

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Proclamata dai presidenti del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio dei ministri il 7 dicembre 2000 in occasione del Consiglio europeo XX di Nizza, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (UE) rappresenta il principale documento giuridico – di natura codificatoria e con funzione ricognitiva – contenente un complessivo elenco dei diritti, libertà e principi fondamentali riconosciuti e salvaguardati dall'Unione europea.

I lavori preparatori della Carta

Il Consiglio europeo di Colonia (giugno 1999) decise di elaborare una Carta dei diritti fondamentali garantiti dall'Unione europea avente l'obiettivo di rafforzarne la tutela e la visibilità. La Carta doveva ricomprendere tre categorie di diritti: i diritti di libertà e di uguaglianza, così come previsti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (v. Convenzione europea dei diritti dell'uomo); i fondamentali diritti dei cittadini europei come il diritto di voto e la libertà di movimento e stabilimento negli Stati membri; i diritti economici e sociali così come garantiti nella Carta sociale europea.

A tal fine venne prevista l'istituzione di una commissione ad hoc (denominata *Convention*), incaricata della redazione del progetto di Carta e composta da 62 membri: 15 rappresentanti degli Stati membri, 30 membri dei parlamenti nazionali, 16 membri del Parlamento europeo e 1 rappresentante della Commissione europea, mentre la Corte di giustizia e il

Consiglio d'Europa avrebbero partecipato in qualità di osservatori. Altri organismi, gruppi sociali ed esperti furono invitati a esprimere il loro parere, tra cui il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni e il Mediatore europeo.

Il compito della Convenzione venne quindi precisato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (ottobre del 1999) e in seguito specificato in occasione della prima riunione della *Convention* il 17 dicembre 1999. Per quanto riguarda la preparazione del progetto, il presidente della Convenzione Roman Herzog (già Presidente della Repubblica federale di Germania e presidente della Corte costituzionale tedesca), propose un piano di lavoro, in stretta concertazione con i vicepresidenti.

Rilevante innovazione (rispetto alle passate negoziazioni diplomatiche in sede UE) fu il rispetto e l'estensione del principio di accesso e trasparenza dei documenti: venne difatti stabilito che le discussioni in seno alla Convenzione e i documenti redatti sulla base dei suoi lavori sarebbero stati resi pubblici (anche attraverso la predisposizione di un apposito sito Internet). Inoltre, vennero accolti i contributi provenienti da organizzazioni non governative (ONG), centri studi, associazioni della società civile e istituiti gruppi di lavoro ad hoc. Riguardo alla redazione del documento, sulla base del piano di lavoro concordato con la Convenzione, un Comitato composto dal presidente, dal vicepresidente e dal rappresentante della Commissione, assistito dal Segretariato generale del Consiglio, fu incaricato dell'elaborazione di un progetto preliminare di Carta, tenendo conto delle eventuali proposte di redazione presentate da qualsiasi membro della Convenzione.

Quanto al procedimento di elaborazione del contenuto della Carta, venne previsto che, qualora il presidente, in stretta concertazione con il vicepresidente, avesse ritenuto il progetto di Carta elaborato dalla Convenzione pronto per

essere sottoscritto, lo avrebbe trasmesso al Consiglio europeo.

La Convenzione concluse i suoi lavori in nove mesi di riunioni e il 2 ottobre 2000 adottò un progetto di Carta dei diritti fondamentali che venne sottoposto (e approvato) dal Consiglio europeo di Biarritz il 14 ottobre dello stesso anno. Dopo l'ulteriore approvazione e adozione da parte della Commissione europea e del Parlamento europeo, la Carta venne solennemente proclamata a Nizza, prima dell'inizio dei lavori del Consiglio europeo che si svolse dal 7 al 9 dicembre 2000.

Struttura normativa della Carta

Il progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea consta, dal punto di vista strutturale, di un preambolo e 54 articoli, divisi in 7 capi, che coprono l'insieme dei diritti politici, sociali, civili ed economici garantiti dall'Unione europea. Tali diritti non sono suddivisi secondo i criteri tradizionali ma in base a capitoli corrispondenti ciascuno ai seguenti temi: la dignità della persona, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, la cittadinanza, la giustizia, principi enunciati anche nel Preambolo in cui si proclama che «l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza, di solidarietà». L'ultimo capitolo contiene disposizioni di portata generale riguardanti l'ambito applicativo e la portata dei diritti garantiti dalla Carta.

Il Preambolo rimarca il retaggio spirituale e morale al quale l'Unione europea ispira la propria azione, nella condivisione di un futuro di pace fondato su valori comuni. Accanto ai principi umani universali già consacrati, si affermano i principi della democrazia e dello Stato di diritto. Si afferma quindi che l'Unione europea «pone al centro della sua azione la persona istituendo la cittadinanza dell'Unione (v. Cittadinanza europea) e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia». Si garantisce il rispetto del

Principio di sussidiarietà e dei diritti riconosciuti dal Trattato sull'Unione europea (v. Trattato di Maastricht) e dai successivi trattati comunitari (v. anche Trattati), dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il capo I (artt. da 1 a 5) si apre consacrando icasticamente il principio del rispetto della dignità di ogni individuo: «la dignità umana è inviolabile». Ne derivano i diritti fondamentali quali il diritto alla vita (e la condanna della pena di morte), il diritto all'integrità della persona, così come il rispetto del «consenso libero e informato» del paziente, i nuovi diritti della genetica che impediscono ogni esperimento sugli esseri umani, ai quali si garantisce integrità fisica, genetica e psichica. Si pone anche il divieto di fare del corpo umano una fonte di lucro nonché il divieto della clonazione. Gli articoli 4 e 5 sanciscono la proibizione della tortura e di pene umane degradanti, della schiavitù, del lavoro forzato e della tratta degli esseri umani (v. Diritti dell'uomo).

Il capo II (artt. da 6 a 19) è dedicato alle libertà. Accanto ai diritti tradizionalmente riconosciuti nelle costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea, quali la libertà personale, il rispetto della vita privata e familiare, la libertà di pensiero, coscienza o religione, la libertà di stampa e di opinione, di riunione e di associazione, della scienza e delle arti, sono previsti nuovi diritti, come il diritto all'obiezione di coscienza, la protezione dei dati personali o l'estensione del diritto di proprietà alle opere intellettuali. Si prevede il riconoscimento del diritto a sposarsi e del diritto di costituire una famiglia. L'articolo 14, relativo al diritto all'istruzione, introduce il diritto alla formazione professionale e continua, la gratuità dell'istruzione obbligatoria, seguito dal diritto di libertà di creare istituti di insegnamento e, per le famiglie, di scegliere il tipo di istruzione da impartire ai loro figli.

Due articoli (15 e 16) disciplinano la libertà professionale e il diritto per ogni cittadino di circolare, risiedere liberamente e lavorare in tutto il territorio dell'Unione (v. Libertà di circolazione e di soggiorno e diritto alla parità di trattamento dei cittadini dell'Unione europea). Questo diritto si applica anche ai cittadini di paesi terzi che siano autorizzati a lavorare negli Stati membri. Seguono il riconoscimento della libertà d'impresa, del diritto di proprietà, del diritto d'asilo e il principio che proibisce le espulsioni collettive, nonché l'extradizione di persone verso paesi in cui esista il rischio di tortura o pena di morte (v. Politiche dell'immigrazione e dell'asilo).

Il capo III (artt. da 20 a 26) della Carta è incentrato sull'uguaglianza. Dal diritto fondamentale dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge deriva il divieto di ogni forma di discriminazione di genere, razza, estrazione sociale od origine etnica, religione o convinzioni, handicap, età od orientamento sessuale (v. Principio di non discriminazione; Lotta al razzismo e alla xenofobia). Di contro, si afferma il rispetto di ogni diversità culturale, religiosa e linguistica e il diritto per tutti a un pari trattamento e a pari opportunità in ogni settore della vita e del lavoro, indipendentemente dal genere. Una parte rilevante è dedicata ai diritti dei bambini (art. 24): oltre al riconoscimento del diritto fondamentale alla protezione e alla cura, si afferma il diritto dei bambini a esprimere liberamente le proprie opinioni e a intrattenere regolarmente relazioni con entrambi i genitori; si individua un preminente interesse superiore del bambino in tutti gli atti che lo riguardano. Seguono due articoli dedicati ai diritti degli anziani e dei disabili, per promuoverne l'inserimento sociale e la partecipazione alla vita della comunità.

Il capo IV (artt. 27-38) richiama la solidarietà, che accanto al lavoro si qualifica come oggetto di diritto fondamentale dell'Unione. Si riconosce il diritto dei lavoratori

all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, il diritto di negoziare e ricorrere ad azioni collettive, compreso lo sciopero, il diritto alla protezione contro il licenziamento arbitrario, a una efficace tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, alla regolamentazione degli orari di lavoro e a godere di adeguati periodi di riposo e di ferie. Si proibisce il lavoro minorile, precisando che si fa riferimento a minori in età di obbligo scolastico. Si ribadisce il diritto alla protezione giuridica, sociale ed economica per le famiglie e la tutela della maternità, con la protezione dal licenziamento in caso di maternità e la garanzia di poter usufruire di congedi per la nascita o l'adozione di un figlio. Si stabiliscono il diritto all'assistenza sociale e sanitaria e la tutela sociale e l'assistenza abitativa per tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, in accordo con quanto previsto dalle legislazioni nazionali e dal Diritto comunitario. Si garantisce inoltre il diritto alla sanità pubblica, alla quale si richiede un livello elevato di protezione della salute umana. Il consumatore ha altresì diritto ad accedere a servizi di interesse economico generale, a godere di un'elevata protezione e qualità dell'ambiente (v. anche Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori).

Gli otto articoli del capo V (da 39 a 46) riguardano la cittadinanza. La cittadinanza europea comporta la partecipazione effettiva diretta e indiretta attraverso le Istituzioni comunitarie rappresentative; si stabilisce pertanto il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo e alle elezioni comunali negli Stati membri (v. Elezioni dirette del Parlamento europeo). Si riconoscono anche il diritto alla trasparenza dei processi decisionali e alla libertà d'informazione, il diritto per ognuno di accesso agli atti amministrativi e altri dati che lo riguardino, il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo (v. Diritto di petizione), la libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio dell'Unione e il diritto di ricorrere al Mediatore

dell'Unione per casi di cattiva amministrazione.

Il capo VI (artt. 47-50), che si compone di quattro articoli, concerne la giustizia: tutti hanno diritto a ricorrere dinanzi a un giudice in caso di violazione dei propri diritti, all'assistenza legale e a una difesa gratuita, nel caso in cui non si disponga di mezzi sufficienti. È sancita inoltre la presunzione di innocenza. Di gran valore anche gli articoli sulle condanne penali che sanciscono il divieto di pene sproporzionate rispetto al reato e il diritto di non essere giudicati o puniti due volte per lo stesso reato.

I quattro articoli (da 51 a 54) del capo VII definiscono l'ambito di applicazione del testo, precisando che le disposizioni della Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, e agli Stati membri ma esclusivamente quando essi sono chiamati ad applicare il diritto dell'Unione europea. Per quanto concerne la portata dei diritti riconosciuti dalla Carta, l'articolo 52 prevede la possibilità di limitazione dei diritti e delle libertà riconosciute solo per legge, nel rispetto, comunque, del loro contenuto essenziale. Eventuali limitazioni possono essere apportate solo se necessarie o rispondenti a finalità di interesse generale o allo scopo di proteggere diritti e libertà altrui. Si inserisce infine una clausola in base alla quale nessuna disposizione adottata nella Carta può essere interpretata in senso limitativo dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciute dalle Costituzioni degli Stati membri e dalle convenzioni internazionali stipulate dall'Unione (v. Convenzioni). L'ultimo articolo sancisce il divieto dell'abuso di diritto, al fine di evitare che le disposizioni della Carta possano essere interpretate nel senso di consentire attività che comportino la distruzione o limitazione di diritti riconosciuti dalla Carta stessa.

