

da un'idea di Antonio Corona

# *il commento*

raccolta di opinioni e punti di vista

[www.ilcommento.it](http://www.ilcommento.it)

anno X  
seconda raccolta(12 febbraio 2013)

## *Anno X!*

### **In questa raccolta:**

- *La “questione famiglia”*, di Antonio Corona, pag. 2

### *Documenti*

- *Report ufficiale del seminario organizzato da i/d-italiadecide, presieduta dall'On.le Presidente Luciano Violante, “Lo Stato in periferia e l'assetto del Governo regionale e locale”(Roma, 22 ottobre 2012 Camera dei Deputati)*, pag. 4

### *Approfondimenti*

- *L'allargamento: che cos'è?*(la genesi dell'Unione Europea: prima parte), di Paola Gentile, pag. 7

## *La “questione famiglia”*

di Antonio Corona

In questo mondo, imperfetto, sciaguratamente governato(?) dall'essere umano, tra le poche certezze che “ci” riguardano va annoverata, oltre alla inesorabilità della morte, la differenza di genere, maschile e femminile.

Una diversità peraltro imprescindibile a fini di procreazione, sia essa naturale o medicalmente assistita, e, quindi, di perpetuazione della specie.

Senza alcuna pretesa di proporre chissà quali dotte considerazioni in proposito, pare nondimeno ragionevole asserire come sia pressoché esclusivamente in ragione di ciò che l'“incontro” di un maschio con una femmina suscita tanta attenzione in un qualsiasi ordinamento.

Beninteso, non in quanto incontro ancorato a necessarie reciproche affettività bensì, e queste sì di interesse per la intera comunità, per le “conseguenze” che possano derivare da tale unione.

È in questo che pare risiedere la qualificazione profonda della *famiglia*, nucleo di base della società, “luogo di coltura” della stirpe di una collettività e, come tale, meritevole di particolari tutele, e correlati diritti e doveri, di ordine giuridico.

Si potrà discettare su *monogamia* o *poligamia*, ma lo schema è (stato?) più o meno lo stesso ovunque, prevedendo sempre la coesistenza di entrambi i generi nella medesima cellula sociale.

Si potrà tuttavia osservare come ci si possa sposare anche senza l'intenzione di mettere figli al mondo o provvedervi senza sposarsi e così via.

Indubitabile.

Il che tuttavia non spiega, in alternativa a quanto dianzi sostenuto, perché mai allora, nell'istituto matrimoniale, abbia da sempre trovato la sua formalizzazione esclusivamente il legame uomo-donna.

Non si attribuiscono in proposito soverchie responsabilità alla religione, non per forza solo cattolica.

Un esempio per tutti.

I “pagani” Romani, fondatori e cultori del diritto, ben prima dell'avvento di Cristo - e anche dopo per secoli, mentre si eccitavano a crocifiggere i cristiani o a darli in pasto alle belve - avevano normato nel matrimonio la sola unione eterosessuale.

Poi, per carità, i loro costumi certo non si scandalizzavano dinanzi a rapporti di più varia natura, ma il *matrimonio*, e i legami parentali e di ordine giuridico che da esso promanano, si fondava esclusivamente sul “contratto” tra uomo e donna.

Viceversa, la evoluzione(?) dei costumi e del pensiero ha da qualche tempo posto al centro della attenzione la eventualità che il coniugio possa intercorrere anche tra appartenenti al medesimo genere, maschile o femminile.

Dei giorni scorsi, la notizia della approvazione (pure) in Inghilterra di una legge in tal senso.

Senza scadere in moralismi pettegoli e rimanendo volutamente alla larga da derive argomentative di valenza etica, la domanda che sorge spontanea è: *su cosa si fonda l'istituto matrimoniale omosessuale? Ovvero, essendo preclusa agli interessati la possibilità di generare, in cosa si qualifica la loro unione rispetto a ogni altra tra due o più persone?* Non si parla, qui, delle conseguenze giuridiche scaturenti dal “negoziato” matrimoniale”, ma della ragione profonda di siffatta unione.

*E perché, ci si dovrebbe sposare solo per avere figli?*, potrà eccepirsi.

L'obiezione non risolve il quesito di fondo, ma semplicemente lo elude.

Comunque sia, si converrà almeno che il matrimonio sia la certificazione della esistenza della costituzione giuridica della famiglia, *di norma* costituita da genitori e figli.

L'intero diritto di famiglia è costruito sul presupposto di siffatta mera constatazione. Come detto, i figli possono o meno esserci. Per innumerevoli motivi.

Non si pretenderà, però, che l'idea fondante dell'istituto "tradizionale" matrimoniale risieda nel consentire al coniuge superstite il godimento, un giorno, della reversibilità della pensione!

Si provi a immaginare una società interamente composta da nuclei familiari impossibilitati a "procreare" discendenti: quella società sarebbe irrimediabilmente condannata alla estinzione. Fu l'estrema scarsità di donne all'origine del *ratto delle Sabine*...

