

## VARIA

---

### Jacques Delors e l'obiettivo del Mercato Unico

#### (Jacques Delors and the goal of the Single Market)

Lorenzo SCARCELLI

**Abstract:** *J. Delors's political career was characterized by important experiences that he had translated into concepts or principles that he could apply when found at the top of the Community institution. Delors was President of the European Commission from January 1985 to January 1995. The activities of Delors Commissions were of great importance and left a very significant influence, the Single Market, the Common Agricultural Policy was established, the European Union Act, the Schengen Agreements and the Maastricht Treaty were signed. Delors's aim, unlike what Monnet's and De Gaulle's, was to bring the Commission to play the central role of "Engineer of European Construction". In 1985 he presented the White Paper on the Single Market with the aim of drawing the path for the gradual realization of a single market and free trade by 1992.*

**Keywords:** *J. Delors, Union Social, Cohesion, Subsidiarity, Solidarity.*

Delors, economista e uomo politico francese, nasce a Parigi il 25 Luglio 1925, frequenta il Lycée Voltaire e consegue la maturità scientifica, inizia la sua carriera presso la Banque de France (1945-1962).

Nel 1950 ottiene il diploma al "Centro studi superiori", successivamente si laurea in Scienze economiche e proseguirà gli studi umanistici da autodidatta.

Mendès-France<sup>1</sup> affermerà che "la carta vincente di Delors è rappresentata dal fatto di essere autodidatta, quindi concreto".<sup>2</sup>

Nel periodo successivo ai suoi studi nasce in lui l'esigenza di impegnarsi nel settore del sociale, dopo aver visto l'ingiustizia e la disuguaglianza presente nelle scuole francesi, che avevano indotto alcuni suoi colleghi di corso ad abbandonare gli

studi. Da quel momento inizia il suo impegno verso una società capace di offrire a tutti maggiori opportunità.

Nel 1950 aderisce al sindacato *Confédération Française des Travailleurs Chrétiens* (CFTC), che, per Delors, appare il luogo adatto per condividere un sentimento di fraternità e per lottare contro l'ingiustizia sociale. Delors, sin dagli inizi della sua adesione al movimento, si pone come obiettivo quello di creare, sul piano politico-sociale, un dialogo costruttivo tra i lavoratori di ispirazione cristiana e i non credenti. Nel 1952 aderisce al movimento democratico cristiano *La Vie Nouvelle*, ancora oggi esistente.

L'esperienza in questo movimento risulterà importante nella formazione dello statista, soprattutto per l'approfondimento della fede, perché si fonda sul principio della fraternità di vicinato o propriamente "*fraternité de voisinage*", concetto che viene applicato nelle riunioni e cene di gruppo, che si svolgono nei quartieri di Parigi, in cui si discute di problemi generali e personali.

Delors considera di grande valore la vita politica vissuta nei movimenti, *Confédération Française des Travailleurs Chrétiens* e *La Vie Nouvelle*, in cui il valore comune è la fraternità, un'esperienza che definisce positiva, più di quanto possa esistere all'interno dei partiti politici.

Nel 1953 aderisce alla *Jeune République* e alla fine degli anni cinquanta diventa uno dei principali ideologi della "*deuxième gauche*,"<sup>3</sup> che si ispira al modello di Mendès-

France<sup>4</sup> e nel 1959 fonda il movimento "*Citoyens 60*".<sup>5</sup>

Il movimento, "*Citoyens 60*", si pone tre obiettivi: creare corsi di formazione per valorizzare l'educazione alla politica, creare un laboratorio per guidare i cittadini all'impegno civico e come ultimo obiettivo il coinvolgimento dei cittadini in una seria riflessione politica.

Uno dei concetti del movimento è "*la démocratie à portée de la main*", che vuol far intendere maggiore concretezza nell'agire. Proprio all'interno di questo movimento nasce un impegno civico, nuovo e attivo, che chiede al cittadino, non solo l'impegno nel momento del voto elettorale, ma una *cittadinanza attiva* che miri a decentrare i poteri.<sup>6</sup>

Durante gli anni '50 e '60 i clubs avevano il compito di guidare la formazione della classe politica francese verso la democrazia, il decentramento, la pianificazione, la modernizzazione dell'economia e la costruzione europea.<sup>7</sup>

Delors diventa immediatamente famoso, per il suo linguaggio semplice e pratico, il saper conciliare idee e pragmatismo, convinzione e responsabilità, caratterizzerà la sua vita politica.<sup>8</sup>

In alcune interviste del 1975, Delors dichiarerà: "*Ciò di cui ho bisogno non è né la sola azione, né la sola riflessione, ma una combinazione delle due*" e nel 1994 affermerà: "*Non ho mai distinto, fin dalla mia giovane militanza, il cosa fare dal come fare: ho sempre pensato che le ideologie siano*

*necessarie, ma se esse si allontanano troppo dai fatti vanno pericolosamente alla deriva [...]. Di conseguenza, parlare senza la volontà di rimediare allo stato delle cose non mi interessa. Preferisco parlare meno e provare ad agire, pur conoscendo i limiti di ciascuna azione umana, nella sua portata e durata”.*<sup>9</sup>

Nel 1962 viene nominato capo dell’Ufficio degli Affari sociali presso il Commissariato Generale alla Pianificazione del governo francese e svolge il suo compito con grande professionalità ed un suo forte senso di responsabilità nei confronti della funzione pubblica.<sup>10</sup>

L’impegno in questa Istituzione è un passaggio quasi obbligato per chi, come Delors, che ha voglia di proporre iniziative con la sua spiccata creatività e capacità, riesce a costruire un dialogo sociale con i partner in modo da poter decidere, con un consenso allargato, riforme importanti, capaci di modernizzare l’economia francese e contrattualizzare, in modo trasparente, i rapporti sociali.

Delors, di fronte all’eccessivo peso delle gerarchie sindacali, propone nel 1975 una nuova politica contrattuale e con la nuova legge Delors si stabilì la formula del contratto, come elemento costitutivo delle relazioni di lavoro, modificando quello che sino al 1975 avveniva e cioè che i sindacati dell’impresa pubblica apprendevano dal consiglio dei Ministri quale sarebbe stato l’aumento salariale dei lavoratori, senza alcuna forma di accordo con le parti sociali.

Nel 1969 viene nominato dal primo ministro Jacques Chaban-

Delmas (1915-2000) consigliere per gli affari sociali e culturali.

Il Primo ministro Chaban-Delmas sceglie un uomo come Delors perché è certo che la sua nuova politica contrattuale sulle riforme sociali può valorizzare la partecipazione dei lavoratori e diventare un elemento essenziale per la realizzazione di una “*nouvelle société*.”<sup>11</sup>

Con gli avvenimenti del 1968, anche la società francese viene disorientata e nel 1971 con la “*legge Delors*” oltre alla politica contrattuale si avvia la riforma sulla formazione permanente garantita ad ogni lavoratore e per i giovani che lasciano la scuola prematuramente, la riforma, propone l’adattamento alla vita professionale, corsi di riqualificazione per chi è costretto a cambiare attività lavorativa e infine vengono promosse quelle iniziative che consentono ai lavoratori di adeguarsi alla nuova organizzazione del lavoro<sup>12</sup>.

Viene nominato componente del consiglio d’amministrazione della Banque de France dal 1973 al 1979.

Nel 1974 aderisce al Partito socialista di cui diventa, dal 1976 al 1979, delegato nazionale per le relazioni economiche internazionali.

È in tale occasione che matura la convinzione della superiorità della politica rispetto ad un percorso socio-economico.

Nel 1979 viene eletto al Parlamento europeo dove presiede la Commissione economica e monetaria. Già in quell’anno Delors fu il fautore dell’idea di Europa a “*geometria variabile*”: “*lo statista fran-*

*cese non crede a una costruzione ideologica del vecchio continente, a causa dei contrasti tra gli Stati membri, ma alla possibilità di perseguire progetti d'integrazione settoriale*"<sup>13</sup>.

