



Giorgia Imbriani



Progetto di approfondimento didattico per le scuole secondarie di secondo grado

---

### Il contesto storico in cui si colloca la nascita dell'Unione Europea

Le radici più profonde di quella che oggi viene definita “Unione Europea” possono essere collocate, a livello politico, nell'immediato secondo dopoguerra, nonostante sul piano filosofico la proposta di un'unione tra i popoli europei sia molto più antica. Infatti, è solo dopo la seconda guerra mondiale che maturano le condizioni per un'unione politica tra gli stati europei (quindi, non la creazione di un'entità sovrastatale, ma una “codificazione giuridica” della convivenza tra stati che più volte si erano combattuti).

I due principali problemi che si pongono all'attenzione dei dirigenti dei paesi dell'Europa occidentale dopo la seconda guerra mondiale e che influenzano direttamente la decisione di proporre un'alleanza più stretta tra i popoli europei sono:

- ✓ il problema della crisi economica, che dopo la guerra colpisce tutti i paesi, vinti e vincitori, a causa della distruzione delle maggior parte delle industrie (che, oltre a ciò, erano state trasformate in industrie pesanti, difficilmente riconvertibili) e della difficoltà a coltivare i campi che erano stati bombardati durante la guerra;
- ✓ il problema della Germania, vista come una minaccia diretta dai paesi dell'Europa occidentale, e soprattutto dalla Francia: la volontà politica dominante nell'immediato dopoguerra andava nel senso della neutralizzazione della Germania (per evitare il rischio di una nuova guerra) e della sua assimilazione al sistema occidentale che andava cristallizzandosi nel corso della guerra fredda (per evitare la sua “sovietizzazione”).

Per far fronte a questi due ordini di problemi vengono avanzate diverse ipotesi, soprattutto da parte del governo francese (particolarmente sensibile, per ragioni storiche, alla questione del controllo della Germania).

Le principali proposte si inseriscono in tre distinte correnti di pensiero:

- ✓ corrente confederalista: propone di sviluppare una cooperazione intensa tra gli Stati, i quali mantengono però la maggior parte dei poteri sovrani (per questo, le decisioni avvengono all'unanimità)
- ✓ corrente federalista: propone la distruzione degli Stati nazionali e la creazione al loro posto di un governo democratico a livello europeo
- ✓ corrente funzionalista: vede in successive integrazioni settoriali l'unico modo per creare un'unione in Europa senza incontrare la resistenza degli Stati, restii a rinunciare ai loro poteri sovrani

È quest'ultima corrente che prevale sulle altre, a causa della sua maggiore realizzabilità, dato il contesto storico dell'epoca e l'atteggiamento degli Stati. Il punto di vista funzionalista è chiaramente evidenziato dalla posizione dello statista francese Jean Monnet e dalla Dichiarazione del ministro Schuman, rilasciata il 9 maggio 1950:

*La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e*

*vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche. La Francia, facendosi da oltre vent'anni antesignana di un'Europa unita, ha sempre avuto per obiettivo essenziale di servire la pace. L'Europa non è stata fatta: abbiamo avuto la guerra. L'Europa non potrà farsi un una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania. A tal fine, il governo francese propone di concentrare immediatamente l'azione su un punto limitato ma decisivo. Il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei. La fusione della produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime. La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile. [...] Questa proposta, mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace. [...] Contrariamente ad un cartello internazionale, che tende alla ripartizione e allo sfruttamento dei mercati nazionali mediante pratiche restrittive e il mantenimento di profitti elevati, l'organizzazione progettata assicurerà la fusione dei mercati e l'espansione della produzione. I principi e gli impegni essenziali sopra definiti saranno oggetto di un trattato firmato tra gli stati e sottoposto alla ratifica dei parlamenti. [...]*<sup>1</sup>

La Dichiarazione Schuman è considerata in un certo senso l'“atto di nascita” della Comunità Europea (e il 9 maggio è la “giornata dell'Europa”): come realizzazione concreta della volontà in essa contenuta, nel 1951 viene firmato a Parigi il primo Trattato che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), al quale aderiscono sei stati europei (la Francia, la Germania, l'Italia, il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo).

L'istituzione dell'Alta Autorità voluta da Schuman e Monnet indica il progressivo trasferimento dei poteri statali in materia di controllo sulla produzione del carbone e dell'acciaio ad organi comuni, composti da rappresentanti degli Stati membri, e quindi, in ultima analisi, la volontà di controllare la produzione tedesca di acciaio, e con questa la possibilità per il paese di dotarsi di un esercito autonomo (ovviamente, queste misure si accompagnano alle ben più note misure di controllo diretto e di spartizione politica del paese operate dagli Alleati occidentali).