Il valore giuridico della Carta

La Carta dei diritti è stata pubblicata nella sua versione definitiva nella "Gazzetta ufficiale della Comunità europea" (GUCE n. C 364/2000 del 18/12/2000) dopo essere stata consegnata ufficialmente il 2 ottobre al presidente francese Jacques Chirac, presidente di turno dell'Unione, discussa nella riunione dei capi di Stato e di governo il 14 e 15 di ottobre 2000 a Biarritz, approvata con una raccomandazione dal Parlamento europeo il 14 novembre 2000 (410 voti a favore, 93 contrari e 27 astenuti). Il Vertice di Nizza ne sancì l'approvazione con le seguenti conclusioni: «Il Consiglio europeo si compiace della proclamazione congiunta, da parte del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione, della Carta dei diritti fondamentali, che riunisce in un unico testo i diritti civili, politici, economici, sociali e societali finora enunciati in fonti diverse, internazionali, europee o nazionali. Il Consiglio europeo auspica che alla Carta sia data la più ampia diffusione possibile presso i cittadini dell'Unione. In conformità con le conclusioni di Colonia, la questione della portata della Carta sarà esaminata in un secondo tempo» (doc. 400/01/2000). Benché la volontà manifestata dalla Commissione, dal Parlamento europeo e da alcuni Stati (tra cui l'Italia) fosse stata sempre favorevole all'inserimento della Carta nel corpus dei trattati comunitari e benché anche l'organo costituito per la sua redazione avesse lavorato sul presupposto della sua efficacia vincolante, il Consiglio europeo di Nizza proclamò la Carta dei diritti fondamentali senza nessuna integrazione nei trattati. Pur non essendo investita di alcuna formale efficacia vincolante, la Carta è stata da subito il fondamento di numerosi richiami nella prassi applicativa. Un riferimento alla Carta si è avuto ancor prima del 7 dicembre 2000 da parte del Tribunale costituzionale spagnolo (sentenza 292/2000 del 30/11/2000) seguito poi da altre Corti costituzionali, compresa quella italiana (fra le varie, si veda la sentenza n. 11/135 del 24/04/2002 in "Foro italiano" 2004, I, 390) (v. Corti costituzionali e giurisprudenza). Il Tribunale di prima istanza (v. Tribunale di primo grado) ha utilizzato la Carta

in numerose occasioni (sentenza 30/1/2002 – causa T-54/99, in “Raccolta della giurisprudenza”, I-313; ordinanza 4/4/2002 – causa T-198/01 R, *ibid.*, II, 2153) e ancor più ampio è stato il richiamo operato dagli avvocati generali (fra le tante, *F.G. Jacobs*, 21/3/2002, *Union de Pequenos Agricultores c. Consiglio*, causa C-50/00P; *Stix-Hackl*, 6/12/2001, *Repubblica Italiana c. Commision*, causa C-224/00). Persino un organo giurisdizionale non appartenetene all’Unione come la Corte di Strasburgo vi ha fatto riferimento (sentenza 11/7/2002, *Goodwin v. The United Kingdom*).

La Carta rappresenta un documento che ha fissato chiaramente i diritti fondamentali riconosciuti dall’Unione europea in maniera tale da mettere in evidenza l’articolata giurisprudenza con cui la Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell’Unione europea) ha affermato la tutela di tali diritti. Si è sollevato, invero, il timore che una catalogazione “rigida” dei diritti fondamentali possa comportare una riduzione delle tutele fondamentali previste nei singoli ordinamenti costituzionali degli Stati membri dell’UE. Tuttavia le disposizioni della Carta hanno un ambito di applicazione di per sé limitato agli atti delle istituzioni e degli organi dell’Unione e agli atti degli Stati membri che danno attuazione al diritto dell’Unione, così come previsto espressamente all’art. 51, paragrafo 1 della stessa Carta; il paragrafo 2 ne limita ulteriormente l’ambito applicativo affermando che essa non introduce nuove competenze per l’Unione, né apporta modifiche ai compiti definiti dai Trattati (v. Diritto comunitario). Eppure la Carta non ha richiesto modifiche da apportare nelle Costituzioni degli Stati membri, né si sostituisce a queste. Essa costituisce un ulteriore progresso – di respiro costituzionale – nella realizzazione di uno spazio giuridico europeo, denominatore comune fra tradizioni giuridiche e sensibilità diverse. In ogni caso, la Carta ha già oggi una sua valenza, a testimonianza di quel corpus giuridico europeo che è fatto di diritti e di importanti conquiste civili,

manifestando così il carattere profondo di un'Europa non solo economica.

Resta aperta la questione centrale del valore giuridico della Carta: documento solenne con una sostanziale proiezione costituzionale ovvero atto atipico meramente riepilogativo di diritti rilevanti nell'ambito dell'*Acquis* comunitario?

Il Parlamento europeo in sessione plenaria aveva con forza chiesto una integrazione della Carta nei Trattati (risoluzione A5-00064/2000 del 16 marzo 2000 e risoluzione B5-767/2000 del 3 ottobre 2000), così come il Comitato economico e sociale (risoluzione 1005 del 20 settembre 2000).

La Commissione europea, con la comunicazione COM(2000)644 dell'11/10(2000, si pronunciò auspicando un'integrazione nei Trattati della Carta, aggiungendo che la sola proclamazione della Carta avrebbe avuto comunque un impatto sugli Stati membri, anche per la sua attitudine a diventare canone interpretativo per la Corte di giustizia. L'Italia ha invece sottolineato l'opportunità di «configurare la Carta come un documento giuridicamente vincolante, il cui inserimento nei Trattati rappresenti il segno concreto che l'Europa si pone come soggetto politico portatore di valori di civiltà condivisi, garantendo inoltre l'esito positivo del processo di allargamento» (relazione finale della XIV Commissione politiche dell'UE – Camera dei deputati, 3 ottobre 2000).

Lo status giuridico del testo si può dunque collocare a metà strada tra documento giuridicamente non vincolante e atto di rango sostanzialmente costituzionale: la sua integrazione nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa – quale II parte – ne ha quindi rafforzato la tensione costituzionale (v. Costituzione europea).

Vittorio Calaprice (2006)

Carta di Chivasso

Il 19 dicembre 1943, nella casa di Edoardo Pons a Chivasso, un gruppo di antifascisti di diversa provenienza – la Valle d'Aosta e le Valli valdesi – e di differente estrazione politica e religiosa, si diede convegno per definire un progetto di autonomia federale per le regioni alpine nel quadro di un'Europa federale: Émile Chanoux ed Ernesto Page, della resistenza valdostana, Giorgio Peyronel, Osvaldo Coisson, Gustavo Malan e Mario Alberto Rollier, di quella valdese. Mancavano all'incontro Lino Binet, arrestato dai fascisti, e Federico Chabod, che aveva però fatto pervenire ai convenuti il suo "testo preliminare".

La Dichiarazione dei rappresentati delle popolazioni alpine, più comunemente nota come Carta di Chivasso, è il frutto di questo incontro. Stampata e diffusa clandestinamente e, infine, pubblicata sul n. 5 de "L'Unità europea", l'organo di stampa del Movimento federalista europeo, nel luglio-agosto 1944, venne riedita, dopo la Liberazione, nei "Quaderni dell'Italia Libera" con un commento di Chanoux dal titolo *Federalismo ed autonomie*.

Nella visione di Chanoux che, con Rollier, fu il principale ispiratore della Carta, il problema centrale era la ristrutturazione in senso federale degli Stati nazionali (v. Federalismo). L'incontro con Rollier implicava, però, uno spostamento di accenti e fece sì che il messaggio fondamentale della C. non fosse a la priorità del federalismo interno. I federalisti valdesi recepirono pienamente l'importanza centrale del federalismo interno, ma, avendo appreso la lezione del *Manifesto di Ventotene* XX erano consapevoli che al di fuori del superamento della sovranità nazionale assoluta non c'era nessuna prospettiva di reale e durevole progresso in

direzione del federalismo interno. Il centralismo degli Stati nazionali aveva la sua radice fondamentale nell'anarchia internazionale, che discendeva direttamente dalla sovranità assoluta, diventata incompatibile con la crescente interdipendenza dei rapporti umani determinata dallo sviluppo delle forze produttive. In un sistema di Stati indipendenti e sovrani, la sicurezza prevaleva fatalmente sulle libertà al loro interno e favoriva, perciò, le tendenze militaristiche, centraliste, conservatrici e autoritarie. Da questa analisi discendeva che la federazione europea costituiva il *préalable* rispetto alle riforme interne, autonomismo compreso. Questa consapevolezza entrava pienamente nell'elaborazione della Carta, il cui messaggio più profondo e impegnativo appariva perciò l'idea del parallelismo fra federalismo sovranazionale e infranazionale.

Il contenuto della Carta di Chivasso può essere riassunto in tre punti fondamentali. La parte preponderante del documento è dedicata alla rivendicazione di una forte autonomia delle Vallate alpine nel campo politico-amministrativo (il modello esplicitamente indicato è quello dei cantoni svizzeri), in quelli della cultura e dell'istruzione (qui la rivendicazione fondamentale è quella del bilinguismo), nonché in quello dell'economia (comprendente, oltre a un controllo sulle risorse locali, forme di autonomia fiscale). In tal modo, si sarebbero cancellate le conseguenze, particolarmente rovinose per le Vallate alpine, dell'oppressione delle culture locali attuata costantemente dallo Stato nazionale centralizzatore ed esasperata dal regime fascista. In secondo luogo, tale rivendicazione riguardante specificamente le Vallate alpine era inquadrata in quella della ristrutturazione globale dello Stato italiano in direzione «di un regime federale repubblicano a base regionale e cantonale», inteso come «l'unica garanzia contro un ritorno della dittatura». Infine, la realizzazione di un regime federale a livello italiano era, a sua volta, inserita nella prospettiva della federazione europea, perché il federalismo «rappresenta la soluzione del

problema delle piccole nazionalità e la definitiva liquidazione del fenomeno storico degli irredentismi, garantendo nel futuro assetto europeo l'avvento di una pace stabile duratura». Nella Carta di Chivasso erano presenti i temi delle autonomie economico-sociali accanto a quelle istituzionali e culturali, come prova l'esigenza di definire e finalizzare il prelievo delle risorse pubbliche a livello locale – oggi parleremmo di “federalismo fiscale” – e la presenza di misure di sviluppo socioeconomico insieme a misure di solidarietà sociale in grado di evitare lo squilibrio tra i livelli di sviluppo e di ricchezza tra le regioni, condizione che renderebbe impossibile un normale assetto federale.

Cinzia Rognoni Vercelli (2008)

Carter, James Earl

“Jimmy” C. (Plains, Georgia 1924) frequentò le scuole pubbliche di Plains e in seguito si iscrisse al Georgia Southwestern College e al Georgia Institute of Technology; nel 1946 si diplomò presso la United States Naval Academy di Annapolis, in Maryland. Durante il servizio in Marina, C. fu scelto per far parte del gruppo che lavorava al programma nucleare. Laureatosi in fisica nucleare presso l'Union College di Schenectady, nello stato di New York, prestò poi servizio sul sottomarino nucleare Sea Wolf. Nel 1953, a seguito della morte del padre, C. rassegnò le dimissioni dalla Marina, fece ritorno a Plains e prese a occuparsi dell'azienda agricola di famiglia, dimostrando notevoli attitudini imprenditoriali.

Risalgono a questo periodo gli esordi nella carriera pubblica e le prime esperienze nella politica locale di C. Fin da allora si distinse per le idee liberali e l'opposizione alla

segregazione razziale che dominava in quegli anni il sud degli Stati Uniti: rifiutò di aderire al Comitato creato dalla comunità bianca di Plains per opporsi alla decisione della Corte suprema statunitense che aveva dichiarato incostituzionale la segregazione nelle scuole pubbliche, e subì per questa ragione il boicottaggio della sua attività economica; appoggiò in seguito un programma scolastico che, sospettato di favorire l'integrazione, fu sospeso dalle autorità locali.

