

ACCADEMIA DI STUDI STORICI ALDO MORO

In occasione del XXVII anniversario della morte di Aldo Moro
e nel contesto della celebrazione della Festa dell'Europa

Seminario

Appuntamento con la Costituzione Europea

*L'urgenza di una riflessione sullo stato del processo
di unificazione continentale e sulle sue implicazioni
politiche e culturali*

CONTRIBUTO PER LA DISCUSSIONE

Roma, 9 maggio 2005

Camera dei Deputati, Palazzo Marini - Sala delle Colonne

Indice

Introduzione	5
1. Un difficile momento di passaggio	7
2. Elementi per un'interpretazione	10
3. La riflessione di Aldo Moro	15

Introduzione

L'Accademia di Studi Storici Aldo Moro, in occasione del XXVII anniversario della morte dello statista, organizza un seminario dal titolo **"Appuntamento con la Costituzione Europea. L'urgenza di una riflessione sullo stato del processo di unificazione continentale e sulle sue implicazioni politiche e culturali"**.

La scelta di focalizzare, quest'anno, l'attenzione su questi temi non è stata solo dettata dalla loro attuale rilevanza mediatica, né dal desiderio di accostare meccanicamente, attraverso una semplice coincidenza di date, la ricorrenza della scomparsa dello statista con la Festa dell'Europa.

Come testimonia la sua lunga tradizione di ricerca e di riflessione, l'Accademia ha costantemente cercato di confrontarsi con questioni la cui attualità derivasse, non dalla congiuntura politica del momento, ma dal loro legame con i temi più profondi dello **sviluppo** e della **convivenza civile**.

Per questo motivo, tali questioni non possono essere affrontate *sic et simpliciter* all'interno della ordinaria dialettica tra forze politiche. Esse piuttosto, per essere comprese nella loro giusta dimensione e nelle loro implicazioni ultime, hanno bisogno di essere colte in una prospettiva che le collochi in un **contesto di significati più ampio e più articolato**, per sua natura *bipartisan*.

D'altro canto, è solo a questo livello che diviene possibile ricollegarsi al **pensiero di Aldo Moro**. Si tratta di un pensiero consegnato alla storia, che, evidentemente, può offrire poco alla vita politica ordinaria o alla comprensione di nuovi fenomeni sociali, economici o politici, ma che può tuttavia rappresentare ancora – a distanza di trenta, quaranta e a volte cinquant'anni – un'importante **fonte di ispirazione** quando ci si confronta con argomenti che toccano le radici della vita democratica.

La **costruzione dell'Europa unita** rappresenta, indubbiamente, un argomento di questo tipo; e ciò, non solo perché riguarda la fondazione di un sistema istituzionale del tutto inedito, ma anche perché costringe a riconsiderare, valutandoli e attualizzandoli, i valori, le regole costitutive e i significati più pregnanti che dettero forma alle diverse comunità nazionali e che oggi devono essere trasfusi in quella europea.

Questa breve nota intende essere un sussidio utile ai lavori del seminario. Il documento si articola in **tre paragrafi**. Nel **primo**, si richiamano gli **eventi** e i **processi** che stanno attualmente rendendo problematico il percorso di definizione della Costituzione Europea. Il **secondo** paragrafo propone alcune **chiavi di lettura** che possono favorire un'interpretazione di tali eventi e processi. Nel **terzo** paragrafo, infine, si cerca di trarre spunti e indicazioni dalle posizioni assunte da **Aldo Moro** rispetto al processo di unificazione europea.

1. Un difficile momento di passaggio

Forse mai come in questi mesi, la prospettiva di un'Europa unita è apparsa difficile da concretizzare e incerta nei suoi esiti.

Nonostante i rallentamenti e le deviazioni contingenti che ne hanno caratterizzato il cammino, il **processo d'unificazione politica ed economica** del continente europeo è **andata avanti con una certa regolarità**, accelerandosi persino con l'entrata nel nuovo secolo. Basti qui ricordare, sul versante economico, la nascita, nel 1992, dell'Unione monetaria europea, che ha portato, dieci anni dopo, all'introduzione dell'Euro, o l'avvio, nel 2000, della "strategia di Lisbona", che ha dato una linea di indirizzo forte allo sviluppo di un'economica europea avanzata e altamente competitiva. Sul versante istituzionale, è sufficiente menzionare il Trattato di Nizza, firmato nel 2000, il processo di allargamento, ancora in corso, e la definizione del progetto di Costituzione, adottato dal Consiglio Europeo nel giugno 2003.

Ora, proprio nel passaggio al varo definitivo della Costituzione, che sancisce la chiusura di un'importante fase di costruzione dell'Europa politica, gli elementi di relativa certezza che avevano caratterizzato questa complessa evoluzione sembrano vacillare. **Forse per la prima volta**, governi e cittadini europei devono mettere in conto la possibilità di dover far fronte, non più a un semplice ritardo sulla tabella di marcia, ma a una vera e propria **interruzione del percorso**, che potrebbe persino richiedere, in futuro, un cambiamento di rotta.

la ratifica del progetto di Costituzione

Il segnale più concreto, in questa direzione, proviene dal **processo di ratifica** del progetto di Costituzione, i cui risultati appaiono tutt'altro che scontati. L'anello debole, oggi, sembra essere rappresentato dalla **Francia**, che andrà alla consultazione referendaria il 29 maggio prossimo. I sondaggi, in effetti, mostrano come i due fronti – quello a favore e quello contrario alla ratifica – tendano ad equivalersi. Questo significa che, anche nel caso di una vittoria del "sì" alla Costituzione, occorrerà comunque confrontarsi con un **Paese diviso** e un'opinione pubblica che, per una parte molto consistente, non si sentirà interpretata dal testo costituzionale. Si tratta di un aspetto ancora più significativo, soprattutto considerando il rilevante ruolo giocato dal governo francese nel progetto di Costituzione e

l'influenza che ha avuto la cultura giuridica e istituzionale della Francia nel definire, di tale progetto, struttura e contenuti.

Il rischio di un "no" ha aperto, in Francia, un **ampio dibattito**, ormai esteso a tutti i Paesi dell'Unione, che ha assunto spesso toni drammatici e fortemente emotivi.