Quando perciò si parla di famiglia quale *cellula* fondamentale della società, si intende evidentemente, e non meramente in astratto, una *cellula* in grado di riprodursi e di contribuire così alla conservazione della comunità di persone di riferimento che, altrimenti, sarebbe inevitabilmente destinata a scomparire.

Insomma, ciò che caratterizza l'unione familiare nei confronti di qualsiasi altra è la potenzialità a essa connaturata della perpetuazione della specie: *per quale diverso motivo ogni ordinamento la tutela e tutela i rapporti tra i suoi componenti con tanta attenzione?*

Si dirà: *ma sono proprio (ormai più d'uno) gli ordinamenti a prevederla anche tra individui dello stesso genere. E dunque?*

L'eccezione risponde al vero.

Come altrettanto è che le leggi, non di rado, si fondino non tanto su logica e consequenzialità ma su estemporaneità, improvvisazione, emotività e bisogni contingenti. Che possono altresì produrre danni gravissimi se non irreversibili.

La suddetta eccezione sulle novità introdotte negli ordinamenti, non risolve d'altra parte il quesito di fondo dianzi posto: *su cosa si fonda l'istituto matrimoniale omosessuale? Ovvero, essendo preclusa agli interessati la possibilità di generare attraverso il loro rapporto, in cosa si qualifica tale unione rispetto a ogni altra tra due o più persone?*

*Sull'amore!*, esclamerà qualcuno.

Si, però... *quale amore?*

E qui, si fa notte fonda.

*Se tra due omosessuali sì, perché, tanto per dire..., non ci si potrebbe allora sposare anche tra fratello e sorella, due fratelli o due sorelle?*

*E poi, se il presupposto sia semplicemente l'amore, perché mai l'unione giuridicamente riconosciuta dovrebbe limitarsi alla relazione tra due sole persone? Non si possono amare più persone contemporaneamente?*

C'è, e sono tanti, coloro che asseriscono che senza matrimonio vengano preclusi alle coppie omosessuali una serie di diritti consentiti attualmente solo ai coniugati come, per esempio, quello di assistere in ospedale l'amato/a.

*Ove questo sia il problema, è perciò così necessario scassare un istituto millenario e non, in alternativa, disciplinare le fattispecie di interesse con apposite novelle normative, che non mirino a equiparazioni surrettizie o ingenerino ulteriore confusione?*

Verrebbe da ipotizzare che la spinta verso il matrimonio "omo" sia principalmente motivata da due ragioni, fra quelle possibili.

L'una, riguardante il desiderio di "normalità" delle unioni omosessuali. Non nel senso di scimmiettare quelle etero, ma di essere considerate alla stessa stregua.

Un conto, tuttavia, è la pari dignità, dovuta indistintamente a ogni essere umano e ben al di là del rispetto formale delle disposizioni contenute nella nostra *carta costituzionale*. Altro, è la assimilazione artificiosa, a qualunque prezzo.

L'altra ragione è quella della possibilità di adottare dei bambini.

È probabile che se nell'ordinamento venisse introdotto il matrimonio "omo", le norme del codice civile che si soffermano sui doveri dei coniugi-genitori nei riguardi della prole verrebbero utilizzate quali *cavallo di Troia* nella suddetta direzione.

È infatti prevedibile che, prima o poi, eventuali divieti alle adozioni da parte delle coppie omosessuali regolarmente coniugate possano essere ritenuti discriminatori rispetto alle coppie "etero".

E pure qui: *intanto, volendo, due donne possono avere comunque dei figli, mentre due uomini, a legislazione vigente, no*(salvo che uno dei due o entrambi siano separati/divorziati/altro con prole). *È giusto, questo?*

E poi: *di recente la Cassazione ha sentenziato che non vi sia prova che crescere in un nucleo “omo” produca danni nella sana ed equilibrata evoluzione psichica di un bambino.*

Vero. Ma non esiste neanche prova contraria.

*Occorre attendere nel frattempo venti/trenta anni, in attesa che quel(/la) bimbo(/bimba) diventi adulto(/a), per una controvertibile verifica in un verso o nell'altro?*

A chi sostiene che, per emulazione dei modelli di riferimento, un bimbo venuto su in un contesto “omo” possa essere orientato verso quella direzione, è stato risposto come gli omosessuali siano stati cresciuti da coppie “etero”. *Ma non sarà mica esattamente per questo che la stragrande maggioranza delle*

*persone siano appunto “etero” e non “omo”?*...

Il guaio è che quando si parla di diritto alla adozione, o più in generale alla procreazione medicalmente assistita, per non dire di altro, ci si preoccupi pressoché esclusivamente dei desideri degli adulti.

Seppure dei passi in avanti siano peraltro stati fatti, *a quando anche di quelli di un bimbo, magari anche soltanto appena concepito?*

Terrificante o, peggio, desolante, che l'intera questione sia sovente “derubricata” sostanzialmente a mera disputa tra *cattolici e laici*: come se, in fondo, si trattasse di una loro “banale” controversia accademica su principî di carattere confessionale...