In altri termini, egli auspicava la creazione di una Comunità di base, costituita da un Mercato Comune, a cui avrebbero potuto aderire tutti i Paesi che avessero voluto farlo.

Dal 1981 al 1984 è nominato Ministro delle finanze nei tre governi guidati da Mauroy. In questo periodo la Francia vive un periodo di forte crisi economica e Delors, per rimediare la delicata situazione, è costretto a intraprendere un'austera politica di rigore, accompagnate da una serie di svalutazioni della moneta francese.

Dal 1983, Delors è consigliere comunale e sindaco di Clichy e nel contesto urbano arricchisce ancora la sua esperienza, affronta alcuni problemi come l'integrazione sociale e culturale, la segregazione tra le razze e la disoccupazione dei giovani.<sup>14</sup>

Il 18 luglio 1984 Delors venne nominato presidente della Commissione Europea e per questo si dimise da qualsiasi impegno di governo e dalla carica di sindaco di Clichy.

Delors, a capo della Commissione europea per due mandati, dal 6 gennaio 1985 al 5 gennaio 1995, guida un importante rilancio della costruzione europea.

In dieci anni del suo impegno europeo, Delors, portò avanti l'"*Obiettivo 1992*" che prevedeva

la soppressione delle barriere doganali e fiscali all'interno degli Stati membri, nonché alla firma dell'Atto Unico, avvenuto nel 1986, che estese le competenze dell'Unione in materia di "*coesione economica e sociale*".

Delors guidò il Comitato incaricato di studiare il progetto di una Unione economica e monetaria, il cui contributo ispirò il Trattato di Maastricht e la nascita della moneta unica.

Con la firma del Trattato di Maastricht, avvenuto nel 1992, aumentarono considerevolmente le competenze dell'Unione europea.

Nel contempo Delors si interessò alle politiche strutturali dell'Unione Europea, alle politiche sociali con la Carta Sociale europea e il progetto *Erasmus*.

Nel 1993 presentò il Libro Bianco "*Crescita competitività e occupazione*" che verrà adottato dal Consiglio europeo nello stesso anno.

Alla fine del suo mandato, il 5 gennaio 1995, Delors lasciò un'Europa allargata a 15 Stati e completamente rinnovata. Negli anni successivi guidò il gruppo di studio "*Notre Europe*" e, dal 2000, il Consiglio per l'occupazione.

Il percorso della sua vita politica è stato caratterizzato da esperienze importanti che lo statista ha saputo tradurre in concetti o principi che ha potuto applicare quando si è trovato al vertice dell'istituzione comunitaria: i principi di solidarietà, competizione e cooperazione, non a caso sono i tre pilastri su cui si basa il modello europeo; la formazione; i

concetti sulla “federazione degli Stati-nazione”, sussidiarietà e “*approche fédérale*”.

### **Delors e l’obiettivo 1992**

Divenuto presidente della Commissione Europea, Jacques Delors, fin da subito concentra la sua attenzione sul rafforzamento del ruolo della stessa Commissione e soprattutto sulla capacità d’iniziativa.

Sebbene infatti il Trattato CEE, all’art. 155, assegni alla Commissione tre principali funzioni, (garantire l’applicazione del Trattato, utilizzare il diritto d’iniziativa, eseguire le decisioni adottate dal Consiglio), lo statista francese analizza dettagliatamente il diritto d’iniziativa sottolineando come, quest’ultimo debba essere sfruttato maggiormente dalla Commissione sia come impulso nei confronti della Comunità, attraverso la presentazione di proposte, sia come compromesso tramite la ricerca di accordi tra i paesi membri.<sup>15</sup>

Obiettivo di Delors, diversamente da quanto auspicato da Monnet e De Gaulle<sup>16</sup>, è quello di portare la Commissione a svolgere il ruolo centrale di “*ingegnere della costruzione europea*”, riallacciandosi in tal modo al pensiero di Spinelli che, nel saggio “*L’avventura europea*”, sostiene che il compito principale della Commissione non debba essere tanto quello di vigilare sulla corretta interpretazione dei Trattati, ma quello di vero e proprio motore politico del processo di integrazione comunitaria.<sup>17</sup>

Durante il Consiglio europeo di Fontainebleau<sup>18</sup>, lo statista francese, presidente della Commissione, affidò al suo vice presidente, il conservatore britannico Cockfield, il portafoglio del Mercato interno e il compito di redigere il Libro bianco sul Mercato Unico.<sup>19</sup>

Il documento in questione prevedeva, entro sette anni, l’abolizione delle frontiere geografiche, tecniche e industriali, in altri termini lo scopo del Libro bianco era quello di tracciare il percorso per l’effettiva realizzazione graduale di un mercato unico e del libero scambio.

In realtà la libera circolazione delle merci, che il Libro bianco si poneva come traguardo, costituiva solo la premessa di uno scopo più alto, la realizzazione dell’*unità europea*, che diventava obiettivo politico.

In verità, anche Delors scelse per una deregolamentazione e per la soppressione di ogni ostacolo alla libera circolazione, piuttosto che optare per una vera e propria riforma istituzionale, che, a suo avviso, avrebbe solo generato scontri ideologici sul ruolo della sovranità, tra confederalisti e federalisti.

All’indomani della proposta del completamento del Mercato Unico entro il 1992<sup>20</sup>, pronunciato il 14 gennaio 1985 dinanzi al Parlamento europeo e accettato all’unanimità dai Paesi membri, Delors scrisse: “*Noi dirigenti avevamo nei confronti dei Padri fondatori una forma di riconoscenza[...]. I capi di Stato e di Governo sentivano la necessità di rilanciare la costruzione europea.*

*Essi volevano progredire tramite un'idea. Di conseguenza, spettava a me proporre".*<sup>21</sup>

Il rispetto della scadenza temporale, 'entro il 1992', secondo lo statista, non è casuale anzi è importante per il raggiungimento di ulteriori obiettivi, tanto da affermare che "Un elemento del mio metodo è rappresentato dal calendario con l'obbligo del risultato. Per esempio, nel piano Werner, ideato per la creazione di un sistema monetario europeo, benché fossero indicate le tappe non le si era raggiunte per mancanza di una scadenza precisa [...]. A partire dall'obiettivo 1992, intendo spiegare come una misura ne generi un'altra. È un po' la stessa cosa che accade nel campo della ricerca scientifica. Si fa una scoperta, poi una seconda che conduce a una terza. È come un sistema piramidale. In questo modo, gli Stati membri sono coinvolti in una sorta di ingranaggio virtuoso."<sup>22</sup>

Il Libro bianco, sugli orientamenti della Commissione, fu presentato il 28 e 29 giugno 1985 durante il Consiglio Europeo di Milano.

In occasione di questo vertice, viene convocata una Conferenza Intergovernativa che riceve un doppio mandato, quello di predisporre un progetto di Trattato sulla politica estera e la sicurezza comune e quello di procedere alle modifiche dei Trattati di Roma sul processo decisionale del Consiglio, sui poteri della Commissione e del Parlamento.<sup>23</sup>

Durante i negoziati di Lussemburgo, iniziati il 9 settembre

1985, Delors segue il percorso funzionalista, proprio per ottenere ampio consenso tra gli Stati membri, perché ritiene prematura la trasformazione della Comunità in un'Unione. Ridimensiona alcuni obiettivi previsti dalla relazione del Comitato Dooge primo tra tutti, "la creazione di una vera entità politica tra gli Stati membri"<sup>24</sup>, forse ritenuto il più importante e al tempo stesso particolarmente delicato tanto da favorire contrasti tra i Paesi membri. "Delors tratteggiò inoltre le grandi linee strategiche per lo sviluppo dell'integrazione economica e il suo approccio subordinava le riforme istituzionali alla definizione dei nuovi obiettivi CEE. La Commissione voleva che si precisassero gli obiettivi e gli strumenti per il mercato interno e che fossero esplicitamente integrate nel Trattato le nuove politiche (ambiente, ricerca, politica regionale) che la CEE aveva sviluppato nell'ultimo decennio. Chiedeva infine che si rafforzassero gli obiettivi e gli strumenti della politica sociale. Per quanto riguarda il processo decisionale, la logica era la stessa dei Trattati originari e prevedeva il ricorso al voto di maggioranza per il conseguimento di obiettivi esplicitamente definiti dai Trattati stessi"<sup>25</sup>.