Di fatto, ad essere **messa sotto accusa, non è solo la proposta di Costituzione** nella sua forma generale (un testo giudicato da molti troppo ampio, arido, incapace di esprimere la ricchezza sociale e culturale del continente) o in alcuni suoi aspetti specifici (il mancato richiamo alle radici cristiane dell'Europa, l'assenza di riferimenti al ripudio della guerra, il mantenimento di meccanismi decisionali legati al potere dei singoli governi, ecc.), **bensì l'idea stessa di Europa che esso veicola** e alla quale intende dare forma.

Come sempre accade in casi simili, una volta che si esce dai tavoli di negoziazione tecnica e si entra nell'area del confronto pubblico, il dibattito tende a **polarizzarsi**. In questo caso – e in modo, per certi versi, singolare – la polarizzazione non sembra avvenire lungo l'asse destra/sinistra, bensì sulla base di altre opposizioni: quella tra un'Europa neo-liberista e una statalista; quella tra un'Europa economica e una sociale; quella tra un'Europa degli Stati e una dei popoli; quella tra un'Europa intergovernativa e una comunitaria.

Si tratta di opposizioni che semplificano, evidentemente, i termini della questione, ma che, allo stesso tempo, sembrano inevitabili, se non altro perché l'oggetto delle consultazioni popolari è rappresentato da un testo che – non va dimenticato – è composto da quasi 450 articoli.

l'opinione pubblica e l'Europa

Che il futuro della Costituzione europea, ma forse del più complessivo processo di unificazione istituzionale, corra qualche rischio è anche testimoniato dagli **orientamenti complessivi dell'opinione pubblica** nei confronti dell'Europa e del nuovo trattato costituzionale.

I sondaggi di Eurobarometro, ad esempio, mostrano come i cittadini europei **conoscano poco i contenuti** della Costituzione (meno di un terzo si dichiara ben informato in proposito e meno di un potenziale votante su due, in media, dimostra di conoscerne i contenuti principali).

Se è poi vero che i **due terzi dei cittadini europei si dichiara a favore** della Costituzione, è anche vero che questa percentuale è **tutt'altro che omogenea** e in undici paesi le persone che hanno una opinione favorevole non superano il 65% del totale. Può sembrare una percentuale relativamente elevata, tale da assicurare la ratifica della Costituzione, in caso di votazione. Ma una cosa sono le opinioni e un'altra sono le intenzioni di voto. Si consideri, ad esempio, che la percentuale dei francesi favorevoli al trattato, secondo i dati di Eurobarometro, risultava essere pari al 70%, mentre gli ultimi sondaggi realizzati nell'imminenza del voto parlano di percentuali di votanti orientati verso l'approvazione della Costituzione che si attestano intorno al 50%, vale a dire ben 20 punti in meno.

Il quadro appare simile anche quando si passa a considerare **gli orientamenti generali** della popolazione **nei confronti dell'Unione Europea** (adesione del proprio Paese all'Unione Europea, benefici derivanti da questa adesione, immagine complessiva dell'Unione, fiducia verso le istituzioni comunitarie). Le persone che mostrano un'opinione positiva nei confronti dell'Europa unita si attesta sempre tra il 50% e il 57%, con grandi variazioni tra paese e paese (spesso con scarti negativi più rilevanti nei Paesi di nuova accessione). Queste percentuali tendono, sì, ad accrescersi nel tempo, ma con ritmi molto lenti e con andamenti non sempre costanti.

Quella che è presente nell'opinione pubblica sembra insomma essere una **"Europa in bilico"**: la maggioranza degli europei è favorevole all'unificazione, ma coloro che la osteggiano apertamente sono molti, così come numerosi sono coloro che non la conoscono, che la ignorano o che l'accettano senza troppo entusiasmo. In questo quadro, il pericolo di una **disaffezione** degli europei nei confronti dell'Europa non è affatto remoto.

il governo della situazione di impasse

C'è anche un terzo fattore che rende particolarmente difficile l'attuale passaggio istituzionale e politico, rappresentato dal **dilemma su come gestire un'eventuale situazione di impasse** del percorso di unificazione, qualora uno o più paesi non ratificassero la Costituzione.

Sono molti a pensare che, nel caso di un "no" dei francesi, si aprano, per l'Europa unita, le **porte dell'abisso**. Si teme, in particolare, che, influenzati dall'esito del voto in Francia, anche i cittadini britannici, polacchi, cechi, svedesi o danesi, chiamati a votare sul trattato nei prossimi mesi, possano

dire di no. Al di là di questo possibile “**effetto domino**”, molti osservatori sono convinti che una bocciatura da parte dei francesi sia sufficiente per determinare una situazione di **paralisi**, una **caduta di fiducia** nei cittadini, una **destabilizzazione** dell’Euro o una vera e propria **crisi** dell’Europa unita come progetto politico e istituzionale.

Una parte consistente dei commentatori, al contrario, tende a **sdrammatizzare** la situazione, considerando l’*impasse* come un fatto, più di natura tecnica, che politica. Secondo i sostenitori di questa tesi, la mancata ratifica non cambierebbe poi molto le cose: alla peggio, si tornerebbe al Trattato di Nizza e si riaprirebbero i negoziati, senza che questo possa impedire di andare avanti su tutti gli altri fronti.

Vi sono, infine, coloro che propongono di **aggirare l’ostacolo**, “smembrando” il trattato e facendolo passare, a piccoli pezzi, attraverso gli organi decisionali dell’Unione Europea.

Il fatto certo, comunque, è che **non esiste un piano alternativo** da attivare in caso di mancata ratifica della Costituzione (il “piano B”, di cui molto si è parlato sui media in questi mesi). Il problema di come governare la bocciatura del trattato costituzionale potrebbe pertanto porsi molto presto, con il rischio che vengano adottate soluzioni inadeguate le quali, alla fine, possono rivelarsi persino più dannose e pericolose della bocciatura in quanto tale.

2. Elementi per un’interpretazione

Una valutazione dell’attuale passaggio istituzionale – di cui si sono appena messi in evidenza alcuni elementi di criticità – non può prescindere da un’**interpretazione più ampia** su quale sia effettivamente la **posta in gioco** connessa con la ratifica del trattato costituzionale.