*p.s.*  
condivisibili o meno che siano, questi pochi e disordinati – e, *perché no?*, provocatori, intellettualmente, s'intende - spunti di considerazione potranno risultare senza anima, freddi, quasi cinici. *E i sentimenti, se non la fede?* Appartengono alla sfera privata dell'individuo. Magari senza riuscirci, qui ci si è volutamente impegnati in una analisi “asettica”, scevra da coinvolgimenti, (forse pretenziosamente) lucida, tenendo la passione al guinzaglio

---

## **Documenti**

### ***Report ufficiale del seminario organizzato da i/d-italiadecide, presieduta dall'On.le Presidente Luciano Violante, “Lo Stato in periferia e l'assetto del Governo regionale e locale” (Roma, 22 ottobre 2012 Camera dei Deputati)\****

Il convegno ha evidenziato la necessità di ripensare il ruolo dei prefetti in questo particolare periodo storico, caratterizzato dalla esigenza di riqualificare il modo con cui l'Amministrazione statale si rapporta al territorio e di assicurare il governo di quest'ultimo attraverso raccordi funzionali e una ordinata distribuzione di compiti. Al centro è il mutamento dei compiti dell'Amministrazione statale, a cui spetta di far valere le finalità comuni a tutti i livelli di governo, attraverso la valorizzazione delle autonomie. Non si tratta in primo luogo di riforme normative, ma di un modo di pensare l'organizzazione statale e di un modo in cui le singole amministrazioni concepiscano ed

esercitano le loro funzioni, valorizzando i momenti di raccordo e di coordinamento e l'effettivo perseguimento dei risultati attraverso la cooperazione. Una nuova fisionomia può nascere solo da un cambiamento sostanziale, prima ancora che normativo, nel modo di atteggiarsi verso gli altri livelli territoriali. Le amministrazioni prefettizie tra quelle statali sono le più vicine al cambiamento che è necessario nel senso di un maggior coordinamento e di una maggiore reciproca responsabilità tra tutti gli attori sul territorio.

Nella ridefinizione del loro ruolo può essere individuato un punto di partenza, perché esso può giovare di vaste prassi già

consolidate. Gli interventi dei prefetti nel dibattito hanno infatti dimostrato una notevole convergenza che ha dimostrato come molte indicazioni per il futuro contenute nelle relazioni introduttive potevano contare su una casistica operativa e su modelli già in essere. Alle migliori prassi si aggiungono ulteriori prospettive. Il processo di riforma delle province e il riaccorpamento che ne verrà, potrà avere successo solo se saprà accompagnarsi con un consolidamento e rafforzamento della complessiva capacità di governo unitario del sistema pubblico in un quadro policentrico.

Il ripensamento della funzione prefettizia è già oggi in atto ed è ulteriormente sollecitato a completarsi nei fatti dai fenomeni reali che hanno già trasformato il modo di essere e di operare delle pubbliche amministrazioni nel contesto specifico del nostro paese:

a) Le maggiori politiche pubbliche si caratterizzano oggi come politiche territoriali, come interventi che non possono cioè prescindere da uno stretto rapporto con la rete dei poteri locali. Questo è oggi particolarmente evidente anche nelle aree un tempo dominio esclusivo dello Stato, come quelle della sicurezza: si pensi ad esempio alla realtà delle grandi aree urbane.

b) Il nuovo Titolo V della Costituzione, pur presentando ancora indubbi profili critici in ordine alla distribuzione delle competenze fra i livelli territoriali, ha tuttavia introdotto una visione integrata dei poteri pubblici sul territorio, dai comuni allo Stato, quali componenti dell'ambito unitario della Repubblica, che corrisponde alle esigenze di funzionamento delle politiche contemporanee. La piena responsabilizzazione finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche (afferzata al vertice dell'ordinamento dalla riforma costituzionale degli articoli 81 e 97) è un fattore che può fare emergere fondamentale lato della normativa costituzionale fino ad ora rimasta in ombra. Questa responsabilizzazione nella normativa più recente investe anche gli aspetti qualitativi e non solo quantitativi della spesa e quindi il

vincolo al miglior esercizio delle funzioni pubbliche, con particolare riferimento ai livelli essenziali dei diritti, che rappresenta anche un vincolo di destinazione prioritaria delle risorse assegnate a ciascun livello di governo.

In questa ottica vanno interpretati in modo ancor più forte e ricco di conseguenza i principi innovativi e "unificanti" dell'articolo 118 che stabiliscono che i poteri di amministrazione debbano essere allocati fra lo Stato e gli enti locali secondo i principi flessibili ed "europei" della sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e dunque in funzione del miglior svolgimento delle funzioni pubbliche. Dalla nuova normativa costituzionale e legislativa in materia di principi e controlli finanziari, esce dunque notevolmente rafforzata l'indicazione per un comune orientamento dei poteri pubblici verso il funzionamento ottimale dei servizi verso i cittadini e la garanzia effettiva dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali.

