Clappier, Bernard

C. nacque a Limoges il 9 novembre 1913. Dopo aver studiato all'école Polytechnique, entrò all'Ispettorato generale delle finanze. Nel 1947 Robert Schuman, all'epoca ministro delle Finanze, lo scelse come direttore del suo gabinetto, carica che C. conservò anche quando Schuman diventò Presidente del Consiglio, nel novembre di quell'anno, e poi ministro degli Affari esteri nel luglio 1948. C. fu un alto funzionario di grandi qualità, efficiente e discreto, del quale Schuman aveva piena fiducia e ascoltava i preziosi consigli.

Il ruolo di C. fu essenziale per la preparazione della spettacolare iniziativa presa da Schuman il 9 maggio 1950, quando propose alla Germania di mettere in comune con la Francia le produzioni di carbone e di acciaio in un'organizzazione di tipo sopranazionale gestita da un'Alta autorità indipendente. La Dichiarazione Schuman apriva una fase nuova dell'organizzazione dell'Europa, avviando la riconciliazione franco-tedesca e definendo un metodo efficace di integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della), in un primo tempo economica ma con finalità federali (v. Federalismo).

C. fu testimone della ricerca, da parte di Schuman, di una nuova politica francese nei confronti della Germania occidentale: era necessario garantire il carattere democratico e pacifico del paese che si andava risollevando, ancorandolo in un solido quadro europeo. C. accompagnò Schuman a New York nel settembre 1949 per la riunione trimestrale dei tre ministri degli Esteri di Francia, Gran Bretagna (v. Regno Unito) e Stati Uniti. Non erano presenti collaboratori per motivi di discrezione, ma Schuman ottenne di poter portare il suo direttore di gabinetto come interprete. Dean Acheson, segretario di Stato americano, si rivolse a Schuman per affidargli il compito di definire la politica dei "tre grandi" occidentali nei confronti della nuova Germania federale. Era

presente il ministro britannico, che diede la sua approvazione senza entusiasmo. Schuman rimase colpito dalla fiducia dimostratagli da Acheson e prese molto sul serio la missione che gli era stata affidata e che rifletteva anche le sue preoccupazioni personali. C. testimoniò che da quel momento Schuman non smise di riflettere sulla questione e di cercare una risposta.

La soluzione non poteva essere fornita dalle istituzioni europee esistenti, che si occupavano semplicemente di cooperazione intergovernativa. Bisognava trovare qualcos'altro. In questo contesto C., che nutriva un forte interesse personale per la costruzione europea e desiderava vederla progredire, contribuì a trovare una nuova via grazie ai suoi rapporti con Jean Monnet. Quest'ultimo era commissario generale al Piano di modernizzazione e di equipaggiamento e dipendeva sul piano amministrativo dalla presidenza del Consiglio. Ma per ottenere crediti C. aveva bisogno di intrattenere buoni rapporti con il ministro delle Finanze, quindi incontrò spesso il suo direttore di gabinetto. Monnet condivideva le preoccupazioni di Schuman in merito all'avvenire della Germania e ne discusse con C., che tenne al corrente il suo ministro e chiese un testo da proporgli. Monnet e il suo gruppo si misero al lavoro e il 20 aprile 1950 consegnarono a C. un progetto dettagliato che costituiva il nucleo della Dichiarazione del 9 maggio. Il testo fu trasmesso a Schuman, che ne colse subito l'aspetto politico, ma si preoccupò per le conseguenze economiche. C., che ne aveva discusso spesso con Monnet, lo rassicurò. Nel fine settimana Schuman si ritirò nella sua casa di Scy-Chazelles, nei pressi di Metz, per riflettere. Al ritorno a Parigi, alla Gare de l'Est, dove C. lo aspettava con impazienza, gli disse che il progetto "funzionava", e che dava il suo assenso.