La determinazione a intraprendere la carriera politica era ormai maturata, e C. presentò la propria candidatura alla carica di senatore dello Stato nelle elezioni del 1962, che vinse. Riconfermato nelle successive elezioni, fu senatore della Georgia fino al 1966, quando si candidò per la carica di governatore; sconfitto nelle primarie del Partito democratico, si ripresentò quattro anni più tardi. Ottenne la candidatura da parte del partito, che lo preferì al governatore uscente, Carl Sanders, e fu eletto nel novembre successivo. Come governatore della Georgia, sin dal discorso inaugurale C. pose al centro della sua azione la questione razziale e i diritti civili, sia attraverso atti simbolici (affisse nell'edificio che ospita il governo federale un ritratto di Martin Luther King), sia favorendo l'ingresso di afroamericani nella pubblica amministrazione. Procedette inoltre alla riorganizzazione delle strutture del governo locale e riformò la gestione del bilancio dello Stato; dimostrò inoltre una particolare sensibilità per il problema della trasparenza del dibattito politico, inaugurando un sistema che prevedeva la pubblicità delle riunioni di gabinetto, e per le tematiche legate alla salvaguardia dell'ambiente; si schierò a favore della reintroduzione della pena di morte.

Concluso il quadriennio da governatore, C. ricevette una preziosa opportunità di esporsi alla ribalta nazionale e internazionale con l'invito a far parte della Commissione trilaterale: fondata da David Rockefeller, presidente della

Chase Manhattan Bank, essa riuniva influenti uomini di affari, accademici e politici e, in contrapposizione alla politica di Henry Alfred Kissinger, propugnava il dialogo tra gli Stati Uniti, l'Europa e il Giappone e la valorizzazione della dimensione economica della collaborazione.

Il 12 dicembre 1974 C. annunciò la propria intenzione di correre per la presidenza nelle successive elezioni. Durante la Convenzione del Partito democratico, svoltasi nel 1976 a New York, forte del sostegno dei delegati del Sud, ottenne la nomination e scelse il senatore del Minnesota, Walter Mondale, come candidato alla vicepresidenza, assicurandosi in tal modo l'appoggio dei settori liberal del Nord. C. si affacciava alla competizione elettorale, che lo opponeva al presidente in carica Gerald Ford, senza alcuna esperienza significativa di governo nazionale e dopo aver seguito un cursus honorum inusuale: era dunque sconosciuto a gran parte dell'opinione pubblica e dell'elettorato, tanto che si coniò per lui il soprannome *Jimmy Who?* Egli seppe però trasformare il suo più evidente limite in una preziosa risorsa: facendo leva sul diffuso disincanto e sulla sfiducia dell'opinione pubblica statunitense nei confronti del governo federale, alimentati dalla guerra del Vietnam, dalla vicenda del Watergate e dalla crisi economica, enfatizzò la propria estraneità al sistema e propose una nuova politica. La "questione morale", l'impegno alla trasparenza e alla gestione efficiente del governo nazionale, la riforma del budget e la decentralizzazione furono al centro della campagna elettorale del candidato democratico. Tra i temi affrontati, la politica estera rivestì un'importanza cruciale. Anche a questo proposito, C. espresse un netto rifiuto della *Realpolitik* che aveva caratterizzato gli anni delle amministrazioni repubblicane di Richard Nixon e Gerald Ford. Nel bicentenario dell'indipendenza, e dopo gli scandali che avevano avvelenato la vita politica statunitense, C. si fece interprete della necessità di rinsaldare la fiducia del popolo americano nel proprio sistema di valori e nel "destino manifesto". Secondo C., gli Stati Uniti erano stati

eccessivamente condizionati dalla paura del comunismo che li aveva spinti a sostenere governi dittatoriali e sanguinari purché presentassero garanzie di anticomunismo. Al contrario, egli proponeva una politica estera fondata sulla difesa dei Diritti dell'uomo. Ribadì inoltre la necessità di procedere lungo la politica del disarmo intrapresa dal Nixon e Kissinger, e sostenne l'urgenza di negoziare una nuova intesa sulla riduzione degli armamenti nucleari, lo Strategic arms limitation talks (SALT) II, migliorando l'accordo raggiunto da Ford e da Leonid Brežnev nel 1974: si trattava, con tutta evidenza, di proposte in parte contraddittorie, che presupponevano una politica ambivalente nei confronti dell'Unione Sovietica, pressata sul piano dei diritti umani e riconosciuta come interlocutore affidabile nei negoziati per la riduzione degli armamenti nucleari. Cogliendo il disagio suscitato dalla condotta di Nixon, C. aveva inoltre annunciato di voler migliorare i rapporti con gli alleati europei, e si era impegnato ad abbandonare la politica unilaterale e a consultarli sulle materie di comune interesse. Sotto questo profilo, la precedente militanza di C. e del consigliere per la Sicurezza nazionale Zbigniew Brzezinski nella Commissione trilaterale e la scelta di inviare all'indomani del giuramento il vicepresidente Mondale in visita ufficiale presso le capitali europee sembravano garantire una maggiore attitudine al confronto. Sul piano dei rapporti con la Comunità economica europea, ancor più significativa apparve la visita compiuta dallo stesso C. presso la Commissione europea: Nixon e Kissinger avevano accettato di consultare regolarmente la presidenza del Consiglio europeo, segnalando in tal modo la disponibilità al dialogo con l'istituzione rappresentativa dei governi; al contrario, la scelta di recarsi in visita presso la sede della Commissione europea a Bruxelles indicava un nuovo atteggiamento, confermato dall'impegno assunto in quell'occasione a incoraggiare gli sviluppi dell'integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della). Altrettanto promettenti sembravano l'invito rivolto alla Commissione a partecipare agli annuali incontri del G 7 e

la fine dell'ostinata opposizione alla Politica agricola comune (PAC) della Comunità economica europea, che favorì il corso dei negoziati del Tokyo Round e la conclusione dell'accordo nel 1979.

Nonostante simili premesse, C. non fu in grado di fornire un supporto attivo all'integrazione: come ha osservato Geir Lundestad, è significativo che le memorie di C., del segretario di Stato Cyrus Vance e di Brzezinski non contengano alcun cenno all'Europa comunitaria (v. Lundestad, 1998). Le tiepide relazioni con le Istituzioni comunitarie erano la conseguenza e il riflesso delle relazioni tra gli Stati Uniti e gli alleati europei, che furono attraversate da profonde tensioni, determinate dalle gravi divergenze emerse a proposito delle principali scelte dell'amministrazione. Anzitutto, la politica di C. nei confronti dell'Unione Sovietica suscitò il disappunto e il dissenso dei governi europei. Nel primo biennio tale politica fu sostanzialmente coerente rispetto agli impegni assunti durante la campagna elettorale. C. non risparmiò al governo di Mosca aspre critiche a causa delle violazioni dei diritti umani, e sostenne apertamente la causa dei dissidenti politici, spingendosi ai limiti dell'ingerenza negli affari interni, ma parallelamente proseguì i negoziati avviati per un accordo sulla limitazione degli armamenti nucleari. A partire dal 1979, di fronte alla ripresa della collaborazione militare con Cuba e all'invasione dell'Afghanistan da parte dell'Unione Sovietica, prevalse all'interno dell'amministrazione statunitense la linea di Brzezinski, fautore di una politica di fermezza: venne dunque enunciata pubblicamente la "dottrina C.", che estendeva l'area degli interessi vitali degli Stati Uniti al Golfo Persico; il presidente chiese al Congresso di procrastinare, di fatto di sospendere sine die, la ratifica del trattato SALT, decise il boicottaggio delle Olimpiadi di Mosca e impose sanzioni economiche che prevedevano restrizioni al diritto di pesca in acque costiere statunitensi, un embargo sui cereali e la sospensione degli scambi che comportavano il

trasferimento di tecnologia all'Unione Sovietica.

Gli europei, e in particolare il governo francese e quello tedesco, denunciarono nella prima fase il carattere "ideologico" e di inutile provocazione che la politica dei diritti umani assumeva nei confronti dell'Unione Sovietica, e il rischio che comportava di compromettere la distensione. Ugualmente critico fu il giudizio nei confronti della politica di maggiore fermezza adottata dall'amministrazione C. dal 1979. In particolare, la prospettiva di una risposta comune dell'occidente all'invasione sovietica dell'Afghanistan, sollecitata dagli Stati Uniti, era minata dalla sensibile differenza nella percezione e nella valutazione dell'azione sovietica: gli americani vi leggevano un'espressione della volontà espansionistica già emersa alla metà degli anni Settanta in Africa, mentre gli europei tendevano a considerarla nel quadro della politica regionale, come una scelta dettata dalla necessità di allontanare la minaccia che il fondamentalismo religioso di matrice islamica si diffondesse nelle repubbliche musulmane dell'Unione. Nemmeno l'accordo SALT II, firmato a Vienna nel giugno 1979, fu comunque esente da critiche: da un lato gli europei temevano che la neutralizzazione reciproca degli arsenali nucleari potesse compromettere la credibilità del deterrente statunitense; dall'altro evidenziavano come i limiti imposti dal trattato autorizzassero una nuova corsa agli armamenti piuttosto che vietarla; infine, il cancelliere tedesco Helmut Schmidt sottolineò che il SALT II ometteva ogni riferimento ai missili a media gittata che minacciavano l'Europa. I contrasti più insidiosi e profondi emersero, in seno all'Alleanza atlantica, proprio sul piano della politica di difesa. I timori che gli Stati Uniti volessero procedere a un disimpegno dall'Europa furono riacutizzati dal dibattito, divenuto di pubblico dominio, relativo all'inadeguatezza dell'apparato di difesa convenzionale della Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO), né furono ridimensionati dalla decisione di C. di avviare un ampio programma di riarmo a

lungo termine, che contravveniva agli impegni assunti in campagna elettorale. Ulteriori tensioni furono provocate dalla incerta e ondivaga risposta dell'amministrazione C. all'installazione dei missili SS 20 da parte dell'Unione Sovietica, che provocò nei confronti del governo statunitense l'immeritata accusa di mantenere un atteggiamento di *benign neglect* verso gli alleati europei: dapprima C. annunciò di voler autorizzare la produzione della bomba a neutroni, quindi sollecitò gli alleati a concedere preventivamente il proprio assenso, e infine ritirò la proposta; in seguito, la decisione di dislocare missili Cruise e Pershing II in Europa assunta durante il vertice NATO del dicembre 1979, se da un lato rassicurò i governi europei, dall'altro li pose in una posizione difficile a causa del diffuso movimento antinucleare. Indicativa della tensione che caratterizzava i rapporti tra gli Stati Uniti e l'Europa negli anni dell'amministrazione C. fu inoltre la vicenda della fornitura di uranio arricchito: nell'ambito di una politica volta ad arginare i rischi di proliferazione nucleare, gli Stati Uniti denunciarono nel 1978 un accordo precedentemente concluso con la Comunità europea dell'energia atomica (CEEa o Euratom) e chiesero di rinegoziarne i termini, ma si dovettero confrontare con il netto e compatto rifiuto da parte dei governi europei. Il Medio Oriente e il Golfo Persico furono teatro del maggiore successo – gli accordi di Camp David – e della più scottante sconfitta della presidenza C. – la caduta dello scià, l'ascesa di Khomeini, il sequestro del personale dell'ambasciata americana di Teheran e il fallimento del tentativo di trarre in salvo gli ostaggi. Anche questi aspetti della politica carteriana diedero luogo a incomprensioni, e addirittura contribuirono ad accrescere la distanza, tra i governi europei e l'amministrazione statunitense. Invero, nei primi anni della presidenza di C., la sua politica mediorientale era parsa favorire una convergenza: dichiarandosi in favore di una *homeland* per il popolo palestinese, il presidente statunitense sembrava propenso a abbracciare una linea prossima a quella da tempo adottata

dalla Comunità economica europea; al contrario, la dichiarazione finale del Consiglio europeo di Venezia, in cui gli Stati della Comunità affermarono il diritto dei palestinesi all'autodeterminazione, provocò una brusca reazione da parte dell'amministrazione C. e il raffreddamento dei rapporti. In relazione alla crisi iraniana, il governo statunitense rimproverò agli alleati europei la scarsa solidarietà dimostrata.