c) La pressione derivante dalla crisi economico-finanziaria impone, quindi di conseguenza, un indirizzo prioritario su ogni altro per l'eliminazione dei margini di spreco e di ridondanza nell'organizzazione delle funzioni pubbliche. In quest'ottica, vanno ripensate sia le dimensioni territoriali che le modalità di esercizio delle funzioni amministrative, superando ogni impostazione di carattere "proprietario" nell'allocatione delle medesime funzioni fra gli enti territoriali. I conseguenti interventi di *spending review* devono essere utilizzati come occasione per razionalizzare la struttura della nostra pubblica amministrazione nelle sue diverse componenti e passano inevitabilmente attraverso reciproci controlli tra i livelli territoriali sulla qualità della spesa e dei risultati per i compiti a ciascuno attribuiti.

d) I recenti interventi di riforma rilanciano il "nuovo" ambito provinciale di area vasta come una chiara indicazione del legislatore di mantenere a tale livello le *funzioni essenziali statuali*. Si tratta ora di mantenere fermo questo orientamento nella revisione delle strutture periferiche di tutte le

amministrazioni statali, in modo da non creare dissimmetrie con la nuova impostazione adottata.

e) Il nostro sistema produttivo soffre da anni di una progressiva perdita di competitività, legata essenzialmente alla crescente difficoltà dei distretti industriali – tradizionale punto di forza del paese – a fare sistema per confrontarsi con la concorrenza internazionale. Recenti e autorevoli ricerche in materia (vedi i rapporti della Banca d'Italia) hanno evidenziato che un ruolo essenziale per sostenere la competitività è costituito dalla presenza nel territorio di economie esterne positive sotto forma di dotazioni infrastrutturali e, prima ancora di esse, di apparati pubblici di elevata qualità in grado di rispondere alla domanda di servizi da parte delle imprese.

f) La cronaca offre continuamente esempi della fragilità del nostro territorio, particolarmente esposto a minacce provenienti dal dissesto idrogeologico, da eventi sismici, da fenomeni meteorologici estremi. Alle cause di carattere naturale, si aggiungono le crisi provocate dall'incuria dei privati o dalla cattiva amministrazione, come quelle riguardanti periodicamente la gestione dei rifiuti o l'inquinamento da attività industriali. La risposta a tali crisi (e la possibile azione di prevenzione) richiede capacità di coordinamento degli interventi delle amministrazioni statali e locali presenti nel territorio e la pronta attivazione, quando necessario, degli apparati nazionali per fare fronte alle emergenze.

Sulla base di tali elementi, nel corso del convegno è emerso un ampio consenso per la piena valorizzazione della figura del prefetto e dello snodo Prefettura-Ufficio territoriale del governo ai fini di una decisa azione di rinnovamento dell'articolazione sul territorio dei poteri pubblici informata ai seguenti principi:

1) Gli uffici territoriali del governo non devono essere concepiti come uno strumento di centralizzazione gerarchica dei servizi periferici dello Stato né di semplice accorpamento di uffici strumentali, ma,

nell'ottica dell'articolo 118 Cost., come snodo per favorire la continuità di azione al servizio dei cittadini delle amministrazioni della Repubblica sul territorio, fra Stato, regioni ed enti locali. In particolare, in presenza di un'alta frammentazione di competenze tra amministrazioni statali e tra enti territoriali, al prefetto va assegnata un'azione facilitatrice dei rapporti fra amministrazioni statali e locali nel concreto svolgimento delle funzioni in relazione a specifici obiettivi e del complessivo buon funzionamento delle funzioni ripartite tra diverse amministrazioni statali e locali.

2) I prefetti devono il più possibile operare per costruire un'interfaccia unitaria dei servizi dello Stato sul territorio nei confronti dei cittadini e delle imprese in modo da favorire al massimo la semplificazione amministrativa e un facile accesso agli uffici e alla documentazione amministrativa. Su questo piano concreto deve misurarsi lo svolgimento della funzione di "ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato" prevista dalla l.n. 135 del 2012.

3) La capacità di dialogo va particolarmente potenziata e resa più sofisticata nei confronti del sistema produttivo locale. Da parte degli uffici territoriali del governo è necessario mettere in atto competenze avanzate di analisi delle diverse componenti cruciali per la competitività (evoluzione delle relazioni industriali, dotazione infrastrutturale, ordine pubblico e legalità) in modo da segnalare prontamente i profili critici e favorire il dialogo con le parti sociali e la società civile per i possibili interventi correttivi.

4) Nella riorganizzazione degli uffici territoriali del governo bisogna evitare di introdurre forme rigide di uniformità burocratica, ma valorizzare al contrario soluzioni organizzative flessibili e differenziate in relazione alle dimensioni delle circoscrizioni provinciali e alle loro caratteristiche socioeconomiche. Gli interventi di riorganizzazione vanno pertanto attuati in parallelo agli esiti delle misure riguardanti l'accorpamento delle province e l'istituzione delle autorità metropolitane.

Inoltre l'ufficio territoriale del governo potrebbe presiedere a forme di organizzazione funzionale integrata per il perseguimento di specifici obiettivi intersettoriali. Potrebbe inoltre operare come una sorta di "supersportello unico" informale di ultima istanza per favorire l'invio di istanze che vengono dalle comunità o gruppi sociali e riguardano una pluralità di amministrazioni e livelli territoriali (soprattutto in relazione alla fondamentale funzione di garanzia effettiva dei livelli essenziali dei diritti, dei livelli di qualità della spesa e del buon funzionamento del complessivo sistema pubblico in ambito locale).