Sarebbe quanto mai **ingenuo sottovalutare la rilevanza di una eventuale bocciatura**. Non si sta, in effetti, parlando di un “trattato” qualsiasi, bensì del testo fondamentale che, riassumendo in sé le acquisizioni del passato, pone in essere l’**impalcatura dell’Europa del futuro**. Per questo motivo, esso non va colto solo nei suoi aspetti tecnici o nei meccanismi istituzionali che introduce (peraltro, tutt’altro che

irrilevanti), bensì per le sue valenze giuridiche, politiche e simboliche, che sono indubbiamente enormi, che prescindono in gran parte dai suoi stessi contenuti e che gli derivano puramente e semplicemente dal fatto di essere, appunto, la Costituzione dell'Unione Europea, il testo che fonda un'entità nuova, sovranazionale, in cui tutti i cittadini europei dovrebbero riconoscersi e dalla quale dovrebbero trarre "pezzi" importanti della propria stessa identità individuale e collettiva.

Detto questo, occorre tuttavia avere anche il coraggio di **relativizzare** l'importanza del trattato, evitando di considerarlo come l'ultima mano di una partita a poker in cui ci si gioca tutto. **L'Europa è molto di più** di quanto qualsiasi trattato possa rappresentare; ed è su questo "di più" che vale forse la pena soffermare brevemente l'attenzione, a partire da **quattro differenti prospettive**.

la consistenza sociale dell'Europa

La prima prospettiva riguarda la stessa **natura del processo di unificazione europea**.

L'Europa di cui parlano i funzionari, gli esperti, gli opinionisti e i *decision-makers* comunitari, nazionali e regionali nelle loro interazioni quotidiane è quella "visibile" della cronaca politica, delle direttive comunitarie, dei parametri di Maastricht, della moneta unica, l'Europa degli "euro-scettici" e degli "euro-ottimisti". Si tratta di un **grande, affascinante e ambizioso progetto politico-istituzionale**, dalle inedite dimensioni e dotato di enormi potenzialità; ma rimane sempre un progetto, che, in quanto tale, può anche fallire. Se l'unificazione europea fosse solo questo, sarebbe allora più che legittimo cogliere una mancata ratifica della Costituzione come un evento catastrofico, che chiude definitivamente i conti.

Tuttavia, l'Europa istituzionale e politica costituisce solo una, anche se indubbiamente rilevante, delle componenti in gioco. In realtà, **l'unificazione europea è un processo sociale, culturale ed economico di ben più vaste proporzioni**, in atto da tempo, che ha di fatto coinvolto, anche al di là della loro consapevolezza, tutti i cittadini europei. È possibile essere contrari all'Europa, ma rimane difficile negare il fatto che tutte le società europee, non solo hanno cessato di combattersi l'una con l'altra, ma hanno mostrato **forme di convergenza** sempre più ampie e puntuali, che hanno interessato gli stili di vita, le rappresentazioni della

realtà, gli andamenti demografici, la struttura economica, gli orientamenti politici, i rapporti di genere, i consumi o le relazioni familiari.

D'altro canto, il **progetto di unificazione istituzionale** dell'Europa non avrebbe avuto alcun senso, né alcuna possibilità di avviarsi se non si fosse **ancorato a processi di unificazione più sostanziali**. La consistenza di tali processi appare ancora più rilevante se colti nel contesto della **globalizzazione**, che, ampliando la scala di osservazione, ha relativizzato molte delle differenze interne all'Europa e ne ha messe in risalto le forti omogeneità. Mentre discutiamo, giustamente, sull'esistenza o meno di un'identità europea, questa identità ci è già stata data da coloro che guardano all'Europa da lontano – gli americani, gli asiatici, gli africani, gli australiani –, i quali fanno sempre più fatica (e comunque sono sempre meno interessati) a percepire le difformità culturali, sociali e politiche, per noi europei ancora così rilevanti, che caratterizzano le società del continente.

Certamente, il **progetto politico ha sostenuto, accelerato e amplificato il processo sociale, culturale ed economico**; ma quest'ultimo è avvenuto anche per **altri fattori**, quali l'incremento degli scambi commerciali, l'aumento dell'interazione comunicativa, i viaggi e il turismo di massa, o la crescente e inevitabile interdipendenza tra sistemi sociali, politici ed economici tra loro contingui.

In quest'ottica, dunque, una possibile crisi di tipo istituzionale e persino un largo dissenso popolare contro l'Europa non possono intaccare significativamente e per un lungo periodo il complesso e magmatico processo di unificazione sociale ed economica, che esisteva prima dei trattati europei e che dovrà per forza trovare sbocchi di *governance*, qualunque sia l'esito delle consultazioni sulla Costituzione europea.

la forza ideale dell'Europa

Una seconda prospettiva che porta a cogliere in termini relativi una possibile interruzione nel percorso di costruzione istituzionale dell'Unione Europea concerne la **stessa idea di Europa** o, meglio, la sua **forza ideale**.

Si è spesso portati a ritenere che un ideale – inteso come visione di ampio respiro su un futuro auspicabile – sia interamente contenuto ed esaurito dal progetto politico che vuole incarnarlo. Questo significherebbe che l'ideale di un'Europa unita, alimentato e condiviso da Jean Monnet, Robert Schumann, Alcide De Gasperi e Altiero Spinelli, non brilli di luce

propria, ma viva finché è vivo il disegno politico e istituzionale di unificazione europea che questo stesso ideale ha contribuito ad attivare.

Tuttavia, le relazioni tra **piano ideale** e **piano politico-istituzionale** sono più articolate e complesse.

Occorre osservare, infatti, come l'ideale europeo non sia affatto nuovo, non sia un portato della modernità, ma rappresenti un **filo rosso** che ha attraversato secoli di storia dell'Europa, anche quando questa era segnata dalle più profonde e cruente divisioni. Si tratta di un ideale profondamente radicato nella cultura del continente, che ha continuato a sussistere e a svilupparsi anche dopo il fallimento dei differenti progetti politici, più o meno ambiziosi e fondati, che si ponevano l'obiettivo di darne un'attualizzazione storica.

Anche per questo, l'ideale dell'Europa unita necessariamente **trascende ogni possibile concretizzazione istituzionale**. L'Europa unita significa in effetti molte cose insieme: democrazia, pace, convivenza pacifica, promozione dei diritti all'interno del continente e fuori di esso. Per questo motivo, l'ideale europeo è dotato di una propria forza, la quale, forse proprio perché di natura cognitiva e sociale, è più mobilitante, pervasiva e vincolante della forza delle norme, delle regole e delle istituzioni.

