crisi 2015-2016, ma si debba attendere soltanto fino al 2009, quando nell'auspicio di molti anche dei federalisti si possa chiedere ai cittadini attraverso un referendum paneuropeo qual è la loro opinione sulla costituzione, per fare un ulteriore passo in avanti nella prospettiva dell'integrazione federale che molti anni fa fu indicata da Altiero Spinelli. Grazie

**Ambretta DAVI'** (Direttrice della Biblioteca Generale della Facoltà di Economia "E. Barone")

C'è da dire che ascoltando il professor Dastoli il pessimismo di questi giorni si stempera alquanto per lasciare spazio alla speranza che il cammino dell'Europa possa riprendere spedito.

Concludiamo ora con l'intervento del professor Burgio.

**Giuseppe BURGIO** (Direttore di Eurosapienza)\*

Io ho poco da dire in quanto tutto quello che era importante, l'annuncio storico introdotto dalla professoressa Melchionni, le testimonianze importanti di Cagiano e Dastoli, l'analisi giuridica che ha fatto il collega Miccù, hanno esaurito chiaramente il tema.

Tuttavia vorrei portare qui una mia testimonianza indiretta, non come partecipante del processo, ma di una persona che ha vissuto quel periodo che va dalla fine anni '80 alla data storica del primo marzo 1993 quando è entrato in vigore il mercato unico. In quel periodo io mi trovavo ad insegnare a Palermo; lì avevano creato nell'ambito di Erasmus un network di facoltà di economia e commercio di tutta Europa.

L'idea era quella di discutere con tutti i colleghi di tutti i paesi dell'Europa e con tutti gli studenti su quale potesse essere l'impatto del 1992 sulle economie dei paesi europei, con particolare attenzione ai cambiamenti industriali. Ne è uscito fuori un volume, ora storico perché descrive la preparazione di quell'evento, fatto da professori e studenti di tutta Europa e il workshop tenuto a Palermo al quale hanno partecipato circa 30 studenti da tutta Europa per circa 15 giorni. Vennero le personalità più importanti del Governo e del Parlamento italiani, e anche da parte della Commissione europea ci furono moltissimi e importanti contributi. Il risultato è stato che c'era un grandissimo entusiasmo in un ambiente in cui esisteva ancora il muro di Berlino, c'era l'Unione sovietica e la Germania era solo quella ovest. In questo libro c'è il riflesso di una situazione in cui l'attesa di creare uno spazio di libertà, con le quattro libertà fondamentali, era molto forte.

Ma questo spazio ancora non si è realizzato. Infatti i trattati non hanno avuto ancora piena attuazione. Sappiamo tutti che, mentre si sta discutendo la direttiva Bolkestein che dovrebbe liberalizzare il mercato dei servizi, non c'è ancora un completamento del mercato, del "*single market*" e ciò è dovuto al fatto che ci sono ancora legislazioni nazionali protettive rispetto alla liberalizzazione dei mercati. Anche in Italia ad esempio recentemente ci sono state polemiche relative ai tentativi di banche spagnole e olandesi di entrare nelle nostre banche.

La tematica è ancora tutta quanta in sviluppo ma quello che mi preme sottolineare è che manca ancora la politica sociale europea la quale doveva allora essere il motore di quel trattato che doveva creare lo spazio unico europeo e doveva in qualche modo fare da sponda tecnica rispetto all'obiettivo politico che è quello di maggiore unità in Europa anche dal punto di vista delle politiche che hanno a che fare coi cittadini. Da questo punto di vista, dal punto di vista di come gli studenti dell'89, vedevano questo processo di convergenza delle economie europee, c'era molto scetticismo; gli studenti, che pure venivano da vari paesi, avevano tutti l'impressione che le politiche interne in realtà non fossero tanto favorevoli a creare questo spazio e che prima di tutto occorreva una grande volontà politica per rendere l'Unione europea qualcosa di effettivo soprattutto per le menti delle persone e non soltanto per le economie delle persone.

Questo è ancora in discussione e la vicenda costituzionale ne è un esempio. Quindi tanta strada ancora da fare ma ritengo che questo sia un punto del processo che rappresenta quello che attualmente ancora possiamo continuare a fare in una direzione di completamento almeno di quello che è il "*single market*", che è un trattato esistente chiaramente in vigore dovrebbe almeno essere completato.

\* Soltanto il testo della professoressa Melchionni è stato corretto dall'autrice. Gli altri testi sono frutto della trascrizione delle cassette audio e non sono stati ancora corretti dagli autori.