5) Va ulteriormente potenziata la capacità da parte delle prefetture di intervenire nelle situazioni di emergenza, in modo da garantire in ogni situazione la risposta coordinata da parte dei poteri pubblici. Da questo punto di vista, gli uffici territoriali del governo possono fare da volano per il rilancio dei

servizi di protezione civile come funzione diffusa (ed essenzialmente preventiva) sul territorio.

6) Per permettere alle prefetture un adeguato svolgimento di queste nuove funzioni, vanno ripensati i percorsi formativi del personale, riducendo l'importanza quasi esclusiva della preparazione giuridica, e aumentando decisamente l'orientamento verso l'acquisizione di competenze in campo gestionale, di analisi economica e sociale ed anche in tema di strumenti di partecipazione e comunicazione pubblica. Al tempo stesso vanno preservati e rafforzati i principi di indipendenza, imparzialità e stabilità che devono caratterizzare le più alte funzioni amministrative al servizio della Repubblica.

*\*v. anche Corona, A., Lo Stato in periferia e l'assetto del governo regionale e locale, su il commento XX raccolta 2012(29 ottobre 2012), [www.ilcommento.it](http://www.ilcommento.it)*

---

## **Approfondimenti**

### ***L'allargamento: che cos'è?***

di Paola Gentile

#### ***(la genesi dell'Unione Europea: prima parte)***

La prima fase dell'integrazione inizia con la fine della *seconda guerra mondiale* e si chiude con la realizzazione della CEE e dell'Euratom nel 1957. È la fase più nota a livello storiografico, essendo ormai disponibile una grande quantità di fonti ormai già da qualche decennio.

Le origini della integrazione europea risalgono dunque, come noto, alla fine della seconda guerra mondiale e dei problemi che essa aveva aperto a livello internazionale: lo scoppio dell'antagonismo russo-americano, da un lato, e il riaprirsi del problema tedesco in Europa, dall'altro.

Il 18 aprile 1951 sei Paesi dell'Europa occidentale (Belgio, Francia, Germania Federale, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) firmarono un Trattato che istituiva la *Comunità europea del carbone e dell'acciaio* (CECA).

Con il Trattato di Roma del 1957 i sei Paesi della CECA istituirono la *Comunità Economica Europea* (CEE) e, contemporaneamente, prevedono la creazione di una *Comunità europea dell'energia atomica* (CEEA):

Secondo una opinione diffusa, la integrazione europea divenne lo strumento principale con cui gli Stati Uniti si disposero ad accogliere le due maggiori sfide che in Europa si presentavano sul piano internazionale: la rinascita di uno Stato tedesco e il contenimento del modello politico-economico dell'Unione Sovietica. Il processo di integrazione europea non è mai stato, almeno fino al 1991, indipendente da questi due aspetti internazionali, entrambi del resto ascrivibili a quel più ampio fenomeno che ha investito le relazioni internazionali su scala globale che va sotto il nome di "guerra fredda".

Quella proveniente da Washington, dunque, fu una delle spinte, di certo la più potente a livello internazionale, alla integrazione tra i Paesi europei. Propostisi come arbitri nelle vicende europee, gli Stati Uniti avevano svolto per la seconda volta nel XX secolo il ruolo di pacificatori nella sanguinosa lotta tra le nazioni europee riapertasi nel 1939 dopo il devastante conflitto del 1914-1918. Era dunque naturale che spettasse a loro anche il ruolo di “organizzatori” dell’Europa del dopoguerra. È possibile fare risalire alla prima collaborazione intergovernativa lanciata con il *Piano Marshall* le vere origini del processo di integrazione, perché è con esso che si stabilirono le basi di quella collaborazione europea, essendo gli aiuti condizionati all’avvio della cooperazione tra gli Stati europei che li avessero accettati.

L’Unione Sovietica, e cioè l’altro Stato che si proponeva come “organizzatore” del continente europeo, invece rifiutò gli aiuti che pure gli erano stati offerti, trascinando con sé i Paesi dell’Europa orientale, quelli che, interposti tra il proprio territorio e quello della Germania, avrebbero dovuto far parte della c.d. “fascia di sicurezza”, la zona cioè dell’Europa orientale che Mosca intendeva controllare per mettere al riparo lo Stato sovietico da una nuova aggressione tedesca.

Stalin aveva compreso il ruolo rivoluzionario del Piano Marshall: esso proponeva un modello politico-economico del tutto alternativo a quello sovietico, ma anche a quello esistente in Europa prima della guerra. Accettare la proposta americana avrebbe significato non solo rinnegare il modello socialista sovietico dal punto di vista ideologico, ma anche quello esistente in Europa prima della guerra; dunque esso avrebbe comportato di fatto l’accettazione della tendenziale egemonia statunitense su tutta l’Europa, compresa forse la stessa Unione Sovietica, che usciva piuttosto indebolita dalla guerra.