L'Atto Unico fu sottoscritto dai Dodici Paesi membri nel febbraio del 1986 ed entrò in vigore il 1 luglio dell'anno successivo: "si trattava di un testo che riguardava due distinte materie, quella comunitaria e la cooperazione politica. Con l'Atto unico, il completamento del mercato

*interno diventava formalmente un obiettivo della CEE[...]*<sup>26</sup>.

Il mercato interno viene definito uno “spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali”<sup>27</sup>.

Con l’Atto Unico, oltre a realizzare il mercato interno, entro il 1992, si mira a migliorare il sistema istituzionale, si fissano nuovi obiettivi e tra questi il rafforzamento della coesione economica e sociale.

Per raggiungere questi traguardi Delors mette in evidenza le nuove responsabilità della Comunità e la necessità di “*adattare le sue vecchie politiche alle nuove condizioni: la riforma della politica agricola comune [...], la riforma dei fondi strutturali [...], la riforma delle regole finanziarie [...]. Acquisite queste riforme la Comunità dovrà disporre di tutte le risorse che sono necessarie per poter realizzare gli obiettivi dell’Atto unico*”.

Tutto questo comporta la messa in atto di sei nuove politiche e “*ognuna di queste non funziona senza le altre, se si vuole realmente pervenire alla creazione di uno spazio economico comune, unica via d’uscita compatibile con la grande idea di un’Unione europea peraltro confermata solennemente nel preambolo dell’Atto Unico.*”<sup>28</sup>

L’Atto Unico si articola in due parti, la prima comprende la revisione dei Trattati di Roma e le misure necessarie per la realizzazione del Mercato unico; la seconda, fissa le disposizioni sulla cooperazione europea in materia di politica estera.

Dal punto di vista istituzionale, l’Atto prevede l’estensione del voto a maggioranza che permette al Consiglio di migliorare la propria capacità decisionale, ed inoltre, attraverso la procedura di cooperazione tra Parlamento europeo e Consiglio si favorisce il miglioramento del livello di democrazia e di efficienza dell’iter legislativo.

Per quanto riguarda il primo punto, Delors favorisce la strategia funzionalista, che sintetizza in “*mieux decider*” e “*mieux agir*”, evidenziando i vantaggi che il voto a maggioranza qualificata avrebbe portato all’intera Comunità e gli svantaggi avuti, sino a quel momento, dal voto espresso all’unanimità.<sup>29</sup>

In verità la questione del voto all’unanimità o a maggioranza qualificata ha sempre influenzato lo sviluppo dei lavori comunitari, laddove non si raggiungeva il voto all’unanimità c’era l’impossibilità a risolvere questioni fondamentali o a rinviarle.<sup>30</sup>

Secondo Delors, l’inserimento delle disposizioni sulla cooperazione in materia di politica estera deriva dall’esigenza di uniformare i progressi realizzati in campo economico a quelli politici.<sup>31</sup>

Nonostante gli sforzi di Delors, l’integrazione della politica estera rimase agli stadi primordiali, soprattutto perché gli Stati proseguirono ad assumere la posizione abituale.

Ma è proprio in questo parallelismo, tra i progressi in campo economico e quelli in campo politico

che Delors, nell'Atto Unico, manifesta il suo indirizzo funzionalista.

Secondo tale indirizzo, l'Atto unico europeo avrebbe creato una relazione tra il settore economico, sociale e monetario e la cooperazione politica.<sup>32</sup>

Delors, come Monnet<sup>33</sup>, considera il Mercato unico come la premessa di uno *spill over effect*, cioè come la realizzazione di un obiettivo che, a sua volta, avrebbe portato ad un altro obiettivo.<sup>34</sup>

*“L'Atto unico comportava un rafforzamento significativo della Commissione e una riaffermazione dell'approccio funzionalista che si era rivelato l'unico capace di consolidare la coesione dei «paesi fondatori» e di imporsi a quelli più riottosi.”*<sup>35</sup>

Attraverso il metodo funzionalista, Delors evidenzia i principi essenziali: la *“necessità”*, il *“consenso”*, il *“realismo”* ed il *“funzionalismo”*, utilizzati prima di lui da Monnet.

Se agli inizi degli anni '50, infatti, Monnet promuove il processo d'integrazione attraverso la CECA come condizione indispensabile per il rilancio economico dell'Europa, allo stesso modo Delors vede il completamento del Mercato unico come una imprescindibile *“necessità”* per ovviare al periodo di crisi europea, conseguente agli shock petroliferi del 1973 e 1980.

Una volta stabilito l'obiettivo, il metodo prevede l'acquisizione del *“consenso”*, ottenuto prima tramite l'approvazione dei Sei per la CECA e

per gli allargamenti e poi, tramite l'approvazione dei Dodici, per l'obiettivo 1992.

Il terzo principio è costituito dal *“realismo”*, che ha caratterizzato l'opera di Monnet per aver saputo attendere ed ottimizzare le circostanze relative al processo d'integrazione, reinserendo la Germania nel sistema internazionale, poi l'opera di Delors, quando propose l'obiettivo 1992 per il mancato completamento del Mercato unico.

Per ciò che attiene al funzionalismo, Delors riconosce a Monnet il merito di aver creato un *modus operandi* perfettamente rispondente alle circostanze storiche del tempo, senza ricorrere a modelli del passato.<sup>36</sup>

L'approvazione dell'Atto unico europeo comporta, ancora una volta, la preminenza delle teorie funzionaliste a scapito delle tesi federaliste.

Con l'approvazione del *modus operandi* funzionalista, si accantona definitivamente il progetto di Trattato di A. Spinelli che prevedeva la trasformazione della Comunità economica in un'Unione politica.<sup>37</sup>

In occasione della nona Conferenza Jean Monnet, tenutasi il 21 novembre del 1986 presso l'Istituto universitario di Firenze, Delors difende l'Atto unico europeo definendolo un *«momento di verità»*, un contratto tra i Paesi membri, e *«l'acceleratore»* dell'obiettivo 1992.<sup>38</sup>

Il Presidente della Commissione dichiarerà: *“Per concretizzare il rilancio comunitario occorrono*



*istituzioni che funzionino meglio e siano meno burocratiche. Decidere meglio e agire più efficacemente, [questo è] lo spirito delle proposte che la Commissione ha avanzato durante la Conferenza intergovernativa [...]. Ecco per cui l'Atto unico rappresenta un momento di verità per l'Europa, sia per quanto riguarda il funzionamento delle istituzioni, sia per l'orientamento che intendiamo dare alla costruzione europea*"<sup>39</sup>

L'Atto Unico Europeo creò volontariamente uno spazio in cui i Dodici avrebbero potuto costruire qualcosa di nuovo attraverso il diritto.

Lo stesso Delors ricorda: *"I filosofi che fondarono in Europa le discipline che studiano l'ordinamento internazionale misero l'accento introduttivo sull'importanza del diritto. Per il grande giurista olandese Grozio, il padre del diritto internazionale, lo sviluppo delle relazioni fra i paesi era, più ancora di quello inerente la dimensione interna della nazione, subordinato a un progresso del diritto. In questo modo respingeva in anticipo il carattere esclusivo della teoria dei ,mostri freddi'"*.