Ci si può dunque rammaricare del fatto che – come alcuni sostengono, anche fondatamente – il progetto di trattato costituzionale non veicoli pienamente la profondità di significato insita nell'idea di Europa unita. Allo stesso tempo, però, è riduttivo ritenere che questa idea esista e possa concretamente agire solo se messa nero su bianco nella Costituzione e tradotta in procedure e regole definite.

L'irreversibilità del processo di unificazione

Una terza prospettiva da cui interpretare la fase attuale è quella **storica**.

Alla spalle del progetto di Costituzione europea esiste un **percorso politico e istituzionale articolato e complesso**. All'inizio, questo percorso è stato inevitabilmente lento: dall'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio alla nascita della Commissione Europea e del Parlamento passano sedici anni; ce ne vorranno altri dodici per arrivare alle prime elezioni europee. Anche l'allargamento dell'Europa procede a piccoli passi: per passare dall'Europa dei 6 all'Europa dei 15 occorreranno ventotto anni. Successivamente, i ritmi tendono ad accelerarsi: serviranno

sette anni per giungere all'introduzione dell'Euro, nove per arrivare all'Europa dei 25.

Si tratta, nel complesso, di una **storia lunga cinquantaquattro anni**, nel corso della quale sono state investite **risorse** materiali, economiche e umane gigantesche e che ha consentito di raggiungere una serie di obiettivi – la nascita delle istituzioni europee, l'apertura delle frontiere o la creazione della moneta unica, ecc. – ognuno dei quali ha rappresentato, a suo modo, un "**punto di non ritorno**". E questo, senza considerare il crescente impatto dell'Europa e delle politiche comunitarie sulla vita dei governi nazionali e dei cittadini, che ha reso i Paesi dell'Europa, nel bene e nel male, indissolubilmente legati alla dimensione europea.

Siamo dunque di fronte a un **processo ormai irreversibile**, una lunga catena di eventi e di scelte che non possono essere messe in discussione e di cui la Costituzione europea non è altro che l'ultimo anello. Anche se esso non si chiuderà nei tempi previsti o nei modi auspicati e anche se sarà difficile dare una legittimazione e un compimento giuridico e istituzionale all'Europa unita, la storia dell'unificazione politica dell'Europa è comunque destinata ad andare avanti, in virtù di una forza auto-propulsiva che non è pensabile, anche volendolo, arrestare.

le aspettative sull'Europa nello scenario internazionale

C'è un'ultima prospettiva di interpretazione che spinge a relativizzare gli esiti – qualunque essi siano – della ratifica del progetto di Costituzione europea: quella **internazionale**.

Ormai da decenni, l'Europa è diventata uno degli **attori più rilevanti della politica planetaria**: è uno dei principali agenti di cooperazione internazionale, influenza le politiche commerciali mondiali, ricopre un decisivo ruolo in tutti gli scenari internazionali; e questo, nonostante non abbia ancora una politica estera o un sistema di difesa unitari.

È pertanto logico che anche **fuori dall'Europa** si siano consolidati **punti di vista** e siano maturate **aspettative** nei confronti del processo di unificazione europea. Va anche detto che tali punti di vista e tali aspettative non concernono solo il ruolo che assumerà l'Europa, una volta che il processo di unificazione politica avrà raggiunto un punto di stabilizzazione. In molti contesti politici e culturali, compresi quelli connessi con la ricerca scientifica e l'indagine sociale, ma spesso all'interno delle più vaste opinioni pubbliche nazionali, si guarda all'Europa unita

come alla **prima forma istituzionale**, per così dire, **post-nazionale**, in cui la sovranità si legittima anche con la **valorizzazione delle differenze**. Si tratta di un esperimento inedito, unico nel suo genere, i cui esiti avranno, direttamente o indirettamente, una forte influenza sui destini di altre realtà continentali.

Che piaccia o no, dunque, **l'Europa unita non appartiene solo agli europei**, sebbene è su di essi che ricade la responsabilità di costruirla, bensì è una realtà che deve rispondere del proprio operato, delle proprie scelte e della propria identità a una platea planetaria.

Pure su questo versante, è arduo pensare che gli esiti delle consultazioni di ratifica della Costituzione europea potranno essere determinanti. Nella dimensione internazionale, tanto al livello delle politiche, quanto al livello della percezione comune, **l'Europa esiste già** e ha già prodotto un sistema di attese e di cogenze che non è possibile eludere.

3. La riflessione di Aldo Moro

Ci si è voluti soffermare sul relativo peso da anettere alla questione della definitiva approvazione del trattato costituzionale non per ridimensionare la portata dei problemi ai quali ci si trova di fronte, che rimangono rilevanti e pieni di incognite, bensì per inquadrarli nel loro contesto più proprio, che spesso tende a sfuggire.

Ciò che è in ballo **non è la sopravvivenza dell'Unione Europea** – la quale, in bilico per vari decenni, certamente non lo è più da tempo – ma, semmai, la sua architettura istituzionale, che deve essere il più possibile stabile, efficace e rappresentativa di una realtà ricca e complessa qual è l'Europa. Si tratta dunque di un problema politico, molto serio indubbiamente, la cui posta in gioco, tuttavia, non è certo rappresentata dal rischio di un ritorno al passato o di un collasso dell'ideale europeo, come alcuni lasciano prefigurare.

Relativizzare l'attuale momento congiunturale del percorso di costruzione europea consente di raccordarsi più facilmente alle posizioni

di Aldo Moro sull'unificazione dell'Europa, che, a questo punto del ragionamento, può essere utile richiamare nelle loro grandi linee.

In effetti, al pari dei padri fondatori dell'Europa unita, anche Aldo Moro tendeva a dare maggiore rilievo alla **sostanza ideale, politica, economica e sociale** del processo di unificazione, piuttosto che alle sue manifestazioni istituzionali, pur riconosciute come importanti.