Oggi sappiamo che gli scopi che a Washington si intendevano raggiungere con il Piano Marshall andavano oltre il mero

sostegno delle economie europee devastate dalla guerra: l’aumento della produzione, l’espansione del commercio con l’estero, il mantenimento della stabilità finanziaria e, infine, lo sviluppo della cooperazione economica europea, erano parti di un progetto più ambizioso tendente a creare un vasto mercato unico, che per gli ideatori del Piano era funzionale alla crescita economica, a sua volta base dell’armonia sociale e della stabilità politica.

Ma la creazione e il funzionamento di un mercato unico avrebbero dovuto avere come presupposto delle istituzioni sovranazionali, modellando l’Europa occidentale a immagine degli Stati Uniti. Le indispensabili istituzioni sovranazionali, inoltre, avrebbero attenuato le rivalità nazionali europee e, soprattutto, permesso la ricostruzione politica ed economica della Germania, superando le resistenze della Francia.

Confidando in una visione abbastanza materialista ed economicista dei processi storici, l’amministrazione americana, attraverso il mercato unico e le necessarie istituzioni sovranazionali, puntò insomma alla creazione di un’Europa federale, che richiamasse il modello degli Stati Uniti d’America, dove il federalismo è un valore costituzionale radicato, legato alla democrazia e al libero mercato.

La stabilità politica ed economica avrebbe permesso quel compattamento dell’Europa occidentale che l’avrebbe resa capace di resistere alla pressione sovietica. In questo senso l’integrazione europea fu funzionale al più ampio disegno del *containment* dell’Unione Sovietica.

L’8 aprile 1965, a Bruxelles, i rappresentanti dei sei Stati fondatori approvarono un Trattato che istituiva un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee.

Nel 1973 entrarono a far parte delle Comunità economiche la Gran Bretagna, l’Irlanda e la Danimarca; nel 1981 la Grecia e nel 1986 la Spagna e il Portogallo.



Il 17 febbraio 1986 venne firmato a Lussemburgo l'Atto Unico europeo che riuniva in un solo testo le disposizioni volte a istituzionalizzare la cooperazione politica europea.

Il 7 febbraio 1992 venne firmato a Maastricht il Trattato istitutivo dell'Unione europea, gettando le basi per quello che sarebbe poi stato definito il principio di "sussidiarietà", modificando altresì la denominazione della Comunità in Comunità europea.

Facciamo ora un passo indietro per esaminare quello che è stato individuato come l'altro strumento finalizzato a dare coesione e stabilità politica all'Europa occidentale, inquadrabile anch'esso nel *containement*: l'Alleanza Atlantica, firmata il 4 aprile 1949, o, per meglio dire, la sua Organizzazione.

L'Alleanza doveva non solo forgiare lo strumento adatto a resistere a una sfida militare proveniente dall'Est ma, come e più delle grandi realizzazioni comunitarie europee (che precedeva temporalmente), permettere la nascita di uno Stato tedesco occidentale, superando i timori e l'opposizione della Francia.

La integrazione europea divenne dunque il luogo d'incontro dei vari interessi nazionali che si confrontarono con la soluzione dei problemi sorti dopo la fine del conflitto mondiale. Alla spinta integrazionista e potenzialmente federalista che veniva dall'interesse nazionale degli Stati Uniti, si giustapposero e, talvolta, si contrapposero i singoli interessi nazionali propri di ciascun Paese europeo, che premevano a seconda dei casi in favore o contro l'integrazione. Quando gli europei scelsero l'integrazione, fu sulla base di un calcolo dell'interesse nazionale o anche come attrazione per il verbo propugnato dalla potenza *leader* del mondo occidentale, gli Stati Uniti.

Questo schema, si può approssimativamente affermare, venne seguito per tutta la prima fase della integrazione, quando videro la luce le grandi realizzazioni comunitarie. A cominciare dalla

*Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, varata con il Piano Shuman del 9 maggio 1950, che doveva permettere la rinascita economica tedesca mantenendo su di essa in altra forma il controllo degli altri *partner* europei, e della Francia in particolare, per passare alla speranza di una federazione accesa, ma poi delusa, della *Comunità Europea di Difesa*, che replicava lo stesso schema in funzione del riarmo tedesco, e per finire con i solidi traguardi raggiunti con la Comunità Economica Europea e con l'Euratom.

Gli Stati Uniti stimolarono come poterono l'integrazione europea spingendo i recalcitranti Stati nazionali verso forme di integrazione più approfondite della mera collaborazione intergovernativa. Nasceva così il ruolo di "organizzatori" svolto dagli Stati Uniti, anche su richiesta degli europei, quello che con una felice espressione è stato definito *l'Empire by integration*. Le resistenze da parte degli Stati europei a una integrazione più stretta che superasse l'assetto funzionalista frenarono tuttavia la spinta americana. Ma non ci può essere alcun dubbio che anche il limitato livello di integrazione raggiunto a soli tre lustri dal Piano Marshall rendeva irricognoscibile sul piano sia economico sia politico l'Europa occidentale, ove ormai la stabilità politica e la democrazia erano un dato radicato.