L'Atto unico si colloca come un nuovo Trattato della Comunità e *"consacra nuovamente il principio fondamentale di un reciproco impegno fra i Dodici, fondato sull'eguaglianza dei diritti delle nazioni contraenti. [...]. Innanzitutto l'obiettivo. Questo è di carattere politico. È quello dell'Unione europea, quale è*

*stata evocata fin dall'inizio dai padri della Comunità, poi riaffermata solennemente nel Preambolo dell'Atto Unico. E quando questo stesso indica l'obiettivo del 1992 come quello della realizzazione d'uno spazio economico e sociale comune, stabilisce in qualche modo una delle fondamenta del futuro complesso politico.*"<sup>40</sup>

L'Atto unico ha saputo, pertanto, collocare, attraverso una *"veste giuridica formale, quelle politiche comunitarie non previste originariamente nei Trattati, ma che si sono sviluppate senza una specifica base giuridica, come la politica regionale, quella dell'ambiente, la politica della ricerca. L'esempio più significativo riguarda il Fondo di sviluppo regionale. [...]. Il suo riconoscimento giuridico pose fine alle ricorrenti reticenze sulla politica regionale. Insieme agli altri Fondi a disposizione della CEE, il Fondo sociale, FSE, divenne lo strumento della «coesione economica e sociale», nuovo obiettivo introdotto dall'Atto Unico.*"<sup>41</sup>

Prima dell'entrata in vigore dell'Atto unico, Delors nel febbraio del 1987, dinanzi all'Assemblea di Strasburgo, illustra un programma, conosciuto come *"pacchetto Delors"*, che contiene una serie di proposte intese a fornire alla CEE le risorse finanziarie per perseguire gli obiettivi proposti dal nuovo Trattato, la realizzazione del Mercato Unico e una maggiore *coesione economica e sociale*, finalizzate alla creazione di uno *'spazio sociale europeo'*.<sup>42</sup>

La Commissione, per la prima volta, presentava al Consiglio un programma pluriennale di sviluppo e una riforma del bilancio comunitario.

Delors si propone non solo come *“l’inventore della proposta del mercato unico con un contenuto essenzialmente liberale, ma anche come promotore di un cambiamento del ‘contesto sociale’ della CEE.”*<sup>43</sup>

In questo documento è presente gran parte della filosofia deloriana che si regge sui concetti di solidarietà, competizione, cooperazione e sui principi di un federalismo solidale. Attraverso il *pacchetto*, Delors intende realizzare *«tutto l’Atto unico»*<sup>44</sup>.

Una espressione, quest’ultima, da lui usata per confermare che il Mercato comunitario non è il solo obiettivo che il Trattato vuole realizzare.

Se da un lato non è possibile perseguire una crescita duratura senza la solidarietà, dall’altro è poco probabile realizzare un’Europa solidale senza progresso economico.

I presupposti come *competitività*, *occupazione* e *coesione sociale* devono svilupparsi insieme per poter raggiungere *“la «nuova frontiera» che è rispettosa delle nostre diversità e delle nostre nazioni”*.<sup>45</sup>

Delors considera prioritaria la tutela delle diversità, soprattutto in vista dell’allagamento della Comunità a dodici Paesi membri, pertanto dichiarerà che *“L’Atto Unico è anche basato su una riflessione di fondo: la nostra ricchezza è rappresentata dalle diversità dell’Europa [...]”*.

*Quando parliamo con superficialità degli Stati-nazione, affermando che siamo entrati in un’era post-nazionale, dimostriamo di ignorare ciò che abbiamo ereditato dagli altri paesi. Chi ha valorizzato i concetti di libertà e giustizia? Gli Stati-nazione. Ecco il motivo per cui è necessario rispettare le diversità che essi esprimono.”*<sup>46</sup>

Il primo pacchetto Delors viene approvato al Consiglio straordinario di Bruxelles il 13 febbraio 1988 e il 28 giugno del 1988, al Consiglio europeo di Hannover, viene rinnovato il mandato di Delors, a Presidente della Commissione.

In tale occasione i Capi di Stato e di Governo oltre a discutere, sull’importanza del Mercato interno, sulla necessità delle regole dell’Atto Unico e di buona parte delle misure del Libro bianco, decidono il successivo sviluppo della costruzione europea attraverso la realizzazione graduale dell’Unione economica e monetaria.

Il Consiglio affida ad un Comitato tecnico, presieduto da Delors, il compito di studiare e proporre le tappe concrete per realizzare l’obiettivo dell’UEM.

Lo statista francese, oltre all’obiettivo economico, si pone di realizzare uno *‘spazio sociale europeo’* e nel dicembre del 1988 al Consiglio europeo di Rodi si discute della *«dimensione sociale»* dell’Europa unita, un tema molto caro a Delors e contrastato aspramente dal governo britannico nei precedenti Consigli.

Al Consiglio europeo di Madrid del giugno 1989, Delors consegna il

rapporto del Comitato tecnico sulla realizzazione dell'UEM, tale documento si limita a riproporre il Rapporto Werner del 1970 e definire tempi e modalità per raggiungere l'obiettivo. L'unione economica comprendeva il completamento del mercato interno con l'integrazione più avanzata delle politiche strutturali e regionali, strumenti già esistenti che però dovevano essere perfezionati e dotati di risorse finanziarie adeguate.

Il rapporto Delors viene accolto positivamente al Consiglio europeo di Madrid, quale base importante per la costruzione europea, tra l'altro l'UEM si sarebbe inserito tra il completamento del mercato unico e la politica di coesione economica e sociale.<sup>47</sup>

Il Consiglio decideva che la prima fase si sarebbe dovuta avviare il 1 luglio 1990 e le altre fasi sarebbero state decise alla Conferenza intergovernativa successiva.

L'UEM, secondo lo statista francese, avrebbe acquisito un significato politico, definendo che *"L'UEM è l'anticamera dell'Europa politica."*<sup>48</sup>

I cambiamenti storici imposti dalla caduta del Muro di Berlino, spingono Delors ad abbandonare la sua visione europeista incentrata sul metodo funzionalista e sulla teoria dello *spill over effect* a vantaggio della costruzione di una *federazione degli Stati nazione*.<sup>49</sup>

In occasione della presentazione del Programma di lavoro della Commissione, al Parlamento europeo, Delors dichiarerà che *"La storia accelera. Anche noi dobbiamo*

*accelerare"*, pertanto, è necessario trasformare la Comunità in Unione, al fine di acquisire un'identità politica che le possa permettere di affrontare le nuove sfide internazionali.<sup>50</sup>

Secondo Delors, quindi, occorre un rilancio del ruolo politico della Comunità e quindi una ripresa del processo di integrazione politica.

Nel dicembre 1989 il Consiglio di Strasburgo è influenzato dall'avvenimento della caduta del Muro di Berlino e la vicenda tedesca fa sentire subito i suoi effetti sulle decisioni dell'UEM, *"era chiara la volontà politica di accelerare il processo avviato dal precedente Consiglio europeo di Madrid."*<sup>51</sup>

Kohl e Genscher, i due statisti tedeschi, abbandonano i loro dubbi sull'UEM manifestati a Madrid e *"comprendono che il loro sostegno è determinante per ottenere via libera sul problema della riunificazione tedesca,"*<sup>52</sup> pertanto, il 1 luglio 1990 si avvia la prima fase dell'UEM definita dal Rapporto Delors: *"l'Unione economica e monetaria è dunque in marcia. Assumerà una veste giuridica a Maastricht, l'11 settembre 1991 con l'adozione del Trattato sull'unione economica e monetaria. Presto, a questo nuovo tigre messo nel motore comunitario va ad aggiungersene un altro: perché l'atto di associare le sovranità monetarie è già un importante atto politico."*<sup>53</sup>

Al Consiglio europeo di Dublino del 28 aprile 1990 viene proposto da Francia e Germania una Conferenza

intergovernativa per discutere sull'Unione politica e la sua evoluzione, in modo da seguire di pari passo gli eventi dell'Unione monetaria.

Oltre all'Unione monetaria si vuole portare avanti è la creazione di una vera "entità politica", pertanto, si avviano due Conferenze, una intrapresa nel 1988 ad Hannover per preparare i lavori sull'UEM e l'altra a Dublino per dare il via alla preparazione all'Unione politica, sarà l'inizio di un percorso che porterà al Trattato dell'Unione europea o Trattato di Maastricht.

Le due conferenze, sull'UEM e l'Unione politica, si svolgono nel 1991, "I Dodici si trovano di fronte ad una duplice scelta: dar vita a un'UE che, analogamente a quanto previsto dal progetto Spinelli, riunisca la Comunità, le sue istituzioni e le politiche comuni, nonché la cooperazione politica e la sicurezza; oppure, confermare le distinzioni istituzionali."