Nell'intento di approfondire questo aspetto del pensiero moroteo, appare utile soffermarsi su una serie di testi e discorsi dello statista. Gli scritti e gli interventi riportati – salvo un caso – risalgono al periodo compreso tra il 1969 e il 1977, periodo particolarmente intenso della vita politica di Moro, in cui egli ricoprì le cariche di ministro degli esteri e, dal 1976, di presidente del consiglio dei ministri. I brani scelti non sono riportati secondo un ordine cronologico, ma sulla base di un criterio tematico e seguendo il filo di un ragionamento volto a tracciare un profilo, sia pure incompleto, delle sue posizioni in merito alla costruzione dell'Europa unita

Prima di procedere, occorre tuttavia mettere in debito rilievo la **distanza** che separa il periodo in cui egli visse e quello attuale. Moro ha conosciuto solo l'Europa dei 6 e, per un periodo molto breve della sua vita, quella allargata all'Irlanda, al Regno Unito e alla Danimarca; non ha potuto assistere ad alcuna elezione europea, la prima delle quali è avvenuta un anno dopo la sua morte; si è dovuto confrontare con una Comunità europea quasi esclusivamente orientata alla dimensione economica. In più, tutta la sua attività politica si è sviluppata nel contesto del confronto tra Est e Ovest, all'interno del quale il tema dell'unificazione europea acquisiva colorazioni e implicazioni politiche molto diverse da quelle di oggi.

Per questo motivo, se il richiamo al pensiero di Moro può essere di qualche interesse per noi, è proprio perché egli ha adottato un "**approccio sostanziale**" all'Europa, di ampio respiro e di lungo periodo, l'unico possibile, forse, in un'epoca in cui il percorso di unificazione era appena iniziato, tutt'altro che irreversibile e, anzi, continuamente minacciato.

Questa attitudine emerge con cruda chiarezza in un suo discorso al Senato, nel 1971, in cui rileva:

... Non ha grande importanza il nome con cui si vorrà designare questo complesso (l'Europa unita), sia esso *confederazione*... oppure

unione o comunità. Ciò che importa è che essa si doti ad un certo momento di istituzioni le cui forme possiamo anche non distinguere oggi esattamente, ma che debbono essere tali da permettere alle nazioni europee di agire con rafforzata efficienza ed energia per partecipare più intensamente alla vita del mondo, al progresso ed alla pace. (Dichiarazioni al Senato in risposta alle interpellanze sulla politica estera, 12 marzo 1971)

Con lo stesso atteggiamento, Moro affrontava, sei anni dopo, anche la questione delle competenze da attribuire al nascente Parlamento europeo, questione che rischiava di bloccare l'intero processo politico di costruzione istituzionale dell'Europa unita:

... Evidentemente ci possono essere molte forme di innovazione istituzionale in senso comunitario. Ma perché la nostra opinione pubblica e in genere l'opinione pubblica europea si sono concentrate, nel corso di questi anni, nella richiesta di eleggere, come fatto istituzionale fondamentale, in modo diretto il parlamento europeo? È segno che la nostra opinione pubblica e quella europea hanno colto il valore emblematico di questa scelta, cioè di dare la parola – come ora potrà avvenire – al popolo europeo ... Io direi che è questo il dato fondamentale ... Mi permetto di dire che ciò è più importante che non il tema delle competenze del parlamento eletto. Non è più importante dal punto di vista giuridico evidentemente, ma è più importante dal punto di vista morale e politico. (Articolo su *Il Giorno*, 25 marzo 1977)

Va peraltro notato come questo approccio sostanziale assunto da Moro costituisca un **tratto costante del suo pensiero**, che emerge prepotentemente anche quando affronta temi diversi da quello dell'unificazione europea.

... La Conferenza (sulla sicurezza e la cooperazione in Europa) rappresenterà certamente un passo avanti. Ma se essa dovesse ispirarsi ad un criterio notarile, se essa fosse diretta a cristallizzare l'attuale situazione e non ad aprire le porte verso l'avvenire, i suoi risultati non sarebbero del tutto soddisfacenti. È chiaro che bisogna procedere con prudenza e realismo ... Tuttavia non si dovrà permettere che la grande speranza di tutti i popoli d'Europa di vivere una vita più libera, più prospera, più aperta, sia imprigionata nelle strette maglie di un Trattato puramente formale. In tal modo, anche non volendolo, non si farebbe che sanzionare la divisione dell'Europa. (Discorso all'Assemblea generale dell'ONU, 6 ottobre 1971)

una visione pluridimensionale dell'Europa

Questa attenzione alla “sostanza” delle cose, porta Moro a cogliere l'unificazione europea in tutte le sue differenti dimensioni, attuali o potenziali, alimentando in lui un orientamento naturalmente **anti-riduzionista** che rifiuta di interpretare l'Europa alla luce di una sola prospettiva, fosse anche la più nobile o la più cogente.

Da qui scaturisce la sua convinzione, non solo dell'**assoluta inadeguatezza**, ma persino dell'**insostenibilità pratica** di un'**Europa unita esclusivamente sul versante economico** – all'epoca, decisamente preponderante – e non su quello politico, quello sociale o quello ideale.

... L'unione economica e monetaria, nella sua fondamentale importanza, implica anche la determinazione di rilevanti aspetti sociali, tali da dare respiro e significato all'attività comunitaria. Nuove politiche possono essere messe in opera. Al rafforzamento istituzionale ed ai progressi nel campo politico sono, poi, legati in ampia misura la vitalità e lo sviluppo del processo unitario oggi in atto. (Discorso all'Assemblea UEO, Parigi, 6 giugno 1972)

... La prospettiva dell'unione economica e monetaria sarà dunque confermata in tutto il suo determinante significato ... Ma proprio perché si tratta di un fatto decisivo, penso che noi dovremmo chiedere che esso abbia il suo naturale complemento in una politica comune di movimento e di progresso, cioè una iniziativa che non si limiti a potenziare la ricchezza dov'è, ma sappia equilibrare e fare giustizia. ... Io non dubito che l'Italia, sulla base dell'esperienza, si batterà, e non solo a proprio vantaggio, perché le regioni periferiche e trascurate, nell'intero ambito della comunità allargata, sfuggano finalmente alla legge iniqua della ristretta concentrazione del benessere. E così è da attendere che i ceti più depressi siano sollevati, le parti sociali viste nella loro dignità, la cultura diffusa, la gioventù valorizzata in un libero movimento e contatto, al di là degli antichi confini, una cittadinanza europea, sia pure per una graduale attuazione, riconosciuta ... (Articolo su *Il Giorno*, 15 ottobre 1972)