A partire da quel momento si dovette mettere a punto il testo e agire in fretta, prima della riunione dei ministri occidentali prevista il 10 maggio a Londra sulla Germania e

sull’eventuale soppressione dell’Autorità internazionale della Ruhr. La Francia doveva essere in grado di proporre una soluzione più conforme ai suoi interessi e all’integrazione della Germania in Europa. C. svolse un ruolo essenziale. «Per tutta la settimana, dal 1° all’8 maggio 1950 – scriverà in seguito – il testo fu discusso all’interno di un comitato molto ristretto perché il segreto era una delle condizioni per il successo dell’operazione» (v. Rieben, 1985, p. 56). C. lavorò insieme al ministro, a Monnet con i suoi collaboratori e al guardasigilli René Mayer. Si trattava di precisare alcuni aspetti giuridici e di inserire il progetto nel contesto della politica europea della Francia. Il 9 maggio alle 18, nel Salone dell’orologio del Quai d’Orsay, Schuman pronunciò la Dichiarazione che ebbe una notevole risonanza. Consapevole del ruolo svolto da C. in quest’impresa, in seguito Schuman dirà: «Ho osato grazie a lui».

Successivamente C., insieme al gruppo di Monnet, Étienne Hirsch, Pierre Uri e Hervé Alphand, direttore degli Affari economici e finanziari del Quai d’Orsay, fece parte della delegazione francese alla Conferenza di Parigi sul Piano Schuman, approdata alla stesura del trattato (v. anche Trattati) che istituiva la Comunità europea del carbone e dell’acciaio (CECA). Quando Monnet propose al Presidente del Consiglio René Pleven un progetto di esercito europeo ispirato al Piano Schuman, mise al lavoro Hirsch, Uri e Reuter, ai quali si aggiunsero C. e Hervé Alphand: da qui nacque il Piano Pleven del 24 ottobre 1950.

Alla fine del 1950 C. tornò al Ministero delle Finanze, dove continuò la sua carriera. Fu direttore delle relazioni economiche esterne dal 1951 al 1963, anni durante i quali vigilò affinché non si ricadesse nel protezionismo e ci si predisponesse all’apertura del Mercato comune (v. Comunità economica europea). La sua carriera proseguì alla Banca di Francia, di cui diventò secondo vicegovernatore (1964-1966) e in seguito governatore il 12 giugno 1974. Da queste posizioni

svolse un ruolo molto importante sul piano europeo, in un primo tempo come presidente nel 1970 del Comitato monetario della Comunità economica europea. Incaricato di seguire la situazione monetarie e finanziaria degli Stati membri e di formulare dei pareri da sottoporre al Consiglio dei ministri e alla Commissione europea.

Quando il presidente Valéry Giscard d'Estaing e il cancelliere Helmut Schmidt decisero di mettere in opera un meccanismo monetario efficace per stabilizzare le monete europee e, temendo le reticenze delle burocrazie e delle banche nazionali, scelsero di elaborare il progetto in segreto fra loro, con la sola assistenza di uno stretto collaboratore a testa. Giscard volle al suo fianco C., per la sua competenza e la sua esperienza (era stato membro del Comitato presieduto dal Presidente del Consiglio del Lussemburgo, Pierre Werner, incaricato nel 1970 di elaborare un progetto di Unione economica e monetaria). Questi lavori ufficiosi portarono all'adozione, da parte del Consiglio dei ministri della Comunità, del Sistema monetario europeo, entrato in vigore il 13 marzo 1979. Per la sua azione a favore della costruzione europea C. ricevette nel 1985 il Premio Jean Monnet.

Nel 1983, raggiunta l'età della pensione, C. lasciò la Banca di Francia, ma proseguì la sua attività nella Banque des règlements internationaux di cui fu vicepresidente nel 1983-1985 e nel 1989-1991. Morì a Parigi il 25 settembre 1999 all'età di 85 anni.