### L'evoluzione storica

Al Trattato di Parigi del 1951 fanno seguito altri trattati: già nel 1957 una nuova spinta all'integrazione viene dall'allargamento dei settori sottoposti al controllo comune dei paesi europei, con la firma dei Trattati di Roma che istituiscono la CEEA (o Euratom, Comunità Europea per l'Energia Atomica) e la CEE (Comunità Economica Europea).

Il funzionamento di queste due nuove Comunità è sostanzialmente analogo a quello della CECA, e prevede l'istituzione di organi comuni competenti a decidere nelle materie contenute nei trattati (anche se con la limitazione derivante, per molti settori, dalla previsione del voto unanime dei rappresentanti degli Stati membri).

---

<sup>1</sup> Robert Schuman, *Dichiarazione del 9 maggio 1950*, in Pascal Fontaine, *Una proposta nuova all'Europa*, serie Documentazione Europea (a cura della Commissione Europea).

La CEEA riguarda sostanzialmente il settore dell'energia nucleare, e del suo uso civile e militare. Questo è un argomento particolarmente caro ai francesi (ricordiamo che la Francia utilizza il nucleare come fonte di energia), ma anche un problema di rilevanza fondamentale nel contesto della guerra fredda: l'Europa sentiva infatti la necessità di dotarsi di una "voce comune" per poter dialogare con gli Stati Uniti nelle materie riguardanti lo sviluppo di programmi nucleari autonomi (osteggiati da Washington) e l'eventuale coinvolgimento dei paesi europei in programmi di posizionamento di reattori sul suo territorio per poter fronteggiare la minaccia sovietica.

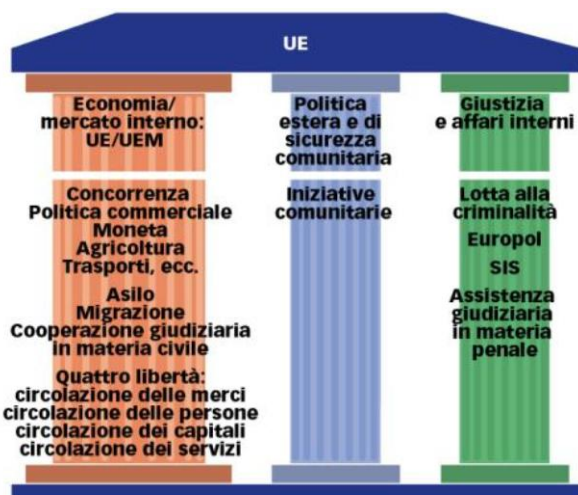
La CEE prevede la creazione di un mercato comune in Europa, e in particolare è finalizzata a:

- ✓ garantire la libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone in tutti i paesi membri (e quindi l'abolizione dei dazi doganali interni e il riconoscimento dei titoli di studio)
- ✓ l'istituzione di una Tariffa Esterna Unica per i prodotti importati da paesi terzi

Nonostante queste misure siano previste nel trattato istitutivo, la loro implementazione ha richiesto alcuni anni, a causa della necessità di garantire una completa armonizzazione tra i paesi, in particolare riguardo la formazione professionale e la produzione di beni. Proprio per favorire questa armonizzazione, nel 1986 viene firmato il primo trattato di modifica del TCE, l'Atto Unico Europeo (AUE), finalizzato a razionalizzare le politiche previste dal TCE e a modificare parzialmente le procedure decisionali, anche alla luce dell'allargamento avvenuto nel frattempo.

Nel corso degli anni '70 e '80, infatti, nuovi Stati europei hanno chiesto e ottenuto di entrare a far parte della Comunità: all'inizio degli anni '70 la Gran Bretagna, la Danimarca e l'Irlanda, nel 1981 la Grecia e nel 1986 la Spagna e il Portogallo. La possibilità per nuovi Stati di aderire alla Comunità è prevista espressamente dai trattati, anche se a determinate condizioni politiche (istituzioni stabili e democratiche, stato di diritto, tutela dei diritti dell'uomo e delle minoranze) ed economiche (economia di mercato funzionante e capacità di sostenere la concorrenza e di assumere obblighi comunitari, compresi quelli legati all'Unione Economica e Monetaria). Per questi motivi, la domanda di adesione della Grecia, della Spagna e del Portogallo è stata respinta finché in questi stati vi era un regime di dittatura, e quella dei paesi dell'est europeo negli anni '90 è stata rinviata a quando potevano garantire determinate performance economiche.