Alla luce di questa **visione polidimensionale** – che non era certo solo di Moro, ma che trovava in lui, in quegli anni, uno dei suoi più lucidi interpreti –, l'Europa tende a configurarsi, non tanto come una struttura politica regolata da propri meccanismi istituzionali, bensì come un'entità viva, un inedito **contesto comune di significati** in grado di alimentare un **accordo, continuamente rinnovato**, in merito ai principi, agli obiettivi e alle strategie che devono caratterizzare l'Europa unita. Questa

impostazione è già ben visibile in un intervento di Moro della prima metà degli anni '60:

... E lavoriamo per l'Europa ... fare un'Europa che serva da sfondo per le generazioni che vengano, fare dell'ideale europeo un ideale che animi ed offra speranze alla nostra gioventù ... Dobbiamo conservare integri i lineamenti dell'Europa di domani che vogliamo, così come ci è stata descritta, un'Europa aperta, un'Europa democratica, un'Europa integrata, cioè un vasto ed equilibrato complesso di popoli affini che mano a mano rinunziano ad una parte della loro sovranità per costituirsi in una forma politica nuova: questo è l'ideale che deve essere alimentato! ... questo è importante: non avere soltanto una struttura europea, ma avere una struttura europea che copra una politica comune. (Intervento al IX Congresso nazionale della DC, 16 settembre 1964)

A volte, questo orientamento olistico e anti-riduzionista porta Moro ad andare persino al di là della politica e a ricercare, nell'Europa, anche i segni di una nuova e più profonda **dimensione umana**, da cui trarre il collante grazie al quale costruire il processo di unificazione.

... Sarebbe opera vana la nostra se dimenticassimo che il più solido fondamento della pace e della sicurezza tra gli Stati è rappresentato da una dimensione umana che deve essere dimensione di libertà ... Se un giorno, come noi auspichiamo, vi sarà una carta dell'Europa, che includa i principi su cui si fonda la civiltà del nostro continente e sulla base dei quali essa possa esercitare ancora una volta l'influenza pacifica e benefica in tutto il mondo, tra tali principi dovranno esservi, senza alcun dubbio, quelli oggi così fortemente rivendicati. Solo così potrà essere superata ogni frattura in Europa. (Intervento nel corso del dibattito sulle manifestazioni di dissenso in URSS, in *Il Popolo*, 28 settembre 1973)

Forse perché colta in questa pluralità di dimensioni e di prospettive, l'unificazione viene percepita da Moro come un'**urgente e quasi inevitabile necessità**, che l'Europa deve assecondare, se vuole mantenere una reale capacità di iniziativa politica. Così si esprime in proposito alla fine del 1969:

... Era urgente per noi porre termine a un periodo di incertezza e di stagnazione e far sì che i popoli dell'Europa democratica avvertissero di essere nuovamente padroni del proprio destino. In gran parte questo obiettivo è stato raggiunto grazie alla concorde volontà dei sei di affrontare i problemi con la massima franchezza e con spirito di conciliazione. (Intervista a *Il Corriere della Sera*, 19 dicembre 1969)

Tutto ciò impone una cura e un'attenzione, non solo nei confronti delle grandi scelte politiche, ma anche delle "cose minori", immediate e concrete. Come Moro sottolinea con efficacia in un suo intervento dello stesso anno, se non si muove speditamente in questa direzione, l'Europa rischia di **perdersi**, di **isolarsi** e di rimanere ancorata a **visioni anacronistiche** e inefficaci di sé e del mondo.

... Il tempo e l'evolvere delle cose nel mondo dimostreranno l'anacronismo delle nostre frontiere e della nostra indipendenza nazionale, prima che sia troppo tardi e che, accentuandosi la decadenza di un'Europa divisa, essa non sia più in condizione di operare come protagonista della storia del mondo. Non è dunque che ci manchino convinzione e passione. Anche il politico deve guardare lontano, ma la situazione del mondo impone che non si prescinda da un freddo realismo e che non si rifiutino le cose minori in attesa di quelle grandi che potrebbero anche non venire mai. Esse del resto devono essere preparate e rese possibili da un processo graduale, quale quello che si è andato svolgendo e mostra di potersi svolgere ancora, se si ha il coraggio di rompere il ristagno mortificante che talvolta si è dovuto registrare. (Relazione alla Commissione Esteri del Senato, 24 settembre 1969)

l'Europa come attore planetario

Lo sforzo di Moro di non trascurare alcun aspetto e alcuna implicazione del processo di costruzione europea emerge con altrettanta chiarezza quando egli si confronta con il ruolo che l'Europa è chiamata ad assumere in ambito internazionale, di cui egli era un profondo conoscitore.

Anche in questo contesto, ritorna il tema dell'urgenza del processo di unificazione, urgenza dettata dal **duplice bisogno** di garantire all'Europa adeguate condizioni di sicurezza e di sviluppo e di sostenere più efficacemente la pace e di distensione mondiale.

... Stanno forse maturando i tempi per una sorta di costituente politica dell'Europa. Questo obiettivo è nobile e urgente. L'Europa unita è nelle cose, una necessità e un dovere insieme: essa dà al mondo una voce nuova ed ascoltata, ci farà protagonisti di uno sviluppo di equilibrio e di pace, offrirà oltretutto la garanzia che il grande negoziato distensivo che non cessiamo di auspicare, non si compia senza di noi e perciò contro di noi. (Intervento all'XI Congresso nazionale della DC, 29 giugno 1969)

Queste due esigenze **non sono in opposizione l'una con l'altra** ma, al contrario, nella visione morotea, procedono in parallelo: più l'Europa sarà solidale e attiva sul versante della pace, più essa sarà in grado di crescere, di curare i propri interessi e di mantenersi al sicuro.

... Ed infine conviene mutare la prospettiva, vorrei dire lo spirito con il quale assumiamo iniziative politiche. Con quale spirito costruiamo l'Europa occidentale, prendiamo una posizione costruttiva di fronte all'est europeo, cerchiamo un rapporto equilibrato con i grandi pesi industrializzati, ci rivolgiamo, con profonda serietà, al terzo mondo in sviluppo, lavoriamo per un assetto del mondo in cui tutti i popoli, grandi e piccoli, siano protagonisti? Possiamo immaginare tutte queste cose nella logica di interessi da difendere con accortezza e lungimiranza. Possiamo però meglio concepirle come un operare per la pace nel mondo. Perché davvero, se questi rapporti sono giusti, essi uniscono. (Articolo su *Il Giorno*, 17 gennaio 1973)

La percezione della convergenza tra interessi europei e interessi della pace e dello sviluppo mondiale è giustificata dalla consapevolezza, ben presente in Moro, dei rischi di uno scenario internazionale dominato da una **contrapposizione bipolare senza prospettive** e ai positivi effetti che potrebbero invece derivare dal formarsi di una **molteplicità di poli di potere e di iniziativa politica**, in grado di equilibrarsi vicendevolmente. Tale posizione è chiaramente espressa nel suo intervento alla Nazioni Unite nel 1969.