L'influenza della politica carteriana sul processo di integrazione europea fu indiretta e involontaria, per quanto profonda e duratura: per risolvere la crisi economica mondiale, l'amministrazione C. adottò una politica espansiva e, confidando che la ripresa potesse essere trainata dalle tre locomotive, Giappone, Stati Uniti e Germania, esercitò notevoli pressioni sul governo di Bonn affinché abbandonasse la tradizionale politica restrittiva basata sul contenimento dell'inflazione a favore di una strategia di *deficit-spending*. L'insistenza del governo statunitense e il rifiuto tedesco provocarono una profonda spaccatura tra i due paesi. Di fronte alla crisi nei rapporti con il tradizionale alleato, e al rischio di isolamento che ne conseguiva, il cancelliere tedesco Schmidt rafforzò l'asse con la Francia, e impresse alla politica europea l'accelerazione che condusse all'accordo istitutivo del Sistema monetario europeo.

Concluso il mandato, nonostante le difficoltà legate all'insuccesso nella gestione della crisi degli ostaggi in Iran e alla perdurante crisi economica, e malgrado i sondaggi indicassero un diffuso malcontento nei confronti del suo operato, C. si candidò alle elezioni presidenziali, e alla Convenzione nazionale ottenne l'investitura da parte del Partito democratico.

A seguito della sconfitta elettorale subita a opera di Ronald Reagan nel novembre del 1980, C. si ritirò dalla politica attiva, ma non rinunciò all'impegno pubblico. Oltre che nell'insegnamento presso l'Università di Atlanta, C. si

impegnò in numerose fondazioni, e istituì il Carter Center con l'obiettivo di contribuire a sostenere la causa dei diritti umani, promuovere la democrazia e risolvere i conflitti; negli anni Novanta condusse, su mandato del Presidente Bill Clinton, delicate mediazioni nelle crisi di Haiti e della Corea del Nord.

In considerazione dell'azione svolta attraverso la sua fondazione, C. fu insignito nel 2002 del Premio Nobel per la pace.

Daniela Vignati (2009)

Casaroli, Agostino

C. (Castel San Giovanni, Piacenza 1914-Roma 1998), proveniente da una famiglia di modeste condizioni economiche, studiò nel seminario di Bedonia e al Collegio Alberoni di Piacenza. Ordinato sacerdote il 27 maggio 1937, fu inviato a Roma per perfezionarsi nella Pontificia accademia ecclesiastica, in vista di una carriera nella diplomazia vaticana. Nel 1939 si laureò in diritto canonico presso l'Ateneo Lateranense e l'anno successivo entrò nella Segreteria di Stato con la qualifica di archivista, per essere poi promosso a minuterante nel 1950. Nel corso della sua permanenza alla Segreteria di Stato si occupò in particolare dell'America Latina. Nel 1955 curò da Roma la preparazione della prima conferenza dell'episcopato latino-americano e si recò a poi Rio de Janeiro per la sua celebrazione (25 luglio-4 agosto 1955), accompagnando il cardinale Adeodato Piazza, segretario della Sacra congregazione concistoriale, e monsignor Antonio Samorè, che lo aveva avviato alle problematiche latino americane e di cui si considerò sempre discepolo.

A partire dal 1958 fu anche insegnante di stile diplomatico presso la Pontificia Accademia Ecclesiastica, fino a quando, nel marzo 1961, fu nominato da Giovanni XXIII sottosegretario della Congregazione per gli Affari ecclesiastici straordinari accanto a monsignor Giovanni Battista Scapinelli di Lèguigno. In tale veste guidò a Vienna la delegazione della Santa Sede alla Conferenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) sulle relazioni diplomatiche (marzo 1961) e partecipò, sempre a Vienna, alla Conferenza dell'ONU sulle relazioni consolari (aprile 1963).

Al termine di quest'ultima conferenza, fu incaricato dal pontefice Giovanni XXIII di recarsi a Budapest e a Praga «per incontrare, per parlare, per incominciare a trattare» (v. Casaroli, 2000, p. 9) con i governi comunisti di Ungheria e Cecoslovacchia. Fu l'inizio della *Ostpolitik* vaticana, a cui C. dette un fondamentale contributo, con il pieno appoggio e la fiducia di Giovanni XXIII prima e Paolo VI poi, avendo il delicato incarico di riprendere i contatti, interrotti da anni, coi regimi comunisti dell'Europa centro orientale. Tra l'aprile e il maggio 1963 C. fu a Budapest, dove incontrò il cardinale József Mindszenty, e a Praga, dove incontrò l'arcivescovo monsignor Josef Beran, ed ebbe i primi colloqui con le autorità locali. A seguito di lunghe e difficili trattative con il governo di Praga, nel febbraio 1965 C. ottenne che fosse permesso a monsignor Beran di recarsi a Roma per essere creato cardinale, mentre la sede arcivescovile di Praga veniva affidata a monsignor František Tomášek in qualità di amministratore apostolico, ponendo così fine a una situazione di ingovernabilità della diocesi. Nel giugno dell'anno successivo stipulò un accordo con Belgrado per la ripresa delle relazioni diplomatiche tra la Santa Sede e la Jugoslavia.

Il 29 giugno 1967 C. fu nominato segretario della Congregazione per gli Affari ecclesiastici straordinari, che l'anno successivo assunse la nuova denominazione di Consiglio

per gli Affari pubblici della Chiesa, e il 16 luglio fu consacrato vescovo da Paolo VI. Fu in seguito nominato presidente della Pontificia commissione per la Russia e membro di quelle per l'America Latina e per la Pastorale delle migrazioni e del turismo. Fu anche consultore delle Congregazioni per la dottrina della fede e per i vescovi e della Pontificia commissione per la revisione del Codice di diritto canonico. In questo periodo fece numerosi viaggi in Polonia per stabilire contatti diretti con i vescovi e il clero locali. Nel febbraio 1971, in occasione del deposito della ratifica del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari, si recò a Mosca in veste di rappresentante della Santa Sede, riprendendo così, dopo cinquanta anni, i contatti diplomatici tra Unione Sovietica e Vaticano. Fautore dell'integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della), il 20 gennaio 1972 tenne all'Istituto di studi di politica internazionale di Milano un importante discorso sulla Santa Sede e l'Europa, sottolineando che l'unione del vecchio continente non doveva essere concepita in concorrenza e tanto meno in opposizione alla comunità mondiale, ma al servizio di quella. La Comunità economica europea, in altre parole, doveva essere di stimolo e di esempio non solo ai paesi europei, ma al mondo intero. Per questo auspicava una unità che non fosse soltanto economica, ma anche politica, e capace di allargarsi progressivamente a tutti i paesi del continente (v. anche Allargamento).

In questo quadro rientrò la sua partecipazione, in rappresentanza della Santa Sede, alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) di Helsinki, una partecipazione fortemente voluta da Paolo VI, anche contro il parere di suoi autorevoli consiglieri. Avviata a partire dal novembre 1972, la Conferenza si concluse con l'atto finale del 1° agosto 1975, che C. firmò coi capi di Stato e di governo di altri 34 paesi. Tra i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti dall'atto finale vi era anche «la libertà dell'individuo di professare e praticare, solo o in comune con

altri, una religione o un credo secondo i dettami della propria coscienza» (VII principio). L'accettazione di tale principio anche da parte dei regimi comunisti europei (sia pure solo formalmente e con molti dubbi sulla sua reale applicazione) dette una più solida base giuridica alle richieste della Santa Sede in favore della libertà religiosa.

In questo periodo C. si recò anche a Cuba (27 marzo-5 aprile 1974) per partecipare alla Conferenza episcopale dell'isola caraibica, cogliendo l'occasione per incontrare alte personalità del regime e lo stesso Fidel Castro. Pur non riuscendo a ottenere l'eliminazione del divieto di adesione dei cattolici al partito comunista, che di fatto impediva una piena partecipazione alla vita civile (il divieto cadrà soltanto nel 1991), la visita permise la ripresa delle relazioni diplomatiche e la nomina di un nunzio apostolico a Cuba.

Dopo la morte di Paolo VI, C. fu confermato segretario del Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa sia da Giovanni Paolo I che da Giovanni Paolo II. Dopo la morte del cardinale Jean-Marie Villot, il pontefice nominò C. pro Segretario di Stato e pro prefetto del Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa (28 aprile 1979). In tale veste predispose il primo viaggio in Polonia (2-10 giugno 1979) di Giovanni Paolo II, il quale, il 30 giugno successivo, lo nominò cardinale e segretario di Stato, prefetto del Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa e presidente della Pontifica commissione per lo Stato della Città del Vaticano.

In qualità di segretario di Stato C. proseguì una indefessa attività diplomatica, che lo condusse in tutte le parti del mondo. Nel febbraio 1984 firmò l'accordo di revisione del Concordato tra Italia e Santa Sede, che modificava quello concluso nel 1929. Nello stesso anno portò a termine la mediazione tra Argentina e Cile a proposito della controversia sul canale di Beagle. In seguito, nel giugno 1985, assistette alla firma del trattato di pace e amicizia tra i due paesi

sudamericani, che poneva termine ad un difficile periodo di tensione. Nel giugno 1988 si recò ancora in Unione Sovietica, per le celebrazioni del millennio della Russia cristiana, incontrandosi con Michail Gorbačëv, di cui preparò la visita in Vaticano l'anno successivo. Nel 1990 firmò a Budapest l'atto di ripresa delle relazioni diplomatiche con l'Ungheria e partecipò a Parigi al vertice straordinario dei paesi della CSCE, unico superstite dei firmatari del 1975.

Fu l'ultimo atto pubblico di C. Il 1° dicembre 1990 Giovanni Paolo II accettò le sue dimissioni da segretario di Stato, già presentate l'anno prima al compimento del settantacinquesimo anno d'età. Negli ultimi anni della sua vita C. si dedicò al servizio sacerdotale per i giovani detenuti del carcere minorile di Roma.

Alfredo Canavero (2010)

Cash, William

“Bill” C. (Londra 1940) è un politico britannico conservatore e deputato per il collegio elettorale di Stone.

Di confessione cattolica, ha studiato al Collegio gesuita di Stonyhurst nel Lancashire e al Lincoln College a Oxford. Nel 1967 ha ottenuto il titolo di avvocato e da allora ha esercitato la professione a Londra. Nel 1984 è stato eletto per la prima volta al Parlamento britannico come deputato per il collegio di Stafford, incarico che ha mantenuto fino al 1997, quando è diventato deputato per il collegio di Stone, situato sempre nella Contea dello Staffordshire, nella regione di West Midlands.

In qualità di deputato di distretti agricoli, C. si è

interessato alle questioni riguardanti le comunità rurali, ma anche ai problemi dell'Africa e alla cancellazione del debito, al commercio e all'industria, ai media e alle piccole imprese.

Per quanto riguarda la carriera parlamentare di C. alla Camera dei Comuni, nel 2001 Iain Duncan Smith, diventato leader del Partito conservatore e pertanto anche dell'opposizione, lo nominò procuratore generale ombra e quindi portavoce per gli Affari costituzionali, incarichi che C. perse nel 2003 quando Smith fu costretto a dimettersi e Michael Howard prese il suo posto. Nel corso della sua carriera di deputato, C. ha fatto parte di diverse commissioni parlamentari. Nutre un interesse forte e di lunga data soprattutto per gli affari europei, materia su cui ha scritto ampiamente, pubblicando numerosi articoli e tenendo conferenze in tutto il mondo. Il suo particolare approccio al tema dell'Europa e delle relazioni britanniche con la CEE/UE (v. Comunità economica europea; Unione europea) lo ha reso noto come accanito euroscettico (v. Euroscetticismo) che si è battuto contro il Federalismo in Europa, sebbene sostenga ancora l'Adesione britannica all'UE e l'uso del voto a Maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei ministri nel settore del libero scambio. Tale orientamento si riflette anche nel suo sostegno a vari gruppi euroscettici nonché nel suo ruolo attivo all'interno di essi, sia dentro che fuori del Parlamento britannico.