Nel 1992 viene firmato a Maastricht il Trattato sull'Unione Europea (TUE) che istituisce la c.d. "struttura a tre pilastri": di fatto, le tre comunità preesistenti vengono riunite (e razionalizzate) in un unico capitolo (o pilastro), al quale viene affiancato un capitolo sulla PESC (politica estera e di sicurezza comune) e uno sulla CGAI (cooperazione in materia di giustizia e affari interni).



Le materie di competenza dell'Unione non sono più solo esclusivamente economiche: il campo d'azione si allarga infatti alla politica estera (anche se con forti limitazioni, a garanzia dell'autonomia statale in un campo così delicato) e alla cooperazione giudiziaria (finalizzata soprattutto a combattere forme di traffico illecito transnazionale o il riciclaggio di denaro sporco, tramite l'istituzione di forme di cooperazione nelle indagini e nelle azioni di polizia). Oltre a questo, il Trattato di Maastricht prevede le procedure economiche necessarie in previsione dell'adozione di una moneta unica (cui aderiranno dodici dei paesi europei).

Nel 1995 si ha un altro allargamento dell'Unione, con l'adesione di Austria, Finlandia e Svezia, e nel 2004 l'ultima adesione di dieci nuovi paesi: Ungheria, Slovenia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta e Cipro (o meglio la parte greca dell'isola, che è divisa in due zone di occupazione, una greca e una turca).

Le ultime modifiche dei trattati avvengono tra gli anni '90 e oggi, soprattutto in previsione del grande allargamento previsto con l'indipendenza dei paesi ex sovietici: nel 1997 il Trattato di Amsterdam apporta alcune modifiche di carattere procedurale e sulla composizione delle istituzioni comunitarie, così come il Trattato di Nizza del 2001.

In ottobre 2004 a Roma viene firmata la Costituzione per l'Europa, che introduce alcune importanti novità:

- ✓ inserimento della Carta dei diritti fondamentali (che ora i cittadini possono far valere di fronte alle istituzioni comunitarie, indipendentemente dal fatto che siano disciplinati dai singoli ordinamenti nazionali)
- ✓ definizione delle condizioni di appartenenza all'Unione e condizioni per il ritiro volontario da essa
- ✓ eliminazione della struttura a tre pilastri e conferimento di personalità giuridica all'Unione
- ✓ previsione di un ministro degli esteri

La Costituzione Europea non è tuttavia ancora entrata in vigore, non essendo ancora stata ratificata dagli Stati membri (il procedimento di ratifica avviene, a seconda degli ordinamenti nazionali, per approvazione parlamentare o, in alcuni casi, tramite referendum popolare).

### Istituzioni dell'Unione Europea

Le principali istituzioni comunitarie sono il Consiglio dei Ministri, la Commissione Europea e il Parlamento Europeo, ai quali si aggiunge il Consiglio Europeo, organo di discussione ai massimi livelli politici.

- ✓ Il *Consiglio Europeo* è composto dai capi di Stato o di governo dei paesi membri, che si riuniscono nel paese che detiene la presidenza semestrale di turno (anche se la Costituzione prevede l'elezione di un presidente per due anni e mezzo); si occupa di definire le linee guida della politica dell'Unione

↓ nota:

Il Consiglio Europeo non è una istituzione comunitaria propriamente detta, in quanto non è disciplinato dai trattati istitutivi ma è nato nel 1973 quale cristallizzazione di una consuetudine (è stato inserito nelle disposizioni comuni ai trattati ma la sua azione prescinde dal controllo della Corte di Giustizia). La Costituzione del 2004 prevede il suo inserimento a pieno titolo tra le istituzioni comunitarie.

- ✓ La *Commissione Europea* è composta da personalità di spicco dei vari Stati, approvati dal Parlamento e dal Consiglio e obbligati ad agire indipendentemente dagli interessi statali; si occupa di definire in dettaglio le politiche che meglio attuano le linee guida definite dal Consiglio Europeo nell'interesse della Comunità
- ✓ Il *Consiglio dei Ministri*, o semplicemente *Consiglio*, è composto dai ministri competenti per materia di ogni stato membro, incaricati di approvare (o rigettare) le proposte della Commissione (e la decisione avviene anche in base agli interessi statali che devono difendere in quanto membri dei governi nazionali)
- ✓ Il *Parlamento Europeo* è l'unico organo eletto direttamente dai cittadini (dal 1974, ogni 5 anni); è competente ad esprimere pareri sulle proposte fatte dalla Commissione e sottoposte all'approvazione del Consiglio (in alcuni casi il parere positivo del Parlamento, detto "parere conforme", è obbligatorio ai fini dell'approvazione, soprattutto nei casi in cui le proposte di legge incidano sul bilancio comunitario).