... Il discorso sul problema più grave in questo momento internazionale, il conflitto in Medio Oriente e la connessa crisi energetica a livello mondiale, ci riporta dunque all'Europa, alla sua unità, alla sua iniziativa, alla sua funzione nel mondo. Questa solidarietà, del resto niente affatto chiusa in se stessa, è la nostra salvezza, la salvezza di ciascuno dei nostri paesi, ma essa è pure utile al mondo, al suo equilibrio, ad un'efficace politica di distensione e di pace. Un tale equilibrio non irrigidito nel semplice rapporto tra le due superpotenze, ma risultante da un'appropriata diversità di centri di potere e d'influenza, richiede una presenza unitaria dell'Europa occidentale. Ciò serve per gli altri, non meno che per noi. (Intervento alla XXIV Assemblea generale delle Nazioni Unite, 8 ottobre 1969)

Seguendo questa linea, Moro, nel 1971, parla della formazione dell'Europa unita come di un fattore che "di per sé" favorisce la distensione planetaria, a prescindere da ogni altra considerazione.

... Noi consideriamo, del resto, che l'approfondirsi, il rafforzarsi e l'allargarsi di quell'originale forma di collaborazione tra i popoli

dell'Europa, che chiamiamo comunità europea, costituiscono di per sé elementi favorevoli all'instaurarsi di condizioni più avanzate di civile convivenza e di collaborazione nell'intero continente. La comunità europea, cosciente delle responsabilità che le deriveranno dalla propria solidità politica e della propria funzione economica, non potrà non avere sullo scacchiere mondiale una funzione riequilibratrice che dovrebbe essere apprezzata da tutte le parti in causa. (Dichiarazioni al Senato in risposta alle interpellanze sulla politica estera, 12 marzo 1971)

È in questo quadro, peraltro, che si riesce a comprendere l'insistenza con cui Moro sottolinea l'importanza di un'Europa aperta verso l'esterno, non arroccata in se stessa, consapevole dei rapporti di interdipendenza che la legano con altre aree del pianeta; un'Europa, insomma, consapevole del proprio essere "polo" di pacificazione e di riequilibrio politico ed economico.

... Si tratta di un cammino lungo e difficile da percorrere. Ma su questa strada procediamo largamente insieme in una rinnovata e riconfermata convinzione della necessità ed urgenza della unione economica e monetaria, fondamento della difesa dei giusti interessi dell'Europa ed indispensabile strumento di una autentica integrazione comunitaria. È evidente dunque l'autonomia dell'Europa; ma essa deve essere calata nella realtà della interdipendenza economica e politica del mondo. Nessun isolamento è possibile e auspicabile. A tutti tocca partire dalle posizioni proprie, per incontrare quelle altrui, sotto la spinta non dell'egoismo, ma della giustizia. (Intervento alla Commissione Esteri del Senato, 28 settembre 1971)

Alla luce del pensiero di Moro, l'Europa unita non può dunque nascere "contro" altri governi e altri popoli, perché un'Europa con simili intendimenti andrebbe anche contro gli stessi interessi degli europei.

... Questa azione unificatrice, sia economica che politica, di gran parte dell'Europa occidentale è nata da un grande disegno: sostituire con una feconda cooperazione le diffidenze e le rivalità fra i popoli dell'area, fattori che furono all'origine di due guerre mondiali. ... Una simile opera potrà dare ai popoli d'Europa la possibilità di far sentire più efficacemente la propria voce. È possibile che l'influenza così ritrovata possa riuscire dannosa a qualcuno? La risposta è: no. Essa non è diretta e non sarà diretta contro alcun popolo, bensì contro la guerra, il peso degli armamenti, la fame e il sottosviluppo, contro l'iniquità, contro tutto ciò che è suscettibile di impedire i contatti liberi e fecondi tra tutti gli uomini. (Discorso all'Assemblea generale dell'ONU, 6 ottobre 1971)

In questa stessa prospettiva, peraltro, matura l'idea di una "**vocazione mediterranea**" dell'Europa, fondata su una "continuità" storica, geopolitica e culturale tra i popoli europei e quelli del Mediterraneo sud-orientale, idea che ritorna con insistenza nel pensiero di Moro.

... S'intende così utilizzare la naturale complementarità e continuità del mondo europeo e del mondo arabo per un'ampia ed organica collaborazione in una prospettiva evolutiva di lungo periodo. Il dialogo si svolgerà quindi essenzialmente su temi economici. Ma il suo significato sarà più ampio. Esso comporta infatti l'accettazione di quella logica mediterranea che abbiamo sempre indicato per l'Europa. (Relazione alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati, 1° agosto 1974)

... Proprio su questo tema (la crisi del Vicino Oriente) anche per l'assidua sollecitazione italiana, si è rivolta in passato l'attenzione, quasi che essa sentisse, con crescente consapevolezza, che il suo stesso destino è legato al destino di questa area, e perciò nessuno è chiamato a scegliere tra l'essere in Europa o nel Mediterraneo, poiché l'Europa intera è nel Mediterraneo. (Discorso al Senato, 6 dicembre 1973)

Il pregnante ruolo riconosciuto all'Europa nella dimensione internazionale produce in Moro anche una profonda **cognizione delle responsabilità** dell'Europa.

... Sappiamo tutti in quali aree ed in quali circostanze la presenza dell'Europa unita è insostituibile. Essa non è semplicemente la somma delle influenze esercitate dagli stati membri. È invece qualche cosa d'altro. Mancando essa, manca un punto di riferimento. In alcuni casi, malgrado tutto, né Stati Uniti, né Unione Sovietica lo costituiscono a pieno. Nel nuovo equilibrio mondiale c'è un posto per noi e senza di noi questo equilibrio sarebbe meno giusto e meno stabile. Credo che ne siamo tutti convinti nel fondo, anche se troppe volte continuiamo a preferire la nostra solitudine. (Articolo su *Il Giorno*, 15 ottobre 1972)

La percezione del ruolo giocato da un'Europa finalmente unita nel contesto internazionale si accompagna, a volte, a una **sofferta consapevolezza** degli ostacoli e delle vischiosità da affrontare e del poco tempo a disposizione per superarli, come emerge con forza in questo discorso del 1969.