Nell'aprile 1991 il Granducato del Lussemburgo presenta una prima proposta di progetto, in cui si ipotizza una struttura poggiata su tre pilastri come il «tempio greco», formato da una colonna centrale più larga, che è quella che riguarda la Comunità Europea e le due colonne laterali, che rappresentano la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Cooperazione in materia di giustizia e affari interni (CGAI).

Tutte e tre le colonne reggono un «tetto», cioè il Preambolo del nuovo Trattato, in cui sono enunciati i principi e gli obiettivi dell'Unione

Europea, poi il frontone del tempio rappresenta le «disposizioni comuni», mentre la «base» il «quadro istituzionale» e le «disposizioni finali».

I tre pilastri sono tra loro diversi, il pilastro centrale ha una funzionalità federale, la colonna della PESC ha caratteristiche confederali e la CGAI rappresenta prettamente la collaborazione intergovernativa.

La seconda proposta è degli olandesi e in essa si prevede "una struttura unitaria, vale a dire una comunità concepita come unica organizzazione dell'integrazione politica ed economica; nello stesso tempo, prevede una linea filo atlantica al di fuori dello schema autonomo di difesa europea."<sup>54</sup>

Il secondo progetto porta in sé delle evidenti contraddizioni, mentre il primo impegna i Paesi membri sino alla Conferenza di Lussemburgo del 28 e 29 giugno del 1991, sino a quando Jacques Santer propone un progetto alternativo in cui si prevede il passaggio ad un'Unione federalista, ma questo termine, non condiviso dai confederalisti, vanifica ogni alternativa.

Il Presidente della Commissione Delors propone a Dresda, il 3 giugno 1991, un progetto, diverso dal «tempio greco», e simile ad una prospettiva federale, con una struttura, costituita da "un tronco comune" dotato di "tre rami": un'immagine che richiama il processo d'integrazione e di trasformazione delle sovranità nazionali. Delors dichiara la sua contrarietà alla struttura dei tre pilastri perché avrebbe bloccato il

processo evolutivo dell'Unione: *“Io sono sempre stato contrario alla struttura basata su tre pilastri, in quanto avrebbe nociuto alla coerenza e all'efficacia dell'azione comunitaria. Attualmente, lo si può constatare osservando la politica estera comune e quella finanziaria; con i tre pilastri non si progredisce, non si riesce ad essere così efficaci come con la struttura dell'albero. A Dresda, otto paesi su dodici erano favorevoli alla mia proposta; ma, alla fine, il trattato di Maastricht ha decretato la mia sconfitta. Allora volevo realizzare una sinergia tra i paesi comunitari, la quale non può essere perseguita per la presenza dei tre pilastri.”*<sup>55</sup>

Il 9 e 10 dicembre 1991 il Consiglio europeo di Maastricht raggiunge l'intesa sul Trattato che istituisce l'Unione e il 7 febbraio 1992 viene firmato dai ministri degli esteri e delle finanze degli Stati.

L'accordo ripropone, in linea di massima, la struttura del *«tempio greco»* come descritto nell'articolo 1, 3° comma del Trattato: *“L'Unione è fondata sulle Comunità Europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione istaurate dal presente trattato.”*<sup>56</sup>

Il Trattato dell'Unione europea evidenzia fortemente il ruolo centrale del Consiglio europeo, *“espressione delle sovranità nazionali e organo d'ispirazione confederale”*, e accantona l'idea federalista di Delors che dichiarò: *“Se la parola «federale» fosse stata adottata nel nuovo trattato noi ci saremmo rafforzati”*.

Questo termine non è volutamente citato nel Trattato, per aggirare polemiche e dissapori tra i Paesi membri che avrebbero creato ulteriori ostacoli alla crescita comunitaria.

Il risultato raggiunto a Maastricht è comunque per Delors l'unico che si poteva avere, visti i dissapori esistenti tra confederalisti e chi aveva prospettato il passaggio dalla Comunità all'Unione degli Stati.

Per lo statista il Trattato *“è pur sempre espressione della «volontà politica» degli Stati membri.”*<sup>57</sup> Il Trattato, comunque, contiene le proposte essenziali del rapporto Delors e le tre fasi distinte per raggiungere l'obiettivo della moneta unica.

I disaccordi della Gran Bretagna e la Danimarca porteranno la Commissione a formulare, per la prima volta in un Trattato, una clausola derogatoria di *«non coercizione»* o *«opting out»* che attribuisce la facoltà agli Stati, che non sono d'accordo, di non far parte dell'Unione monetaria.

Sarà il primo Trattato che darà il via ad un'Europa a *«geometria variabile»*, in pratica sarà l'articolo 109J dello stesso Trattato a definire i requisiti che uno Stato dovrà avere o raggiungere per partecipare all'ultima fase e quindi aderire alla moneta unica.

Con questo articolo del Trattato il voto all'unanimità non è messo in secondo piano, anzi, è comunque applicato in settori importanti come la politica estera, la moneta unica e la politica di difesa.

È stato sicuramente necessario inserire una variabile all'interno di un

percorso comunitario che rischiava di fermarsi e vanificare tutti i progressi sino a quel momento fatti anche in vista degli allargamenti futuri, si è pensato e attuato un processo d'integrazione a diverse velocità.

Lo stesso Delors si domandò se «*Si sarebbe giunti al Trattato di Maastricht senza concedere un regime particolare a Gran Bretagna e Danimarca? Se si fosse preteso di raggiungere all'unanimità un accordo sull'UEM esisterebbe oggi la moneta unica? Quindi, la sfida della differenziazione è basilare per*

*proseguire la costruzione dell'Europa*».

Il 1992 è un “*anno cardine*”, espressione più volte citata da Delors nei suoi discorsi, anno in cui vede il completamento del Mercato unico e la nascita dell'Unione europea, in quanto il Mercato risulta *l'obiettivo*, l'Atto unico *il metodo* da seguire e il primo pacchetto Delors *lo strumento* che porta alla realizzazione dell'Unione europea, “*una sorta di «ingranaggio virtuoso» che permette al processo d'integrazione di progredire.*”<sup>58</sup>

## Note

<sup>1</sup> Mendès France uomo politico ed economista francese (1907-1982). Radicalsocialista, partecipò nel 1936 al governo del Fronte popolare. Membro del Comitato di liberazione (1944-1945), dal 1954 al 1955 fu capo del governo che concluse l'armistizio in Indocina

<sup>2</sup> C. Grant, *Delors. Architecte de l'Europe*, Georg Éditeur, Chene-Bourg, 1995, p. 19.

<sup>3</sup> Per maggiori approfondimenti sulla “*deuxième gauche*”, cfr., Grant C., *Delors. Architecte de l'Europe*, Georg Éditeur, Chene-Bourg, 1995, cit. pp. 32-35. La “*deuxième gauche*” nasce, negli anni '50, in opposizione al colonialismo, per una forma di socialismo decentrato e contro un socialismo di Stato. L'ideologia si fonda sulla convinzione che il conflitto di classe non è l'unico metodo di lotta che caratterizza la sinistra tradizionale, antiquata e giacobina. Di contro la

sinistra tradizionale polemizza contro la “*deuxième gauche*”, definendola un contenitore di borghesi che ignorano i problemi reali della classe operaia. Mentre il primo precursore della “*deuxième gauche*” è Mendès-France, Delors insieme a Rocard diventano i principali ideologi.