A questi organi se ne affiancano altri, come la *Corte dei Conti*, la *Corte di Giustizia* (incaricata di vigilare sulla corretta applicazione delle procedure di votazione), il *Tribunale di Primo Grado* e vari comitati specifici che si occupano dei vari settori di competenza dell'Unione.

## Le politiche comunitarie

Le istituzioni comunitarie, in via esclusiva o di concerto con gli Stati membri, si occupano di diverse politiche nell'ambito dell'Unione Europea, e soprattutto nel c.d. primo pilastro: l'Unione si occupa delle politiche di armonizzazione degli standard qualitativi nella produzione e del sostegno alle aree e ai settori più poveri.

Tra le principali politiche comunitarie occorre ricordare la PAC, o politica agricola comune, a sostegno della produzione agricola in Europa. Soprattutto nei primi anni di vita del mercato comune questa era molto importante, perché l'Europa doveva incrementare la produzione agricola, entrata in crisi con la guerra e non ancora ripresasi. Negli ultimi anni, però, la produzione è ormai stabilizzata, e anzi l'incentivo alla produzione ha portato alla creazione di un surplus e quindi di tensione con i coltivatori, così che le ultime direttive comunitarie si indirizzano piuttosto verso il sostegno alla produzione biologica o alle coltivazioni che rispettino determinati parametri ecologici.

L'Unione Europea agisce anche in materia di politiche industriali, imponendo standard qualitativi minimi che garantiscano un uguale livello di qualità in tutta Europa, in materia di politiche energetiche e dei trasporti...

A livello internazionale, l'Unione Europea si occupa soprattutto di cooperazione allo sviluppo (cioè degli aiuti ai paesi in via di sviluppo), mentre la politica estera (e in ultima analisi la difesa) rimane ancora in mano ai singoli Stati. Di fatto, il ruolo dell'Unione in materia è spesso ridotto a dichiarazioni emanate dal Consiglio Europeo, mentre le decisioni più importanti vengono prese dai singoli stati (si pensi solo alla recente questione della guerra in Iraq). Questo perché, nonostante le varie proposte fatte nel corso degli anni, non esiste un organo europeo competente a decidere in modo vincolante in materia di politica estera, e non esiste nemmeno lo strumento fondamentale con cui questa dovrebbe essere portata avanti, cioè un esercito europeo. In realtà, nel corso degli anni ci si è resi conto dell'inefficienza europea in materia di difesa, e sono stati istituiti organi di gestione delle crisi e forze speciali volontarie per l'azione in aree sensibili del mondo; tuttavia, l'azione comunitaria in materia è tuttora sottoposta all'approvazione unanime di tutti gli Stati membri.

## Breve cronologia dell'integrazione europea

- 1951 In aprile viene firmato il Trattato di Parigi (CECA), che entrerà in vigore nel luglio 1952
- 1957 In marzo vengono firmati i Trattati di Roma (CEE e Euratom), in vigore dal gennaio 1958
- 1972 In gennaio vengono firmati i trattati di adesione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca
- 1981 In gennaio la Grecia aderisce alla Comunità
- 1986 In gennaio Spagna e Portogallo aderiscono alla Comunità  
In febbraio viene firmato il Primo trattato di modifica: l'Atto Unico Europeo
- 1992 In febbraio viene formato il Trattato di Maastricht (TUE), che istituisce l'Unione Europea
- 1995 Aderiscono Austria, Svezia e Finlandia
- 1997 In giugno viene firmato il Trattato di Amsterdam
- 2001 Viene firmato il Trattato di Nizza
- 2004 In maggio aderiscono gli ultimi 10 paesi membri: Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria, Malta, Cipro (solo la parte greca)  
In ottobre viene firmata a Roma la Costituzione per l'Europa

## Approfondimenti

<http://europa.eu.int>: Per avere maggiori informazioni sulla storia, la struttura, le politiche e, soprattutto, le tematiche di attualità inerenti l'Unione Europea, si consiglia di visitare il sito internet curato dalla Commissione Europea, ricco di documenti ufficiali e brochure informative.