Il mercato unico aveva prodotto limitate istituzioni sovranazionali, ma nessun risultato in direzione del federalismo; tuttavia, il modello "rivoluzionario" cui era ispirato il Piano Marshall aveva soppiantato definitivamente i modelli autarchici o protezionistici o gli schemi di relazioni economiche bilaterali esistenti prima della guerra. Il superamento di questi modelli, che avevano frenato la spinta modernizzatrice in Europa e la creazione del mercato unico, aprirono la strada agli alti tassi di sviluppo e al conseguente miglioramento del tenore di vita di tutti gli europei occidentali. Al contempo, la integrazione europea, la crescita economica, l'espansione degli scambi commerciali tra le due sponde dell'Atlantico,

la stabilità politica nella forma del modello democratico, il *serrate i ranghi* sotto la NATO, permettevano agli Stati Uniti di affrontare adeguatamente la sfida con l'Unione Sovietica in Europa.

La seconda fase del processo di integrazione comunitaria non può che essere legata al nome di Charles De Gaulle.

Anche in questo lasso di tempo(1959-1968) sappiamo che la spinta alla integrazione si mantenne viva, benché la guerra fredda avesse modalità e termini politici e militari diversi rispetto al periodo precedente.

Gli Stati Uniti non smisero mai di spingere gli Stati europei a una unione più stretta e più allargata: sia Kennedy sia Johnson sostennero infatti il tentato primo allargamento della CEE alla Gran Bretagna e avrebbero certo visto con favore la costituzione di una grande federazione europea.

Ma il generale francese, è noto, aveva la sua idea di Europa che fosse luogo di collaborazione dei diversi Stati nazionali, assolutamente avversa, dunque, a ogni tipo di rinuncia alla sovranità nazionale e a ogni conseguente sviluppo federale. Il piano Fouchet, proposto da Parigi, testimoniò la logica europeista intergovernativa nella quale si muoveva De Gaulle, nel suo sforzo di promuovere l'Unione politica dell'Europa. Al contempo, l'iniziativa del presidente francese rappresentò lo sforzo più ambizioso di far nascere dal concerto degli Stati europei una Europa quale soggetto di politica internazionale, emancipandola dagli Stati Uniti e dotandola di una forza atomica.

Il generale si oppose a ogni passo verso la sovranazionalità in nome dell'interesse nazionale della Francia finendo, peraltro, nell'ingenerare negli altri *partner* europei risentimenti, rivalità e speculari spinte nazionaliste.

La Gran Bretagna, come è noto, preferì all'Unione politica europea di matrice gaullista la *special partnership* con gli Stati Uniti, accogliendo la proposta che aveva lanciato il Presidente Kennedy di una collaborazione sempre più ampia e stretta tra i

due grandi pilastri della libertà e della democrazia posti sulle due rive dell'Atlantico.

De Gaulle preferì allora fare a meno della Gran Bretagna e pose, contrariamente al parere degli altri *partner* europei che ne sostenevano l'adesione, il famoso veto all'ingresso britannico nella Comunità, veto che doveva durare fino alla sua uscita dalla scena politica.

Naufragò così nel decennio gaullista sia l'Unione politica proposta dai francesi, sia l'allargamento, sia l'approfondimento dei rapporti tra i sei Paesi della Comunità già previsto dal Trattato di Roma. Un'ombra cadeva sulle speranze di poter procedere verso una unione politica dei Paesi europei. Peraltro, la integrazione economica continuava a seguire le sue tappe e il 1° luglio 1968 si compiva, con la realizzazione della unione doganale e la fine del periodo transitorio, la fase che aveva preso l'avvio nel 1950 con il Piano Shuman.

La terza fase dell'integrazione(1969-1989) si apre con le dimissioni di De Gaulle e l'avvio quasi immediato del negoziato per l'adesione della Gran Bretagna aperto dalla Conferenza dell'Aja del 1969. È questa la fase del primo allargamento, durante la quale la Comunità passò da sei a nove membri, attraendo a sé, con il 1° gennaio 1973, la Gran Bretagna, l'Irlanda e la Danimarca, ma non la Norvegia che notoriamente bocciò l'adesione con un *referendum* popolare.

Si può dire, pur nella divergenza delle opinioni, che concorsero a favorire l'allargamento alla Gran Bretagna sia la crisi della *special partnership*, sia i timori suscitati nella Francia di Pompidou dai primi successi della *Ostpolitik* tedesca, sia il desiderio francese di bloccare ogni deriva sovranazionale comunitaria favorendo la adesione di un Paese, come la Gran Bretagna, sulla cui ostilità all'europeismo come federalismo c'era ben poco da dubitare.

Fin dal lancio del Piano Shuman nel 1950, gli inglesi avevano detto "No" all'Europa sovranazionale: i legami ancora forti con il Commonwealth, l'assoluta contrarietà a rinunciare alla sovranità

nazionale, il sentimento della tradizione imperiale passata che portava alla idea di volere restare una grande potenza, la mentalità pragmatica ostile alle costruzioni comunitarie, la *special partnership* con gli Stati Uniti, con i quali gli inglesi sentivano di aver vinto la minaccia hitleriana, il *deficit* democratico imputato alle istituzioni europee, avevano tenuto, fino agli *anni '60*, Londra lontana da ogni fascino europeista.