<sup>4</sup> J. Delors, *L'unité d'un homme*, Odile Jacob, Paris 1994, cit. p. 52. Mendès France è il primo precursore della “*deuxième gauche*” Delors scrive di lui: “*È uno dei personaggi politici emblematici della nostra generazione. Grazie alui sono passato dall'azione socio-economica a quella politica. Egli rappresenta l'incarnazione di ciò che considero fondamentale nell'azione politica: l'onestà intellettuale e il rifiuto di piegarsi davanti ai gruppi di pressione*”

<sup>5</sup> Per maggiori approfondimenti sui clubs cfr., Melchior, *Le PS, du projet au pouvoir*, Les Éditions Ouvrières,

- Paris 1993. A causa degli eventi algerini e delle numerose crisi di governo, nell'opinione pubblica francese c'è una sfiducia verso l'istituzione parlamentare. I comunisti francesi accettano il passaggio dalla Quarta alla Quinta Repubblica. E con la caduta della Quarta Repubblica si formano due tipi di clubs culturali: "Citoyen 60", orientati sulla riflessione e l'educazione, e il circolo "Des Jacobins", che cercano di ricostruire le basi della formazione di sinistra. L'intento dei membri del club, "Citoyen 60", è quello di uscire dal vicolo cieco rappresentato dall'essere a favore o contro il marxismo.
- <sup>6</sup> Sull'esperienza deloriana all'interno del club "Citoyen 60", cfr., H. Marque, *Entretien avec Jacques Delors au cours de l'émission «Grand Jury RTL-Le Monde»*, Paris 6.12.1992, p. 22. Delors, voterà a favore dei due referendum del 1958 e del 1962 e si schiererà a favore dell'elezione diretta del presidente della Repubblica a differenza di Mendès-France, Mitterand e di altri esponenti della sinistra, per due motivi: la quarta Repubblica ha creato l'instabilità governativa e il disinteresse dei cittadini verso la politica; pensa che solo De Gaulle è in grado di trovare una soluzione politica e pacifica alla crisi algerina.
- <sup>7</sup> J. Delors, *L'unité d'un homme*, cit. p. 30. Delors, che proviene dall'esperienza dei clubs, aderisce alla "deuxième gauche" e afferma: "Se un giorno gli specialisti delle scienze politiche faranno una ricerca sull'origine delle idee che hanno caratterizzato il dibattito politico a partire dal 1965, essi noteranno che l'80%1 proviene dall'esperienza dei clubs".
- <sup>8</sup> Idem, *Discours au Congrès «Cancer, Sida et Société»*, Paris 25 marzo 1992, Idem, *Collection Discours (1985-1995), Archives Historiques de la Commission Européenne*, Bruxelles, pag. 6.
- <sup>9</sup> Idem, *L'unité d'un homme*, Odile Jacob, Paris 1994, cit., p. 16.
- <sup>10</sup> Per maggiori approfondimenti sull'impegno di Delors presso il Commissariato Generale alla Pianificazione cfr., J. Delors, *Rischi e possibilità della libertà nell'era industriale*, in G. Roustang (a cura di), *La seconda società industriale*, Etas Kompass, Milano, 1969, pp. 150-162. È un motivo di orgoglio per Delors, lavorare al Commissariato per la Pianificazione, dove ha già operato un uomo come Monnet.
- <sup>11</sup> Per approfondimenti su Delors e Jacques Chaban-Delmas cfr., Delors J., *L'unité d'un homme*, cit. pp. 53-57. Jacques Chaban-Delmas, sostenitore dell'apertura a sinistra del gollismo, critica le strutture sociali ormai arcaiche e fragili di uno Stato inefficiente e troppo accentratore. Per quanto riguarda i rapporti tra Delors, il Primo ministro e sul concetto di "nouvelle société" cfr., J. Delors, *Changer*, Stock, Paris 1975, pp. 97-113. Alcuni obiettivi che la "nouvelle société" intende promuovere sono: maggiore autonomia alle imprese pubbliche, aumento degli assegni famigliari, il salario minimo garantito e la riduzione del servizio militare.
- <sup>12</sup> La formazione per Delors è un elemento essenziale del suo pensiero creativo e pragmatico. Delors dal 1963 al 1965 e dal 1974 al 1976 è

- assistente e professore presso l'École Nationale d'Administration; dal 1973 al 1979 è professore associato di *gestione aziendale* presso l'Università di Paris-Dauphine.
- <sup>13</sup> C. G. Anta, *Op. cit.*, cit. p. 116.
- <sup>14</sup> J.M.. Cavada, *Entretien avec Jacques Delors au cours de l'émission "la marche du siècle"* sur FR3, Paris 26.02. 1992, Bruxelles, p. 29.
- <sup>15</sup> Discorso di Delors sul diritto d'iniziativa della Commissione: *Intervention à l'occasion de la présentation du deuxième Rapport annuel sur le controve de l'application du droit communautaire*, Bruxelles 23/05/1985
- <sup>16</sup> C.G. Anta, *Il rilancio dell'Europa*, Franco Angeli, 2004, p. 99. "Al contrario, de Gaulle non concepisce la Commissione come il nucleo di un futuro governo; essa deve spolitizzarsi in un'istituzione tecnico-amministrativa non dotata di virtualità politica;" in altre parole, la Commissione deve spolitizzarsi in una semplice istituzione tecnico-amministrativa al servizio degli stati. "[...] inoltre, egli si oppone al graduale restringimento del voto all'unanimità, simbolo di una concezione meramente confederale della costruzione europea, basata sulla difesa degli interessi nazionali." la Commissione deve spolitizzarsi in una semplice istituzione tecnico-amministrativa al servizio degli stati.
- <sup>17</sup> J. Delors, *Il nuovo concerto europeo*, Sperling & Kupfer Editori, Milano, 1993, cit., p. 39.
- <sup>18</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 134-136. Nel giugno del 1984, il Consiglio europeo di Fontainebleau incarica i Comitati Dooge e Adonnino di formulare delle proposte per il rilancio della CEE. Le proposte furono consegnate al Consiglio europeo di Bruxelles e discusse al Consiglio europeo di Milano nel giugno del 1985. Il rapporto Dooge fissava gli obiettivi principali della Comunità europea: la realizzazione di "uno spazio economico interno omogeneo", una "Comunità tecnologica", la liberalizzazione degli appalti pubblici, il sostegno alla formazione e alla ricerca, il rafforzamento dello SME e la liberalizzazione dei movimenti di capitali, promuovendo l'ECU come moneta di riserva internazionale. "Il rapporto Dooge sottolineava l'importanza, nel quadro delle politiche per promuovere l'Unione, delle azioni a protezione dell'ambiente e della progressiva attuazione di uno «spazio sociale europeo» per definire l'insieme delle norme di politica sociale a livello comunitario. [...]. La promozione di valori culturali comuni era indicata come una nuova politica della CEE, [...]. L'obiettivo centrale restava la formulazione sistematica e l'attuazione di una politica estera comunitaria [...]. Sugli aspetti istituzionali, le proposte risentivano delle divergenze in seno al Comitato, in particolare sulla procedura del voto a maggioranza del Consiglio. [...]. La minoranza non voleva alcuna modifica delle regole in vigore e anzi confermava la necessità del voto unanime nel caso di interessi vitali in gioco. [...]. Il rapporto Dooge fu oggetto di riserve da parte di alcuni suoi componenti, in particolare dei rappresentanti di Gran Bretagna, Danimarca e



Grecia”. L’altro rapporto presentato al Consiglio europeo di Milano fu quello del Comitato dell’italiano Adonnino che aveva il compito di studiare e proporre la CEE «in Europa e nel mondo»: “Il rapporto verteva su temi quali i diritti speciali dei cittadini, la cultura e la comunicazione, l’informazione; la gioventù, l’istruzione, gli scambi, lo sport e i gemellaggi; il lavoro volontario a favore dello sviluppo nel terzo mondo; la sanità, la sicurezza sociale e la droga; il rafforzamento dell’immagine e dell’identità della CEE. [...] il rapporto indicava un’ampia gamma di suggerimenti e proposte, intesi a migliorare la partecipazione dei cittadini alla vita comunitaria [...]”.

<sup>19</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell’integrazione europea*, il Mulino, Bologn, 2005, p. 131: “La natura di questo portafoglio dimostrava una scelta politica, poiché gli fu attribuita la responsabilità della grande maggioranza dei settori interessati al completamento del mercato interno, e anche la leadership generale di tutti i lavori della Commissione in questo campo. Al conservatore Cockfield vanno riconosciuti meriti notevoli nella direzione dei lavori che hanno condotto all’elaborazione del Libro bianco sul completamento del mercato interno, documento che sta all’origine dell’iniziativa 1992 e che ha segnato profondamente l’evoluzione della CEE.”