C. si è impegnato attivamente e per lungo tempo in questo settore e continua tuttora a sostenere la sua causa, anche se senza dubbio il periodo di maggiore influenza è stato agli inizi e a metà degli anni Novanta, quando era al potere il governo conservatore guidato dal primo ministro John Major e quando gli affari europei occupavano un posto prioritario nell'agenda politica del paese, anche a seguito della Conferenza intergovernativa Conferenze intergovernative (CIG) di Roma che portò al Trattato di Maastricht e alla sua successiva ratifica. Sebbene certamente non fosse né il primo né l'unico deputato euroscettico (il secondo voltafaccia del

Partito laburista sulla questione europea era iniziato soltanto a metà degli anni Ottanta e tra i suoi membri rimanevano forti posizioni euroscettiche, mentre all'interno del Partito conservatore, nel novembre del 1980 si era formato il Conservative European reform group – CERG, il più vecchio gruppo antieuropeista) è diventato ben presto uno dei protagonisti dell'euroscetticismo sia alla Camera dei Comuni che al di fuori di essa.

Al Parlamento, C. ha assunto sin dall'inizio incarichi relativi agli Affari europei, diventando membro della commissione Affari europei della Camera dei Comuni nel 1985. Ha anche presieduto la Commissione *backbench* del Partito conservatore sugli Affari europei dal 1989 al 1991, divenendone vicepresidente aggiunto nel 1997. Nel contesto più generale dell'euroscetticismo britannico, per molti versi la principale organizzazione è stata il cosiddetto "Gruppo di Bruges", un think tank extraparlamentare indipendente fondato nel febbraio 1989 a seguito del discorso che l'allora primo ministro Margaret Thatcher tenne al Collegio d'Europa di Bruges, in Belgio nel settembre 1988. In esso, la Thatcher notoriamente si oppose al conferimento di poteri a uno Stato europeo dopo aver appena smantellato lo statalismo nel Regno Unito. Nel marzo 1989, dopo alcune discussioni con il direttore della campagna del gruppo, C. Fondava un gruppo parlamentare, il gruppo degli "Amici di Bruges" (Parliamentary backbench Friends of Bruges Group, PF0B), che è diventato uno degli unici tre gruppi alla Camera dei Comuni che si occupano esclusivamente della questione europea. Il PF0B presieduto da C. ha presto accolto nelle sue file 130 deputati a maggioranza tory.

Su queste basi, l'euroscetticismo britannico si è organizzato ed è divenuto attivo su vasta scala durante le due CIG sull'Unione politica e su quella monetaria (1990-1991) e sul successivo processo di ratifica del Trattato di Maastricht, uno sviluppo in cui C. ha svolto un ruolo chiave. Nel gennaio

1991, il segretario per gli Affari esteri lo invitò a scrivere una relazione sulla politica europea per il Manifesto del Comitato conservatore in vista della CIG; successivamente C. rifiutò un posto di governo, scegliendo invece di «orchestrare l'opposizione al Trattato di Maastricht e di organizzare una campagna referendaria contro Maastricht».

Nel frattempo, i negoziati di Maastricht venivano approvati senza grossi problemi nel paese e malgrado le posizioni euroscettiche dentro e fuori del Parlamento. Gli *opt-out* relativi all'Unione economica e monetaria e alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori furono accolti favorevolmente in Gran Bretagna. Nel novembre 1991, durante un dibattito su tale questione alla Camera dei Comuni, la leadership tory bloccò il dissenso e ottenne una maggioranza di 101 voti con soli sei suoi deputati che votarono contro il governo.

Alle successive elezioni politiche della primavera del 1992, l'impatto euroscettico fu molto contenuto e Major, sostenuto ampiamente dalla stampa sulla sua politica di Maastricht, ne uscì vittorioso, la sua autorità fu riconfermata, mentre gli euroscettici dovettero riorganizzarsi. Il Gruppo di Bruges era in crisi e il PFOB, che nel 1991 aveva raggiunto il picco massimo di adesioni, era crollato nel periodo elettorale.

Di conseguenza, C. si concentrò su iniziative al di fuori della Camera dei Comuni fondando nel settembre 1991 un proprio think tank, l'Associazione democratica degli Stati-nazione in Europa. In quello stesso mese ci fu il "mercoledì nero", quando la sterlina crollò e uscì dal meccanismo di cambio (Exchange rate mechanism, ERM) del Sistema monetario europeo (SME) dopo una forte speculazione, portando Major sull'orlo delle dimissioni e dando una notevole spinta al movimento euroscettico. Il think tank di C. divenne il Great college street group (GCSG), finalizzato a bloccare l'approvazione del Trattato di Maastricht, raccogliendo un considerevole sostegno e ampie simpatie dei media. Anche i contatti tra i vari gruppi

euroscettici si rafforzarono in una fitta rete diretta dalla stessa cerchia ristretta di protagonisti, tra cui C. I legami internazionali sfociarono nel sostegno finanziario da parte del GCSG e di altri gruppi alla campagna danese del "no" in vista del secondo referendum danese del maggio 1993. Anche C. lanciò una petizione per il referendum britannico, raccogliendo 250.000 firme.

Tuttavia, tutti i tentativi compiuti per spostare il governo Major verso un approccio più euroscettico fallirono e il 20 maggio 1993, con 46 voti tory contrari, venne approvato dalla Camera dei Comuni in terza lettura il progetto di legge per il Trattato di Maastricht. L'importanza del voto, tuttavia, era stata sminuita dall'emendamento dei laburisti che aveva vincolato la ratifica finale all'accettazione della Carta sociale e dalle massicce campagne e manovre euroscettiche che avevano portato alla sconfitta del governo nelle prime due votazioni sul Capitolo sociale, sebbene al prezzo di una spaccatura tra i tory con la creazione di "un partito dentro al partito". Solo quando Major impose il voto di fiducia sulla questione, la Carta sociale venne accettata nel luglio 1993, un evento che sottolineò l'importanza dell'influenza euroscettica all'interno del Partito conservatore e dimostrò che gli euroscettici erano diventati i guardiani della legislazione governativa su tutto ciò che riguardava l'Europa.

Di conseguenza, il GCSG assunse un ruolo pubblico più importante e nell'ottobre 1993 C. ne estese l'azione e lo rinominò European foundation; da allora si è evoluto in un importante think tank indipendente ed "euro-realista" che sostiene la rinegoziazione dei Trattati europei che istituiscono il governo europeo. Considerato che gli euroscettici hanno esercitato molta della loro influenza facendo leva sul partito tory, la fondazione è diventata un importante strumento per l'attivismo di C. dopo la sconfitta elettorale del 1997 dei conservatori a favore dei laburisti. Tuttavia, oltre alla presidenza della European foundation, C.

è anche diventato segretario del CERG e membro della commissione Affari europei della Camera dei Comuni, i cui compiti includono la valutazione della valenza giuridica e/o politica dei documenti comunitari e la decisione sulla loro eventuale messa in discussione, il monitoraggio delle attività dei ministeri del Regno Unito nel Consiglio e l'analisi degli sviluppi giuridici, procedurali e istituzionali dell'UE.

Doreen Allerkamp (2009)

Castiella y Maiz, Fernando María

C. (Bilbao 1907-Madrid 1976) studia Diritto a Madrid, dove entra in contatto con un ramo dell'Azione cattolica, più precisamente con il circolo di Angel Herrera e la sua Asociación católica nacional de propagandistas (ACNP), che si prefiggeva l'obiettivo di formare una élite, promuovere l'attivismo politico e professionale dei cattolici, e ricristianizzare una società sempre più secolarizzata e liberale. C. si specializzò in Diritto internazionale «per continuare la gloriosa tradizione internazionalista spagnola di Suárez y Vitoria». Il suo primo obiettivo era quello di ottenere una cattedra universitaria in questa materia; a tal fine decise di completare la sua formazione all'estero. Con l'aiuto della sua famiglia e di varie borse di studio messe a disposizione dalla Junta de ampliación de estudios, ebbe la possibilità di studiare tra il 1929 ed il 1933 all'Istituto di alti studi internazionali di Parigi, all'Università di Cambridge, all'Accademia di Diritto internazionale dell'Aia e infine a Ginevra, dove, per un certo periodo, arrivò perfino a collaborare con il Segretariato generale della Società delle

Nazioni. I suoi progetti professionali subirono un lieve ritardo a causa della proclamazione in Spagna della II Repubblica nell'aprile del 1931. Con il suo amico José María Areilza (in seguito politico e diplomatico) si mobilitò contro il nuovo regime, affiliandosi alla Juventud monárquica di Bilbao e al Partido nacionalista español, una formazione radicale con inclinazioni fasciste. Queste due formazioni promossero una piattaforma elettorale monarchica per le elezioni dell'Assemblea costituente del giugno 1931. Questo impegno politico gli costò una breve permanenza in carcere. Le sue disavventure politiche finirono qui, visto che la preparazione dei concorsi a cattedra assorbì tutta la sua attività fino alla fine del 1935.

Alla vigilia delle elezioni del febbraio 1936, da poco nominato professore, C. risultava ideologicamente vicino al cenacolo della Acción española (la nuova destra radicale), anche se non aveva rotto il suo stretto rapporto con l'ACNP e con il cattolicesimo politico de "El Debate". In questo giornale, vincolato alla Confederación española de Derechas autónomas (CEDA), egli era l'editorialista di politica estera. Nonostante ciò, il programma contingente della destra cattolica gli sembrava troppo blando, in quanto prevedeva la collaborazione al progetto democratico-repubblicano. Il suo ideale era un fronte nazionale antirivoluzionario ed antiliberalista delle Destre, basato sulla cultura cattolica comune, che avrebbe potuto sconfiggere nelle urne il Fronte popolare. Nel frattempo, l'esperienza repubblicana e la crisi europea avevano inciso sul suo pensiero internazionale, che scivolò verso posizioni sempre più nazionaliste, con simpatie per i comportamenti imperialisti di Giappone, Italia e Germania.

Durante la guerra civile C. si rifugiò nell'ambasciata di Norvegia a Madrid per sfuggire alla repressione repubblicana, e da qui, nel febbraio 1939, passò poi nella zona controllata dai nazionalisti, dove si affiliò al partito unico franchista.

Ritornò quindi agli impegni universitari e, poco dopo, anche alla politica. Nel frattempo alcuni suoi amici monarchici ed ex cedisti avevano conquistato posti di rilievo in vari ministeri, in particolare in quello dell'Educazione. Venne quindi cooptato da A. Garcia Valdecasas per lavorare nella sezione di politica estera del nuovo Istituto di studi politici (IEP), creato ad imitazione di quello italiano fondato dal fascismo. Tra questo periodo e il 1943 deve essere collocato il momento della sua fascinazione per le dottrine ultranazionaliste e germanofile. Nel giugno 1940 C. elaborò un programma di riforma del Servicio exterior che, senza copiare il modello fascista, si prefiggeva di eliminare i vecchi metodi diplomatici avviando alla carriera del personale giovane e di provata lealtà politica, e assegnando alle nuove generazioni il compito di «conferire alla Spagna la sua grandezza storica facendo risorgere, nuovamente, l'Impero». Fu questo il momento culminante delle tentazioni belliciste del franchismo, che avrebbe voluto trarre profitto da una rapida vittoria dell'Asse nella guerra. C. ricevette l'incarico di scrivere un libro che giustificasse le rivendicazioni della Spagna (Gibilterra, Tangeri e parte dell'Africa francese in Marocco, Orano e persino alcuni territori nel Golfo di Guinea) se fosse entrata in guerra a fianco dell'Asse. Lo scrisse insieme ad Areilza e venne pubblicato nella primavera del 1941, contemporaneamente alla costituzione del Consejo de la Hispanidad (strumento di una politica di propaganda aggressiva in America latina ideato dal ministro degli Esteri Serrano Suñer), del quale C. fu nominato consigliere. Il passo seguente fu l'arruolamento nella División Azul, il corpo dell'esercito che combatté sul fronte sovietico a fianco dell'esercito tedesco. Quando C. tornò in Spagna nel 1942, la sua posizione ultragermanofila lo fece scontrare con il nuovo ministro degli Esteri, F. Gómez-Jordana, fautore di una politica più neutralista. Rifiutò quindi l'incarico di delegato nazionale del Servicio exterior del partito unico, ma, viceversa, nel marzo 1943 accettò la direzione dello IEP: con questa avrebbe acquisito automaticamente il ruolo di

Delegato nazionale e avrebbe avuto accesso al Parlamento e alla giunta politica del partito. Nello IEP si dedicò alla formazione dei futuri dirigenti politici e amministrativi del regime, e alla elaborazione della nuova dottrina politica del franchismo: dal 1943 fu necessario diluire le tesi più fasciste con maggiori dosi di nazional-cattolicesimo, per arrivare a una dottrina nella quale avrebbero potuto riconoscersi tutti i vari segmenti del franchismo, nonché i paesi alleati.