... È stato detto che l'Europa non è il quarto polo della politica mondiale. È vero, purtroppo, non lo è, lavoriamo perché ciò avvenga. E sentiamo tutto il disagio, tutta l'amarezza di chi sa, di chi sente l'urgenza dei tempi, di chi teme le occasioni perdute per sempre, mentre un processo

lento e difficile si svolge ed è destinato a svolgersi. Noi non vogliamo perdere un minuto. Eppure quanti ostacoli sono da superare... (Discorso di replica a conclusione del dibattito sulla politica estera alla Camera dei Deputati, 23 ottobre 1969)

C'è insomma in Moro una lucida interpretazione del peso che l'Europa, una volta divenuta una realtà unitaria, può giocare nello scenario mondiale, anche per il solo fatto di esistere. Questo carica i leader europei di gravi responsabilità, alle quali essi non possono sottrarsi, soprattutto se cercano di farlo per la difesa di anacronistici interessi nazionali o per ottenere ritorni politici immediati. La sua visione sostanziale del legame tra unificazione europea e sviluppo planetario spinge Moro, da una parte, a guardare con rammarico e persino con stizza ai ritardi e ai conflitti che costellano il processo di unificazione, ma, dall'altra, a pensare al futuro con un certo ottimismo, considerando comunque tale processo inevitabile e necessario.

l'identità europea

In parallelo a questa lettura dell'Europa come realtà polidimensionale e dinamica e come fattore di riequilibrio e di razionalità nel contesto mondiale, la riflessione di Moro si sviluppa anche sul tema dell'identità europea.

Nella prospettiva morotea, i fondamenti dell'identità dell'Europa non sono da rintracciare semplicemente nella varietà delle sue culture o nella complessità della sua storia, ma soprattutto nella **capacità di sintetizzare** tale varietà e complessità in una visione comune di sé e della propria missione sul pianeta.

... Siamo pienamente consci del fatto che l'allargamento della comunità europea, l'estensione ad altre sfere delle sue competenze, i progressi sul piano istituzionale e politico, pongono il problema della razionalizzazione delle strutture della cooperazione europea, al fine di garantire una migliore utilizzazione delle organizzazioni e delle risorse disponibili. Sarà opportuno, a tal fine, attendere che la comunità giunga ad una concorde visione della sua identità e che si intravedano i traguardi verso i quali ci potremo muovere gradualmente. (Discorso all'Assemblea UEO, Parigi, 6 giugno 1972)

Moro sembra così prefigurare un'**idea costruttivistica**, per certi versi *ante litteram*, dell'identità europea, cogliendola, non come un prodotto "originario", bensì come il risultato di un'azione politica e sociale, in gran

parte consapevolmente voluto, orientato a rendere l'Europa un soggetto politico dotato di una propria autonomia di scelta e di atti.

... E non potrà non essere evocata quella identità europea che viene descritta in una dichiarazione comune e che si andrà chiarendo ed affermando mano a mano che si svolgeranno gli avvenimenti e porranno l'urgenza che sia ascoltata nel consesso mondiale una voce sola e autentica dell'Europa. (Discorso al Senato, 6 dicembre 1973)

Questa rappresentazione dell'identità europea è correlata a quell'acuta percezione – già rilevata in precedenza – che Moro aveva delle responsabilità dell'Europa soprattutto rispetto al resto del mondo. In questo senso, l'identità dell'Europa si misura con la sua capacità di **porsi come soggetto** maturo, affidabile e consapevole dei compiti che deve svolgere.

... È questo un momento importante del lungo e non facile procedere verso traguardi di unità europea. L'allargamento della comunità ci ha aperto nuove prospettive e ci ha posto, al tempo stesso, di fronte a nuove responsabilità. ... Il tema delle relazioni e responsabilità esterne della comunità ci ha aperto nuove prospettive e ci impone di definire un'identità europea nei confronti del mondo. (Discorso all'Assemblea UEO, Parigi, 6 giugno 1972)

... La consapevolezza nuova che l'Europa deve avere di sé, soprattutto in questo momento, non è dunque motivo di separazione, ma di legame, un libero legame nel quale essa sia presente. Un'identità europea comporta dunque delle responsabilità di fronte al mondo ed in prima linea del terzo mondo, del quale noi tutti, proprio perché uniti, dobbiamo più che per il passato, farci carico. (Articolo su *Il Giorno*, 15 ottobre 1972)

Nella linea tracciata da Moro, l'identità dell'Europa non rappresenta dunque un fattore di chiusura e di separazione o una barriera di protezione che gli europei erigono per difendersi dall'esterno. Per questo motivo, secondo Moro, **l'identità europea non può costruirsi nell'isolamento** , ma all'interno del complesso sistema di relazioni che legano tra loro i popoli dell'Europa e questi ultimi con le altre "identità" che agiscono sul pianeta.

... L'Europa, con la sua fisionomia, non si colloca nel nulla, nell'isolamento ... Quello che è importante è che si riconosca che l'Europa unita è un'Europa collaborativa, su di un piano di dignità e di eguaglianza. L'Europa è un'identità propria che deve svolgere il suo ruolo nella politica mondiale ... Chi sente evocare i problemi italiani,

come avviene tutti i giorni, si rende conto che i nostri problemi non saranno risolti nella solitudine, ma lo saranno nella cooperazione, nella cooperazione soprattutto nell'Europa, in un'Europa che a sua volta non si isola, ma entri come un fattore altamente collaborativo nella politica mondiale. (Posizione espressa alla riunione dei ministri degli esteri della comunità, Copenhagen, 11 settembre 1973)

L'identità europea, insomma, non sembra rappresentare, per Moro, qualcosa che viene "prima" dell'unificazione, bensì la sua anima nascosta e, allo stesso tempo, il suo passaggio finale, quello che suggella l'avvenuta nascita dell'Europa come soggetto autonomo, unitario, attivo e responsabile.