<sup>20</sup> Cfr., Grant C., *Delors. Architecte de l’Europe*, Georg Éditeur, Chene-Bourg, 1995, p. 96. Nel gennaio del 1985 Delors, dinanzi all’Assemblea di Strasburgo, pronuncia un discorso a favore della libera circolazione di

persone, capitali, beni e servizi, e poi conclude dicendo: “E’ forse presuntuoso annunciare, e poi eseguire, la decisione di sopprimere tutte le frontiere all’interno dell’Europa entro il 1992?”. L’espressione “entro il 1992” richiama il metodo di Monnet che possiamo in sintesi riassumere in “fissare un obiettivo e un calendario”: di fronte ad una scadenza temporale gli Stati devono assumere un impegno preciso e perseguirlo.

<sup>20</sup> Delors J., *L’unité d’un homme*, Odile Jacob, Paris 1994, pp. 221-222. Devo precisare che durante i negoziati Delors propone tre possibili obiettivi: un sistema comune di difesa, un’Unione economica e monetaria e una riforma istituzionale che rendesse la Comunità più vicina al cittadino, affinché si potesse ridurre il deficit democratico.

<sup>21</sup> Queste proposte furono accolte negativamente dagli Stati membri, perché, la difesa è materia di competenza degli Stati; per quanto riguarda l’Unione monetaria, i tedeschi e gli olandesi posero come condizione preliminare, l’attuazione della libertà di movimento dei capitali; e per concludere, la riforma istituzionale, fu considerata fuori luogo perché potrebbe intaccare il concetto della sovranità degli Stati e, pertanto, creare contrasti ideologici tra confederalisti e federalisti. Di fronte a questa situazione il Presidente della Commissione scelse di percorrere una via adatta alle esigenze dei tempi: eliminare ogni ostacolo che potesse impedire la realizzazione del Mercato Unico, previsto nel Trattato di Roma.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 224 e 225 Il «metodo Delors» non è solo rappresentato da

- una scadenza temporale da rispettare, ma, anche di «*proporre e non nell'imporre*». Sul suo modo di procedere è evidente l'influenza delle esperienze precedenti.
- <sup>23</sup> Cfr., *Coclusioni del Consiglio europeo di Milano*, in BUCE, a. 18, 1985, n. 6, pp. 13-15. I passaggi che la Conferenza Intergovernativa si appresta ad affrontare sono importanti per giungere all'istituzione dell'Unione europea.
- <sup>24</sup> Cfr., Comitato Dooge, *Relazione al Consiglio Europeo (Bruxelles 29-30 marzo 1985)*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo 1985, p. 13. In occasione del vertice francese di Fontainebleau nasce il Comitato Dooge che prende il nome dal suo relatore, il senatore irlandese John Dooge. Il compito del relatore è quello di preparare un documento in cui ci siano proposte «*volte a migliorare il funzionamento della cooperazione europea nel settore comunitario, in quello della cooperazione politica o in altri settori*».
- <sup>25</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 143-144.
- <sup>26</sup> *Idem*, p. 148.
- <sup>27</sup> M. Gilbert, *op. cit.*, cit., p. 151.
- <sup>28</sup> J. Delors, *Il nuovo concerto europeo*, cit. pp. 42 e 43.
- <sup>29</sup> C. G. Anta, *Padri dell'Europa*, Bruno Mondadori, Milano, 2005, p. 120. È bene ricordare che il diritto di veto da parte degli Stati rimane sulle questioni come la politica estera, la sicurezza interna e la giustizia, e non dimentichiamo che i poteri esecutivi della Commissione sono controllati e molto spesso ostacolati dagli Stati.
- <sup>30</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 148: “*Per quanto riguarda l'insieme delle misure previste dal Libro bianco, il rapporto tra le decisioni che richiedevano l'unanimità e quelle su cui si poteva votare a maggioranza risultava praticamente capovolto. Prima dell'Atto unico, poco meno di un terzo delle decisioni previste potevano essere adottate a maggioranza. Questo rapporto saliva quasi a tre quarti dopo l'Atto unico. [...]. Le conseguenze del programma del Libro bianco in termini di liberalizzazione erano ben chiare a tutti. l'ampiezza della delega di sovranità e la conseguente diminuzione dei poteri nazionali in materie attinenti ai fondamenti stessi dello Stato erano difficilmente accettabili da tutti i paesi. Malgrado ciò, i risultati della CIG erano sufficienti a fare del completamento del mercato interno un grande obiettivo politicamente credibile.*”
- <sup>31</sup> Gilbert, *op. cit.*, p. 154: “*Essi si impegnavano a sforzarsi di formulare delle politiche estere e di difesa comuni, ad assicurare che principi e obiettivi comuni fossero gradualmente sviluppati e definiti, a sforzarsi di evitare qualsiasi azione o presa di posizione che potesse nuocere alla loro efficacia in quanto forza coerente nelle relazioni internazionali*”.
- <sup>32</sup> C. G. Anta, *Padri dell'Europa*, Bruno Mondadori, Milano, 2005, p. 122. Delors stesso, coerentemente con tale visione afferma: “*Jean Monnet avrebbe amato l'Atto unico, poiché precisa l'obiettivo, costituito non solo da un Mercato senza frontiere, ma anche da uno spazio economico sociale comune,*

funzionale alla creazione dell'Unione europea”.

- <sup>33</sup> Anta C. G., *Il rilancio dell'Europa. Il Progetto di Jacques Delors*, Franco Angeli, Milano, 2004. Delors ha molte caratteristiche riferibili a Monnet, in modo particolare il pragmatismo. Dalla Conferenza intergovernativa di Lussemburgo, che porta all'Atto Unico Europeo, fino alla nascita dell'Unione europea del 1992, il «metodo Monnet» rappresenta una guida per Delors. Riporto di seguito l'intervista a Delors concessa all'autore del testo, cit. p. 112. *“Purtroppo non ho mai avuto contatti personali con Jean Monnet; quando sono arrivato al Commissariato generale lui non era più Commissario alla Pianificazione. Tuttavia ho avuto scambi di opinione con alcuni suoi collaboratori, come Max Kohnstamm e Pierre Uri. Tutte le sere, quando ero presidente della commissione europea, dedicavo un'ora, un'ora e mezza allo studio del pensiero politico, delle scienze politiche e sociali; se durante le mie riflessioni avevo dubbi, mi rifacevo alla teoria di Jean Monnet, così come ai padri fondatori dell'Europa: Robert Shuman, Alcide De Gasperi, Paul-Henri Spaak e Konrad Adenauer. Ma ciò che mi ha maggiormente impressionato di Jean Monnet è stata la sua teoria dello «spill over effect», per utilizzare un'espressione inglese, o dell'ingranaggio. Io l'ho applicata volontariamente per trovare l'accordo dei governi sul Grande Mercato in nome della necessità; poi, è seguito il primo Pacchetto che ha fornito gli strumenti per finanziare le politiche comuni e, tra i due, l'Atto Unico e il*

*primo Pacchetto rappresentano il processo dell'ingranaggio”*

- <sup>34</sup> C.G., Anta, *Il rilancio dell'Europa. Il Progetto di Jacques Delors*, Franco Angeli, 2004, p. 112. La teoria dello *spill over effect* o dell'ingranaggio, è una teoria non accettata dall'italiano Spinelli favorevole al trasferimento della sovranità degli Stati – in settori come la difesa comune, politica estera e monetaria – nelle mani di un nuovo potere statale democratico europeo. Per maggiori approfondimenti sull'importanza e i limiti dell'effetto spillover cfr. J. Delors, *Il nuovo concerto europeo*, pp. 142-145.
- <sup>35</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, cit. p. 146.
- <sup>36</sup> Sulle quattro caratteristiche del “Metodo Monnet”, cfr., J. Delors., *Discours à l'occasion de la seance solennelle consacrée a Jean Monnet*, Strasbourg 15/11/1998. , *Intervention au Colloque Jean Monnet, “L'elaboration du Traité CECA tout était déjà la”*, Bruxelles 10/11/1998.
- <sup>37</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, p. 146. *“Nella lunga discussione istituzionale che si era svolta tra Fontainebleau e Lussemburgo, la rinuncia all'approccio federalista del Parlamento si era rivelata il prezzo inevitabile da pagare per contrastare il disegno intergovernativo della Gran Bretagna.”*
- <sup>38</sup> Spinelli che aspramente aveva criticato l'AUE e sollevato alcune problematiche, muore il 23 maggio 1986, prima della Conferenza J. Monnet. Devo sottolineare che le questioni sollevate dal federalista italiano saranno affrontate negli anni successivi da Delors.