Dal 1945 C. lavorò in stretta collaborazione con gli esponenti del cattolicesimo politico, guidati da Alberto Martín Artajo, che Franco portò al governo per neutralizzare la campagna di ostracismo internazionale contro la sua dittatura, senza dover affrontare cambiamenti politici significativi. Per il generale Franco questa era l'unica alternativa al caos delle democrazie liberali e, soprattutto, al comunismo. Dallo IEP C. collaborò con la cosiddetta "Diplomazia cattolica", avviata dal Ministerio de asuntos exteriores, dall' Instituto de cultura hispánica, dal Consejo superior de investigaciones científicas e da organizzazioni cattoliche (Pax Romana) per tessere una trama di rapporti culturali, religiosi e diplomatici che rafforzassero l'identità cattolica e anticomunista del regime e influissero nelle votazioni delle Nazioni Unite sulla "questione spagnola". Nell'ambito di questa strategia, fra il 1948 e il 1951 C. fu ambasciatore in Perù, dove ottenne l'appoggio della dittatura conservatrice di Odría, rafforzò tramite questo rapporto i legami con Washington e tentò di conferire maggiore equilibrio alla politica spagnola nella regione, che sino a quel momento aveva puntato quasi esclusivamente sull'amicizia con l'Argentina di Perón. Tra il 1951 e il 1957, dopo aver rifiutato il ministero dell'Educazione, C. fu inviato come ambasciatore in Vaticano per concludere il negoziato sul Concordato, firmato poi nel 1953. Questo successo agevolò la sua nomina a ministro degli Esteri nel febbraio del 1957, nel contesto di una crisi di governo provocata dal progetto di J.L. de Arrese di favorire

il settore falangista e il Partito unico nella distribuzione del potere, a discapito delle altre famiglie politiche del Franchismo. C. parve allora una figura di consenso, in buoni rapporti con tutti i gruppi in lotta.

C. desiderava che la Spagna recuperasse quel ruolo internazionale al quale era "destinata" in virtù della sua storia e della sua posizione geografica: essere cioè considerata come una media potenza in Europa e una grande potenza in America. Credeva che, una volta superata tra il 1953 e il 1955, la "persecuzione straniera" (vestigio della vecchia immagine della cospirazione antispagnola di matrice antiliberalista), sarebbe stato necessario disegnare una nuova politica estera, basata su una diplomazia pragmatica, il meno ideologizzata possibile, capace di reinserire la Spagna nel sistema internazionale in condizioni di uguaglianza con il resto dei paesi occidentali. Per questo era necessario un avvicinamento all'Europa e una maggiore copertura militare di Washington (modificando il testo del 1953 e ottenendo più finanziamenti per modernizzare l'esercito), nonostante il massimo obiettivo fosse quello dell'integrazione nell'Organizzazione del trattato del Nord Atlantico (NATO). Il secondo punto del suo disegno consisteva nel promuovere e nel far fruttare la storica "vocazione universalistica" della Spagna, il che avrebbe permesso una politica di prestigio in ambiti regionali secondari del sistema internazionale (quello ibero-americano e quello arabo-mediterraneo), di grande utilità negli organismi e nei consessi multilaterali. Con questa doppia strategia, la capacità di manovra in politica estera si sarebbe moltiplicata. Si sarebbe potuto contribuire al decollo economico spagnolo (nei prolegomeni del Piano di stabilizzazione), si sarebbero potute soddisfare le necessità difensive del paese, affrontare con meno pressione esterna gli inevitabili processi di decolonizzazione in Guinea o nel Sahara e perfino riprendere il discorso storico del recupero di Gibilterra, simbolo per definizione della tradizionale dipendenza estera spagnola. Per sostenere questo progetto, C.

cercò di far sì che la dittatura limasse i suoi aspetti più autoritari e retrogradi: la repressione politica, la censura, ecc. Il suo maggior problema consisteva nel fatto che, politicamente, il franchismo era molto più scorretto di quello che egli potesse supporre e che il suo zoccolo duro (Carrero Blanco e Franco) non era disposto a muoversi in una direzione liberale oltre lo stretto necessario. Comunque la sua fedeltà al franchismo non venne meno, nonostante egli avesse modificato nel tempo le sue convinzioni, fino a immaginare una via d'uscita monarchica, conservatrice o perfino liberale dalla dittatura. In ogni caso, negli anni successivi sarebbe stata la politica estera e non quella interna ad occupare le sue energie.

Il periodo compreso tra il 1957 e il 1961 fu di preparazione. C. si preoccupò di ottenere la massima efficacia e professionalità dalla burocrazia diplomatica, in sintonia con il nuovo spirito tecnocratico dell'amministrazione franchista e lavorò per porre fine a quei problemi di immagine che implicavano l'intolleranza religiosa, i cattivi rapporti con i media stranieri o la scarsa neutralità ideologica della sua diplomazia culturale. La sfida iniziale fu quella di normalizzare i rapporti con i paesi dell'Europa occidentale e far fruttare al massimo gli accordi del 1953 con gli USA. Era necessario risolvere i contenziosi pendenti sin dall'epoca della Seconda guerra mondiale ed esibire il massimo pragmatismo per trovare nuovi punti comuni di interesse e di cooperazione. Si trattava di massimizzare le opportunità derivanti dalla posizione strategica spagnola e la sua potenzialità come mercato commerciale e di investimento.

C. conseguì presto un notevole miglioramento dei rapporti politici con Germania, Francia e Regno Unito; in minor misura con Belgio e con Italia, Paesi Bassi e i paesi nordici. In altri ambiti ebbe una reale apertura verso l'Europa: si firmarono accordi di vario tipo (culturali, tecnici, turistici e di sicurezza sociale) e alla fine di quest'epoca, la metà

del commercio spagnolo si svolgeva con l'Europa occidentale. Nel caso francese, la politica magrebina fu decisiva: in cambio dell'appoggio spagnolo sulla questione algerina, C. ottenne la collaborazione militare francese nel conflitto ispano-marocchino di Ifni (1957-58) e l'appoggio in organismi internazionali, oltre a sostanziosi accordi commerciali e finanziari. Con la Germania fu risolto il problema del blocco dei beni tedeschi del 1945: la collaborazione militare fu impossibile, ma i flussi economici bilaterali si moltiplicarono. Parigi e Bonn si convertirono così, assieme agli USA, in protettori politici della Spagna di Franco. Con Londra si ottenne che il contenzioso di Gibilterra non bloccasse i rapporti, e lo stesso si verificò con il Belgio, ma questa volta con l'affare Degrelle come elemento di tensione. Il disdegno dei democristiani italiani verso il Franchismo impedì di compiere ulteriori passi in avanti.

Questi successi diplomatici europei, sommati ai progressi economici e all'integrazione nelle organizzazioni economiche internazionali, spinsero C. a tentare una grande scommessa durante il triennio 1962-64: provare a percorrere cioè la strada dell'integrazione europea (lettera del febbraio 1962, contenente la richiesta dell'apertura di negoziati con la Comunità economica europea (CEE), in vista di una futura associazione o integrazione) (v. Integrazione, metodo della), contestualmente a una rinegoziazione degli accordi con gli USA, che a sua volta era legata all'avvio di un certo impulso liberalista da parte del regime. Ma la congiuntura internazionale e l'oscurantismo del regime stesso finirono per far naufragare il progetto. La CEE, che attraversava difficoltà interne (veto francese all'ingresso della Gran Bretagna), decise pertanto di limitarsi ad accusar ricevuta della richiesta spagnola, mentre i socialisti e i democristiani europei ricordarono le condizioni politiche alle quali erano sottoposti i paesi candidati (Rapporto Birkelbach). La Comunità si mostrò disposta a firmare solo un accordo commerciale, ma il negoziato non si aprì sino al 1966.

Per quanto riguardava invece le relazioni con gli USA, l'arrivo al potere del democratico John F. Kennedy provocò un leggero allontanamento tra i due governi, aggravato dai tagli effettuati nei programmi di aiuti esteri da parte americana e dall'attrito suscitato sia della questione marocchina sia dal blocco navale a Cuba. Sugli altri fronti C. provò ad aggiornare la linea politica verso l'America latina, conseguì un piccolo miglioramento nei rapporti con il Marocco e ottenne che la presidenza del governo desse il via alla politica di decolonizzazione in Guinea e Sahara occidentale, evitando così nuove condanne internazionali come quelle subite dal Portogallo e consentendo la normalizzazione dei rapporti con i nuovi paesi afro-asiatici.

Ma le linee più ambiziose del suo disegno originale sostanzialmente fallirono, essendo collegate a un'evoluzione politica in senso liberale di un regime, che avveniva con estrema lentezza. Tuttavia C. non si diede per vinto. Così, a partire dal 1964-65, senza abbandonare del tutto la battaglia europea – adesso meramente economica – scelse il recupero di Gibilterra come nuovo leitmotiv della sua politica; questa linea fu seguita almeno fino a quando, nel 1967-68, non si fosse riaperto il negoziato con gli USA. A tal fine avviò un serio lavoro di carattere giuridico, ideò un'ampia campagna di diplomazia multilaterale per ottenere i voti arabi, latino-americani, afro-asiatici, e persino dei paesi socialisti, alle Nazioni Unite, e inoltre lanciò un'offensiva per ostacolare lo sviluppo economico e le funzioni militari della base britannica di Gibilterra con il fine di mettere in evidenza le usurpazioni della sovranità commesse da parte britannica. Per conseguire appoggi così diversi era necessario portare avanti un discorso meno occidentalista e accelerare i processi di decolonizzazione della Guinea e del Sahara; si aprì addirittura un dialogo con Rabat, che avrebbe portato alla cessione di Ifni al Marocco nel 1969. C. individuò infine nuovi impegni internazionali per la Spagna: tra questi, lavorare per la pace e la sicurezza del Mediterraneo

occidentale per costruire un sistema collettivo di sicurezza nella regione.

Il risultato fu contraddittorio: si ottennero successi giuridici con le risoluzioni delle Nazioni Unite riguardo a Gibilterra, migliorando così l'immagine spagnola fuori dal blocco occidentale e rendendo più dinamica la macchina diplomatica spagnola. Ma lo scontro con la Gran Bretagna condusse ad un vicolo cieco quando, nel 1969, Londra si impegnò a non cedere la sovranità della colonia senza previo consenso degli abitanti di Gibilterra: la Spagna rispose chiudendo le comunicazioni con l'enclave. Nel frattempo, C. decise di giocare duro nel secondo negoziato con gli USA, i cui precedenti accordi avrebbero dovuto essere rinnovati nel 1968. Gli obiettivi erano simili a quelli del 1963: trattato di sicurezza comune o aiuto militare di base per modernizzare l'esercito spagnolo o appoggio al progetto di integrazione nella NATO. La delegazione spagnola sapeva che le basi militari erano cresciute di valore dopo la crisi in Medio Oriente, l'incremento dell'influenza sovietica nella regione e l'evoluzione della strategia nucleare; ma la debolezza spagnola nei negoziati consisteva nel fatto che il franchismo non aveva di fatto alternative al legame con gli USA. Il ministro, ritenendo di poter contare fino in fondo sull'appoggio di Franco, adottò una linea nazionalista che mise a rischio il rinnovo degli accordi. La sua posizione si indebolì progressivamente a partire dagli inizi del 1969: la Guinea, indipendente solo da pochi mesi, precipitò nel caos; il rapporto con la Santa Sede si allentò per la necessità di rivedere le relazioni tra Stato e Chiesa dopo il Concilio Vaticano II; si acuì inoltre la tensione con la Gran Bretagna e gli USA. C. non si rese conto che ormai stava agendo non più in sintonia con i desideri di Franco: il dittatore infatti, insieme a buona parte delle Forze Armate (incluso Carrero Blanco), era consapevole del fatto che non si potesse prescindere dall'amico americano. Inoltre, il Ministro si era procurato l'avversione dell'ammiraglio Carrero su questioni

fondamentali come la decolonizzazione, Gibilterra e la libertà religiosa. Il suo progetto risultò irrealizzabile ed egli fu pertanto costretto alle dimissioni durante la crisi dell'ottobre 1969.