D'altra parte, nemmeno gli europei mostravano entusiasmo per le ipotesi federalistiche.

Il primo allargamento, infatti, comportò anche la richiesta di un rafforzamento istituzionale della Comunità europea e si parlò già di Unione Economica e Monetaria e ancora di Unione Politica. Ma tutto rimase tuttavia a livello di progetto, anche per il passo che segnava l'economia mondiale sconvolta dalle tempeste monetarie e dalla prima crisi petrolifera del 1973.

Gli *anni '70*, peraltro, si chiudevano con due importanti realizzazioni. La prima era il coordinamento delle monete nazionali realizzato attraverso il *Sistema monetario europeo* del 1978; la seconda era la prima elezione diretta a suffragio universale del Parlamento europeo, avvenuta nel giugno 1979, che allora sembrò una tappa di eccezionale importanza quanto agli sviluppi futuri. Tale elezione fu vista infatti come il preludio di una federazione che però non venne mai, benché il risultato stesso bastasse a creare la fortuna politica come europeista dell'allora presidente francese Giscard d'Estaing che l'aveva sostenuta.

Anche l'inizio degli *anni '80* fu costellato da buone intenzioni. Le crisi economiche del precedente decennio sembravano superate e il riaccendersi dell'antagonismo tra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti sul finire di quegli anni creava le condizioni più favorevoli a un nuovo compattamento dell'Europa alleata di Washington. Pare evidente che gli Stati Uniti guardarono con favore e spinsero verso il secondo allargamento, realizzatosi negli *anni '80* proprio con l'adesione di tre loro antichi

alleati, accomunati dall'abbandono della dittatura e da una più o meno sofferta transizione verso la democrazia. Si trattava della Grecia, membro del Patto Atlantico fin dal 1952, entrata nella Comunità il 1° gennaio 1981; del Portogallo e della Spagna, accolti nella Comunità il 1° gennaio 1987. Il primo era membro originario dell'Alleanza Atlantica dal 1949, la seconda era legata da vincoli militari a Washington dal 1953, fin dal periodo franchista, ed era diventata membro della NATO nel 1982.

La adesione di Grecia, Spagna e Portogallo parve rendere ancor più indispensabile un adeguamento delle strutture istituzionali: si invocava uno snellimento delle procedure di decisione, ma anche la loro democratizzazione, rilevando i noti *deficit* dei meccanismi decisionali europei. In questi anni fu addirittura possibile concepire e discutere il progetto Spinelli, approvato nel febbraio 1984 da un Parlamento europeo che coltivò la illusione di fungere da costituente. Nonostante esso non fosse la proposta di una costituzione federale per l'Europa, il progetto, con il rafforzamento sostanziale del Parlamento, rappresentava quanto di più spinto si potesse immaginare nel campo della integrazione politica tra i Paesi europei.

Il suo fallimento rappresentò un momento nero per l'europeismo federalista. E si ripartì con una soluzione di ricambio in tono minore che ovviasse alle inderogabili esigenze di riforma della Comunità. Prendeva le mosse il negoziato per l'*Atto unico europeo* entrato in vigore nel 1987. Con l'Atto si voleva segnare un'altra tappa importante dal punto di vista economico, mirando a creare uno spazio senza frontiere interne che definitivamente completasse il mercato unico entro il dicembre 1992, mentre si istituzionalizzava, ampliandola e coordinandola, la cooperazione politica europea, in un quadro però rigidamente intergovernativo e distante anni luce da quello proposto dal progetto Spinelli solo pochi anni prima.

*(fine seconda parte-continua  
prima parte sulla precedente raccolta 2013  
de il commento, www.ilcommento.it)*

Pur con tutti i suoi limiti, *il commento* desidera essere per i colleghi della carriera prefettizia un agile veicolo, all'interno della nostra Amministrazione, di opinioni e punti di vista su una qualsiasi questione, per dare la possibilità a chiunque di noi di dire la propria su qualunque argomento, con la massima libertà e con un linguaggio semplice e immediato, con sinteticità e rispetto per gli altri: **dalla politica all'economia, dalla religione ai comportamenti sociali, dall'amministrazione allo sport, dalla musica al teatro e così via.**

Per contattarci o mandarci i vostri "pezzi" da inserire ne *il commento*(max due cartelle, carattere *Times New Roman*, formato 14, con l'indicazione dell'ufficio di appartenenza e un numero telefonico dove vi si possa raggiungere agevolmente), [a.corona@email.it](mailto:a.corona@email.it) oppure [andreacantadori@interfree.it](mailto:andreacantadori@interfree.it). Fateci inoltre sapere se desiderate essere inseriti in una *mail-list* per farvi arrivare *il commento* direttamente per posta elettronica.

Ci trovate anche su internet, [www.ilcommento.it](http://www.ilcommento.it)

Vi aspettiamo.