- <sup>39</sup> Delors J., *L'Acte Unique et l'Europe: un moment de vérité*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 1986, pp. 34-35.
- <sup>40</sup> J. Delors, *Il nuovo concerto europeo*, cit., pp. 138 e 139.
- <sup>41</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, cit. pp. 148-149.
- <sup>42</sup> Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, cit. pag. 163: "In generale, il pacchetto Delors rappresentava un sostanziale trasferimento di ricchezza dal centro opulento dell'Europa verso le zone marginali più povere". Devo precisare che l'obiettivo 1992 rappresenta la prima tappa del rilancio della costruzione europea, la seconda è determinata dalla firma e ratifica dell'Atto unico da parte degli Stati e la terza tappa è rappresentata da una serie di proposte necessarie a "portare l'Atto unico al successo", contenute nel "pacchetto Delors".
- <sup>43</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *op. cit.*, p. 152.
- <sup>44</sup> Per maggiori approfondimenti su "tutto l'Atto unico" cfr., F. Schöeller, *L'Europe s'unit face aux Douze*, La Libre Belgique, 12.03.1987, Coupures de Presse du Parlement Européen, Archivi Storici delle Comunità Europee, Firenze.
- <sup>45</sup> Per maggiori approfondimenti sul concetto di "nuova frontiera" cfr. Serra E. (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Giuffrè, Milano 1989, rif. pp. 37-41.
- <sup>46</sup> Delors, *Discours pour le 40ème anniversaire du Mouvement européen, Convention pour l'Europe*, cit. p. 6.
- <sup>47</sup> Cfr., „Conclusioni del Consiglio europeo di Madrid 26-27 giugno 1989”, in *Rivista di studi politici internazionali*, La Vie internationale, 1989, n.3, p. 446.
- <sup>48</sup> Sul rapporto Unione monetaria e Unione politica cfr., *Intervention au Parlement européen sur l'UEM*, Strasbourg 15.05.1990, J. Delors, *Collection Discours*, Archives Historiques de la Commission Européenne, Bruxelles.
- <sup>49</sup> cfr. C.G. Anta, *Il rilancio dell'Europa*. Franco Angeli, 2004, p. 133. "Ne consegue che il funzionalismo di Delors e quello di Monnet convergono su obiettivi differenti. Il primo ha come punto di arrivo la federazione degli Stati-nazione, che rappresenta un compromesso tra due necessità: da un lato, la costruzione di un'Europa che non preveda il superamento degli Stati-nazione, poiché il vecchio continente è caratterizzato da differenti popoli, culture, lingue e tradizioni; dall'altro, il progressivo trasferimento di porzioni di sovranità dai paesi membri alle istituzioni comunitarie per realizzare una maggiore integrazione economica, monetaria sociale e un'azione comune sul piano politico. La federazione degli Stati nazione è «la combinazione dei vantaggi derivanti dall'approccio federale, cioè la possibilità di agire e decidere meglio, e il mantenimento degli Stati-nazione»".
- <sup>50</sup> J. Delors., *Discorso in occasione della presentazione del programma di lavoro della Commissione per il 1990*, Strasburgo 1990, p. 20
- <sup>51</sup> B. Olivi, R. Santaniello, *op. cit.*, cit. p. 158.
- <sup>52</sup> Anta C.G., *op. cit.*, cit. p. 148.
- <sup>53</sup> J. Delors, *Il nuovo concerto europeo*, cit. p. 103.

<sup>54</sup> Anta C.G., *op. cit.*, cit. p. 152: nel 1984 Spinelli propose un nuovo trattato in sostituzione di quelli esistenti e la trasformazione della Comunità in Unione con *competenze esclusive* in materia di Mercato comune e Politica agricola e con *competenze concorrenti* nei settori dei trasporti, energia e ricerca. È chiaro che le competenze sono chiamate concorrenti perché sono svolte dalla Comunità unitamente agli Stati membri e sarà introdotto per la prima volta, proprio per tale situazione, il principio di

sussidiarietà che regolerà i rapporti sulle competenze concorrenti tra gli Stati e la Comunità. Se si vogliono maggiori approfondimenti sul progetto Spinelli del 1984 e il principio di sussidiarietà cfr., Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, cit. p. 237.

<sup>55</sup> Anta C.G., *op. cit.*, cit., p. 153.

<sup>56</sup> F. Pocar, M. Tamburini, *Norme fondamentali dell'unione e della Comunità Europea*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>57</sup> Anta C.G., *op. cit.*, cit. pp. 154-155.

<sup>58</sup> Anta C.G., *op. cit.*, cit. pp. 150 e 156.

## Bibliografia

ANTA, C.G., *Il rilancio dell'Europa*, Franco Angeli, 2004.

IDEM, *Padri dell'Europa*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.

CAVADA J.M., *Entretien avec Jacques Delors au cours de l'émission "la marche du siècle"* sur FR3, Paris 26.02. 1992, Bruxelles, p. 29.

*Conclusioni del Consiglio europeo di Milano*, in BUCE, a. 18, 1985, nr. 6, pp. 13-15.

Comitato Dooge, *Relazione al Consiglio Europeo (Bruxelles 29-30 marzo 1985)*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 1985, p. 13.

*Conclusioni del Consiglio europeo di Madrid 26-27 giugno 1989*, in Rivista di studi politici internazionali, La Vie internazionale, 1989, nr. 3, p. 446.

DELORS J., *L'unité d'un homme*, Odile Jacob, Paris, 1994.

IDEM, J. Delors, *Discours au Congrès «Cancer, Sida et Société»*, Paris 25 marzo 1992, Jacques Idem, Collection Discours (1985-1995),

*Archives Historiques de la Commission Européenne*, Bruxelles, p. 6.

IDEM, *Rischi e possibilità della libertà nell'era industriale*, in G. Roustang (a cura di), *La seconda società industriale*, Etas Kompass, Milano, 1969, pp. 150-162.

IDEM, *Discours à l'occasion de la séance solennelle consacrée a Jean Monnet*, Strasbourg 15/11/1998., *Intervention au Colloque Jean Monnet, "L'élaboration du Traité CECA tout était déjà la"*, Bruxelles 10/11/1998.

*Discorso in occasione della presentazione del programma di lavoro della Commissione per il 1990*, Strasburgo 1990, p. 20.

GRANT C., *Delors. Architecte de l'Europe*, Georg Éditeur, Chenebourg, 1995.

MARQUE H., *Entretien avec Jacques Delors au cours de l'émission «Grand Jury RTL-Le Monde»*, Paris 6.12.1992.

- MELCHIOR, *Le PS, du projet au pouvoir*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1993.
- OLIVI, B., R. SANTANIELLO, R., *Storia dell'integrazione europea*, il Mulino, Bologna, 2005.
- POCAR, F., TAMBURINI, M., *Norme fondamentali dell'unione e della Comunità Europea*, Giuffrè, Milano, 2000.
- SCHÖELLER, F., *L'Europe s'unit face aux Douze*, La Libre Belgique, 12.03.1987, Coupures de Presse du Parlement Européen, Archivi Storici delle Comunità Europee, Firenze.
- SERRA E. (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Giuffrè, Milano, 1989.