Abbandonò il Palacio de Santa Cruz senza aver potuto raggiungere i suoi obiettivi: la Spagna non era stata ammessa come membro a pieno diritto né del club europeo né di quello atlantico; non era stata recuperata la sovranità di Gibilterra; il problema sahariano non era stato risolto e la Guinea era sprofondata nel terrore; i successi esteri non avevano favorito il cambiamento politico interno, né viceversa. Tuttavia egli aveva fissato le basi per il rinnovo degli accordi con gli USA, che sarebbero stati firmati nel 1970, aveva quasi chiuso l'accordo commerciale con la CEE, che pure venne sottoscritto dal suo successore nel 1970, e senza dubbio aveva elevato in modo notevole il profilo internazionale della Spagna di Franco. Dal 1969 fino alla sua morte, nel 1976, C. tornò alla docenza universitaria e al suo lavoro di consigliere in una delle principali banche spagnole. In quegli anni, il suo pensiero si orientò via via su posizioni liberal-conservatrici ed egli appoggiò la restaurazione monarchica voluta dal franchismo. Nonostante il suo nome fosse circolato in più occasioni nei primi anni Settanta, egli non ritornò più alla politica attiva.

Il passaggio di C. dal ministero degli Esteri lasciò una profonda eco nella diplomazia spagnola. Da una parte, contribuì a modernizzare e professionalizzare il servizio diplomatico spagnolo; dall'altra disegnò quello che sarebbe stata la futura posizione internazionale della Spagna democratica, basata sull'europeismo e sull'atlantismo. Tuttavia, anche l'ultimo C. (con la rivendicazione di Gibilterra e l'intransigenza nel negoziato conclusivo con gli USA) alimentò, forse senza volere, vecchi sentimenti nazionalisti dell'opinione pubblica spagnola che erano stati fomentati in un primo tempo dalla propaganda della dittatura.

Questi riflessi, sommati all'antimperialismo ed all'antiamericanismo dei gruppi dell'opposizione antifranchista, caratterizzarono l'opinione pubblica spagnola sui temi internazionali durante i primi anni della monarchia di Juan Carlos I.

Rosa Pardo Sanz (2012)

Catherine Lalumière

Cattani, Attilio

Laureato in giurisprudenza nel 1921 all'Università di Bologna, C. (San Remo 1900-Roma 1972) nel 1927 inizia la carriera diplomatica. Dopo le prime esperienze presso le sedi consolari di Durazzo, Mentone e Parigi, viene inviato in qualità di secondo segretario all'ambasciata di Atene, per rientrare poi a Roma, assegnato alla Direzione generale Affari europei e del Mediterraneo del ministero degli Esteri. Dopo brevi periodi di servizio a Città del Messico e a Kaunas, allo scoppio della guerra rientra di nuovo in patria, per essere assegnato all'ambasciata presso la Santa Sede.

Console aggiunto a Zurigo dal 1943, due anni dopo è richiamato dal ministro degli Esteri Alcide De Gasperi, che lo inserisce nell'ufficio della Direzione generale Affari politici con l'incarico di trattare le questioni legate all'armistizio e al trattato di pace.

Nel 1947 viene nominato vicedirettore generale degli Affari economici dal ministro Carlo Sforza, per divenire l'anno successivo sostituto del delegato italiano alla conferenza di Parigi sul Piano Marshall. Si tratta, in entrambi i casi, di esperienze particolarmente significative, che lasciano a C. quella solida preparazione in materia di rapporti economico-finanziari per la quale sarà conosciuto negli anni successivi. Per questo, ottenuta la nomina a ministro plenipotenziario di seconda classe, alla nascita dell'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE) viene inviato a Parigi come delegato aggiunto alla rappresentanza permanente italiana presso tale organizzazione, della quale divenne capo nel 1952. Negli anni parigini, durante i quali presiede il gruppo di lavoro dell'OECE incaricato dei rapporti con gli altri organismi internazionali, si distingue per il suo impegno a favore dell'integrazione economica europea (v. anche Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della), caratterizzato fra l'altro da prese di posizione energiche e coraggiose, non di rado in contrasto con gli orientamenti prevalenti nel mondo politico italiano (ad esempio in relazione ai progetti di natura "parziale", come l'unione doganale italo-francese, che ai suoi occhi finiscono per essere di ostacolo all'obiettivo dell'integrazione economica generale). Intanto ottiene la nomina a inviato straordinario e ministro plenipotenziario di prima classe.

È in virtù di tali esperienze che nel 1955, al momento del "rilancio europeo" (v. anche Conferenza di Messina), il ministro degli Esteri Gaetano Martino lo nomina direttore generale degli Affari economici, carica che inserisce C. di diritto fra i responsabili della stesura dei trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica (CEE o Euratom), ai quali dà un contributo personale di rilievo (v. anche Trattati di Roma). Nel febbraio 1958, dopo l'entrata in vigore dei Trattati di Roma, la sua nomina a capo della rappresentanza permanente presso le Comunità europee è quindi quasi automatica.

Nei tre anni di permanenza a Bruxelles, nella delicata fase dell'implementazione dei meccanismi previsti dai Trattati, C. dedica particolare attenzione anche ai problemi legati alle possibilità di unione politica. Questa è infatti un obiettivo costante della sua azione, che egli intende perseguire cercando di conciliarlo con lo sviluppo delle neonate comunità e con il mantenimento di buoni rapporti con il Regno Unito e USA e di un saldo legame con l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO). Un orientamento contrastante con le posizioni sostenute in quegli anni dalla Francia gollista, e che C. esprime chiaramente nel volume *L'integrazione economica europea all'inizio della seconda tappa*, pubblicato a Roma nel 1962.

Ottenuta nel 1960 la nomina ad ambasciatore, nel luglio dell'anno successivo C. torna in patria per assumere la carica di segretario generale del ministero degli Affari esteri, che manterrà fino al 1965. Negli anni della prima domanda di adesione della Gran Bretagna alle Comunità e del progressivo irrigidimento dell'atteggiamento francese (che sfocerà nel veto del gennaio 1963), C., sia nei numerosi contatti col mondo politico, sia nelle riunioni che indice regolarmente con i principali ambasciatori, cerca di stimolare un'azione italiana energica, volta a favorire in ogni modo un compromesso che mantenga aperta la strada verso un'integrazione sempre più ampia e più solida.

A riposo dal 1965 per raggiunti limiti di età, e nonostante nuovi impegni in campi decisamente distanti dalla politica europea, quali la presidenza della Honeywell Information Systems Italia, C. continuerà ad aderire a iniziative e a pubblicare saggi in favore del processo d'integrazione, confermando una passione che lo stesso Jean Monnet ricorderà calorosamente al momento della sua morte, nel 1972.

Lorenzo Mechi (2010)

Cavaco Silva, Anibal

C. (Boliquireime 1939) conseguì la laurea in Economia nell'ottobre del 1964 col massimo dei voti. Cominciò a lavorare come ricercatore presso il Centro di finanza ed economia della Fondazione Calouste Gulbenkian e divenne un esperto di finanza pubblica. Le difficoltà di ottenere un dottorato di ricerca in Portogallo e la fama della York University in materia di Finanza pubblica spinsero C. a optare per l'università inglese, dove conseguì il dottorato. Il tempo trascorso nel Regno Unito fu determinante per C. sotto il profilo politico: il contatto diretto con la democrazia britannica consolidò in lui la convinzione che tale sistema politico fosse la soluzione migliore per il Portogallo. C. assisté al lungo sciopero dei minatori del 1973 e alle elezioni democratiche che portarono i conservatori, in conflitto con i minatori, a perdere contro i laburisti.

C. e la sua famiglia tornarono in Portogallo poco dopo la rivoluzione del 25 aprile 1974 che portò alla restaurazione della democrazia e alla decolonizzazione. Tornò alla Fondazione Gulbenkian e alla sua facoltà. Nel 1977 C. diresse il prestigioso Dipartimento di Studi della Banca del Portogallo e l'anno seguente si trasferì dalla sua facoltà alla Universidade Nova di Lisbona.

C. ammirava Francisco Sá Carneiro, leader del Partido social democrata (PSD), il quale a dispetto del nome si collocava nel centrodestra della scena politica. Su invito di un collega dell'università, nel maggio del 1974, C. contribuì a stilare il manifesto economico del PSD, divenendone membro nel settembre del 1976. La sua crescente notorietà spinse Sá Carneiro a consultare C. in merito a questioni economiche. Questi contatti culminarono nel 1979 nell'invito a C. da parte

del leader del PSD ad assumere la carica di ministro delle Finanze nel governo di Alleanza democratica (formata dal PSD, dai cristiano-democratici del CDS e dal Partido popular monárquico, PPM). C. si affermò sulla scena pubblica come controllore competente e rigoroso delle finanze portoghesi.

Il 4 dicembre 1980, il primo ministro Sá Carneiro morì in un incidente aereo. C. lasciò il governo poco dopo, quando Francisco Pinto Balsemão, che a suo avviso non aveva le doti necessarie per assumere la leadership, divenne primo ministro. Nel luglio 1982 ebbe un notevole impatto politico la richiesta delle dimissioni di Balsemão avanzata da C. e da Eurico de Melo, un altro membro influente del partito. C. dichiarato dichiarò di aver deciso solo all'ultimo momento di partecipare nel maggio del 1985 al Congresso del PSD, che lo elesse suo leader. Egli riteneva che la sopravvivenza del partito fosse a rischio a causa di dissidi interni. C. fece appello ai suoi stretti legami con Sá Carneiro e si schierò a favore di Diogo Freitas do Amaral, precedente leader del Centro democrático social (CDS), come candidato del PSD alle presidenziali. I suoi discorsi furono ben accolti; decise quindi di concorrere per la leadership del partito dopo la morte di Carlos Mota Pinto, in lizza con il favorito João Salgueiro. Inaspettatamente C. vinse per 57 voti con una maggioranza del 52%. Nel suo discorso di accettazione dell'incarico ricordò al suo partito che la priorità fondamentale di quest'ultimo doveva rimanere l'integrazione europea – il Portogallo sarebbe diventato Stato membro il 1° gennaio 1986 (v. anche Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della). All'epoca, il PSD era il partner minoritario nella coalizione con i socialisti. Per continuare a governare, C. chiese importanti riforme politiche alle quali i socialisti si opposero. La mancanza di un accordo portò alle dimissioni dei ministri del PSD dal loro incarico il giorno seguente alla firma del Trattato di Adesione alla CEE del 12 giugno 1985 e alle elezioni anticipate. La campagna del PSD si concentrò sulla figura di C. e sulla sua volontà di modernizzare il

Portogallo, criticando lo status quo difeso dal Partito socialista. La strategia funzionò, il PSD fu il partito più votato con quasi il 30% dei voti e 88 seggi in parlamento su 250. Il PSD trasse vantaggi dalla presenza del nuovo partito dei sostenitori del Presidente Ramalho Eanes, il Partido renovador democrático (PRD), il quale era cresciuto a spese di tutti i partiti salvo quello di C. Il 6 novembre 1985, C. divenne primo ministro. In Parlamento questi poteva contare sul sostegno del CDS e sull'astensione del PRD. Il candidato presidenziale di C., Freitas do Amaral, fu battuto per pochi voti dal socialista Mario Soares nel febbraio 1986. Nel novembre 1987, il PRD ritirò il suo appoggio e il voto parlamentare di sfiducia portò a nuove elezioni.

Il risultato elettorale fu un terremoto per la politica portoghese: il PDS vinse con una netta maggioranza, il 50,2% dei voti. Era la prima volta dal 1975 che un singolo partito otteneva la maggioranza. Il PDS aveva beneficiato di un favorevole clima economico internazionale e dello stanziamento di fondi della Comunità economica europea (CEE). Le riforme intraprese dal partito nel governo di minoranza avevano riscosso una certa popolarità presso gli elettori, considerata l'assenza di iniziative dei governi precedenti. L'elettorato era stanco dell'instabilità del governo – dal 1975 al 1987 si erano susseguite sei elezioni parlamentari. Il PSD beneficiò inoltre delle divisioni e della debolezza dei partiti di opposizione, in particolare dei Socialisti, che avevano perso il loro leader carismatico, Soares, eletto alla presidenza della Repubblica. A ogni modo, il principale elemento favorevole della campagna fu il carisma e la popolarità di C. Silva, che non proveniva dalle élites urbane ma era di estrazione medio-bassa e metteva in risalto le proprie competenze economiche piuttosto che le sue conoscenze negli ambienti della politica.

L'obiettivo primario di C. era quello di riportare il Portogallo a una libera economia di mercato dopo che gli

eccessi rivoluzionari del 1975 avevano determinato la nazionalizzazione dei più importanti settori dell'economia. Nell'estate del 1989, in accordo con i socialisti, la costituzione fu modificata, eliminando i riferimenti al socialismo e autorizzando il governo a privatizzare le imprese statali. Il governo cominciò a ritirarsi dall'industria, dalla finanza e dal settore dei servizi. Nelle elezioni del 1991, C. riuscì addirittura ad aumentare leggermente la propria maggioranza con il 50,43% dei voti. La campagna del PSD s'incentrò nuovamente su C. e sulla necessità da parte del governo di maggioranza di garantire stabilità politica e progresso economico.

Sul fronte interno, C. fu il premier della II Repubblica che detenne la carica per il periodo più lungo (1985-1995), e fu responsabile di un pacchetto di riforme strutturali che trasformarono il Portogallo da un'economia di Stato non competitiva a un'economia di mercato sempre più capace di affrontare la sfida dell'integrazione europea. L'impresa più significativa fu la revoca delle leggi sulla nazionalizzazione e la privatizzazione della maggior parte delle industrie di Stato. In particolare, la vendita e l'apertura dei media all'iniziativa privata aumentarono la libertà di espressione e la qualità dell'informazione. Il completamento della riforma agraria portò a una più efficiente gestione del settore agricolo. La riforma fiscale e dell'occupazione ebbe come risultato un sistema di tassazione più efficiente e un mercato del lavoro più flessibile. L'obbligo scolastico fu portato da sei a nove anni. Furono aumentati i fondi per la sicurezza sociale e per la prima volta ne beneficiarono anche gli agricoltori. Si attuò una ristrutturazione del ministero della Difesa e delle Forze armate. Le riforme di C. presentavano dei punti deboli: l'eccedenza di personale e l'inefficienza del settore pubblico, la lentezza dell'apparato giudiziario e un sistema educativo insufficiente, in particolare nell'ambito scientifico. Gli sforzi per migliorare l'agricoltura e l'industria portoghesi avrebbero potuto essere più incisivi.

L'evasione fiscale rimaneva alta e le leggi sul lavoro avrebbero necessitato di maggiore flessibilità.

Gli indicatori economici del decennio in cui C. rimase in carica risultarono positivi. Inflazione fu ridotta dal 19% nel 1985 al 4,5% un decennio dopo, il tasso più basso in 25 anni. Il prodotto nazionale lordo (PNL) pro capite confrontato con la media della CEE, salì dal 53,1% nel 1985 al 64% nel 1994. Il debito pubblico ridotto dal 12% al 5,8% del PNL nel 1994. La disoccupazione scese dall'11% nel 1989 al 4,5% nel 1992. Le cifre furono favorite da un clima internazionale propizio e dall'iniezione di fondi Europei per lo sviluppo.

Europeista convinto, C. ritiene che l'ingresso nell'Unione europea sia stato molto vantaggioso per il Portogallo, fungendo da elemento propulsore per la modernizzazione del paese. I mercati dell'UE, l'afflusso di investimenti e i fondi comunitari a suo avviso hanno modernizzato l'economia portoghese. Ulteriori vantaggi a seguito dell'adesione all'UE sono stati l'adozione di una moneta unica (v. Unione economica e monetaria; Euro), che ha portato stabilità monetaria, e l'accresciuto potere negoziale in quanto membro dell'Unione, proteggendo, ad esempio, il settore tessile portoghese in occasione dell'Uruguay Round dell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT-UR) (v. Organizzazione mondiale del commercio). Ciò su cui il Portogallo insiste all'interno dell'UE è che gli sviluppi politici ed economici debbano tenere conto della coesione sociale ed economica, in modo che i membri meno sviluppati non cadano nel circolo vizioso di una crescente povertà e divergenza economica. Inoltre, il Portogallo è favorevole all'unione politica perché, come spiega C., «una posizione contraria all'unione politica indebolisce la posizione negoziale del Portogallo e danneggia le priorità nazionali, ossia lo sviluppo economico e sociale del paese e la sua influenza internazionale. Sono consapevole che la difesa degli interessi del Portogallo debba procedere di pari passo con il rafforzamento dell'integrazione europea»

(v. Silva, 2004, p. 185).

Nel 1986, durante i negoziati sull'Atto unico europeo (AUE), C. perseguì con successo due obiettivi: che esso non influisse sulle condizioni per l'ingresso del paese; l'inclusione di una Politica di coesione sociale ed economica, secondo una posizione condivisa da Spagna, Irlanda) e Grecia. Alla riunione del Consiglio europeo a Londra nel dicembre 1986, con l'aiuto del cancelliere Helmut Kohl e del presidente della Commissione Delors (v. Delors, Jacques), il Portogallo ottenne un finanziamento quinquennale di 500 milioni di euro per lo sviluppo dell'industria portoghese. Prima dell'adesione, il Portogallo aveva negoziato uno stanziamento decennale di 700 milioni di euro per la sua agricoltura.

Per quanto riguarda la riunificazione della Germania (v. anche Riunificazione tedesca) e l'espansione dell'UE verso Est, il Portogallo aveva deciso inizialmente di astenersi dalla discussione, mantenendosi fedele a una posizione storica di non ingerenza nelle questioni relative all'Europa orientale. Nel 1994, C. riconobbe che l'espansione verso Est era necessaria per la stabilità e la sicurezza dell'Europa e per la solidarietà con i paesi neodemocratici. Il rischio era che il Portogallo diventasse più periferico con lo spostamento del centro di gravità dell'UE verso Est, che crescesse la competizione per l'economia portoghese e che diminuissero gli investimenti esteri. L'opportunità era invece rappresentata dall'apertura economica dell'Est alle fabbriche portoghesi.

Il governo C., avallato da un'indagine del ministero delle Finanze, giudicò pericoloso per il Portogallo non poter ricorrere a quella stabilità monetaria che l'Unione economica e monetaria (UEM) garantiva. Al Consiglio europeo di Madrid del giugno 1989, le preoccupazioni del Portogallo si sarebbero riflesse nell'articolo 29 del rapporto della Commissione Delors (v. anche Commissione europea), che raccomandò il rafforzamento di politiche comunitarie regionali e strutturali per evitare effetti negativi sulle regioni meno sviluppate. Il

Portogallo entrò a far parte del Sistema monetario europeo (SME) il 6 aprile 1992, una decisione che suscitò sorpresa, dal momento che la maggior parte degli osservatori riteneva che il paese non fosse in grado di ottemperare ai severi parametri. Secondo C., se il Portogallo non avesse preso quella decisione, non avrebbe fatto parte della prima ondata dell'UEM. L'espansione verso Est dell'UE rafforzò la convinzione di C. che il Portogallo dovesse far parte fin dall'inizio dell'Unione monetaria per la crescente importanza del mercato unico allargato (v. Mercato unico europeo).

Il Portogallo non avrebbe accettato il Trattato di Maastricht senza la concessione di fondi per la coesione per affrontare la crescente concorrenza risultante dall'UEM. Posizione, questa, condivisa da Irlanda, Italia, Grecia e Spagna. Al vertice della Comunità europea nel dicembre 1992 a Edimburgo, il Portogallo ottenne 1000 milioni di euro di finanziamenti dal Fondo di coesione per il periodo 1993-1999, il doppio dell'importo rispetto al periodo precedente 1988-1992. Il premier spagnolo, Felipe Marquez González, sarebbe stato il principale artefice nella negoziazione delle concessioni. A Maastricht, altre decisioni risultarono favorevoli al Portogallo, come la creazione della Cittadinanza europea, che confermava la libera circolazione dei lavoratori (v. anche Libera circolazione delle persone), e il mantenimento del potere di esercitare l'iniziativa legislativa nelle mani della Commissione europea, pur riconoscendo un ruolo più importante al Parlamento europeo. C. pone l'accento sull'importante ruolo della Commissione e, in particolare, del presidente Jacques Delors, nell'aiutare il Portogallo, un piccolo paese con un'economia arretrata, a raggiungere i suoi obiettivi.

Nel gennaio 1992, il Portogallo per la prima volta assunse la Presidenza dell'Unione europea. Il periodo era molto difficile per via del genocidio in corso in Iugoslavia, l'implosione dell'Unione sovietica, gli sforzi dell'UE di stabilizzare l'Europa orientale e il "no" danese a Maastricht (v. anche

Danimarca). La decisione più importante della presidenza portoghese, appoggiata dai ministri degli Esteri dell'UE (v. Consiglio dei ministri), fu di non riaprire i negoziati di Maastricht dopo il no al referendum in Danimarca. Altri elementi di rilievo furono la firma dello Spazio economico europeo (SEE) con l'Associazione europea di libero scambio (European free trade agreement, EFTA) e la riforma della Politica agricola comune (PAC), che collegava la produzione alla domanda.

I rigidi parametri per l'ingresso nella moneta unica europea furono raggiunti a costi economici e politici: la disoccupazione aumentò, gli investimenti esteri si stabilizzarono e le esportazioni diminuirono. La flessione economica segnò l'inizio della fine del governo del PSD. Fino al 1995, il partito, in coalizione o da solo, era stato al potere per sedici anni, perdendo progressivamente contatti con l'elettorato. Era accusato di autoritarismo e nepotismo, percorso da dissidi interni, privo di idee nuove e colpito da scandali finanziari. La crescente impopolarità del governo portò il presidente Soares a contrastarne le azioni in maniera crescente. Vi fu inoltre un aumento di scioperi, in particolare nella compagnia aerea di proprietà dello Stato, e dimostrazioni della polizia e dei pendolari contro l'aumento dei pedaggi sui ponti a Lisbona, che il governo si dimostrò incapace a tenere sotto controllo senza ricorrere all'azione delle forze di polizia antisommossa, ripresa in diretta dalla televisione.

Nel gennaio del 1995, stanco dei conflitti con il presidente e delle beghe interne al suo partito, C. dichiarò pubblicamente la sua decisione di non contestare la leadership del partito e di portare a termine il suo mandato. I socialisti vinsero le elezioni di ottobre e formarono un governo di minoranza. Nel gennaio 1996, C. perse le elezioni presidenziali con un margine ristretto nei confronti del candidato socialista, Jorge Sampaio, e tornò alla carriera accademica. Dieci anni

dopo vinse le elezioni presidenziali contro un'opposizione di sinistra frammentata. Il mandato quinquennale è iniziato il 9 marzo 2006.

Nicolau Andresen-Leitão (2008)

CCE

Consiglio dei Comuni d'Europa (CCE)