Pierre Gerbet (2010)

Claude Cheysson

Claus Offe

Clausola di salvaguardia

Il Trattato istitutivo della Comunità europea (v. Trattati di Roma) ha previsto una serie di disposizioni miranti a permettere la deroga alle regole del Trattato stesso (v. anche Trattati), temporaneamente e sotto il controllo delle autorità comunitarie. Le disposizioni in oggetto sono defìnite “clausole di salvaguardia”, ed è possibile ritrovarle nella disciplina della Libera circolazione di merci e della Libera circolazione dei capitali, della concorrenza (v. Politica europea di concorrenza), delle politiche agricole (v. Politica agricola comune), ambientale (v. Politica ambientale) e commerciale (v. Politica commerciale comune). Inoltre, clausole di salvaguardia figurano tra le disposizioni generali e finali del Trattato, nei trattati di adesione nonché in tutta la produzione di normativa comunitaria derivata (v. Diritto comunitario), come gli accordi preferenziali in materia commerciale o i regolamenti di applicazione. Tali norme, inizialmente contemplate in previsione delle difficoltà collegate alla creazione di un’Unione doganale e del mercato comune (v. Comunità economica europea), si sono rivelate nel tempo un fenomeno in costante evoluzione. Se molte di esse si sono di fatto dimostrate inapplicabili, allo stesso tempo c’è

stato un vero e proprio proliferare di queste clausole nell'ambito del diritto comunitario secondario.

Nell'ambito del processo d'integrazione europea, le clausole di salvaguardia hanno svolto una funzione sia di regolazione che di incentivo. Da un lato, infatti, si è provveduto ad assicurare il buon funzionamento della Comunità, prevedendo meccanismi concordati e limitati che, in presenza di determinate circostanze, sospendono la validità di norme generali al fine di evitare pericoli maggiori per il sistema nel suo complesso. Dall'altro, le clausole di salvaguardia hanno contribuito, nel tempo, ad aiutare gli Stati a superare difficoltà conseguenti al processo di integrazione, incoraggiandoli ad impegnarsi maggiormente su quella strada. Si tratta, quindi, di uno strumento che favorisce il funzionamento della norma cui si riferisce in quanto limita la sua non applicazione a casi di effettiva necessità e, al contempo, garantisce la sopravvivenza di meccanismi già acquisiti anche in momenti di crisi. In sostanza, grazie ad una nuova configurazione di quella che nel diritto internazionale classico veniva definita la clausola *rebus sic stantibus*, una circostanza eccezionale o il venir meno dei presupposti di un accordo non comportano la cessazione dell'accordo stesso, bensì solo la sospensione temporanea di una sua parte.

La principale caratteristica delle clausole di salvaguardia è l'impossibilità che uno Stato possa applicarle in maniera diretta ed esclusiva: è sempre previsto l'intervento delle autorità comunitarie, sia esso preventivo o successivo. Di regola è la Commissione europea, nell'ambito dei suoi poteri di vigilanza, ad autorizzare, tramite decisione, l'applicazione da parte degli Stati di clausole di salvaguardia, comunicando contestualmente ogni provvedimento al Consiglio dei ministri e agli Stati membri. In ogni caso le deroghe, in quanto debitamente autorizzate dalle istituzioni

preposte, dovranno tener conto non solo delle esigenze dello Stato in difficoltà, ma anche dell'interesse superiore dell'Unione europea. Inoltre, i due parametri di legalità fondamentali per ottenere il ricorso ad una clausola di salvaguardia sono la necessità e la proporzionalità, entrambi criteri che vengono di regola interpretati in maniera restrittiva in modo da garantire il minor turbamento possibile del sistema comunitario e l'adozione di misure strettamente proporzionate, appunto, alle difficoltà da superare. Infine, l'ultimo tratto distintivo di tali clausole è, come già detto, la temporaneità delle misure: a differenza dello strumento dell'*opting-out*, caratterizzato da effetti permanenti, la clausola di salvaguardia è intrinsecamente finalizzata alla ricostituzione dei presupposti necessari alla piana attuazione del diritto comunitario. Di conseguenza, portando all'instaurazione di regimi speciali transitori non possono che avere carattere temporaneo.

In particolare, nel caso dei Trattati di adesione (v. Criteri di adesione) le clausole di salvaguardia hanno lo scopo di mitigare il principio dell'*acquis communautaire* (v. *Acquis* comunitario), secondo il quale al momento dell'entrata in vigore del Trattato di adesione tutto l'insieme del diritto comunitario diviene immediatamente applicabile al nuovo Stato membro alle condizioni previste dai Trattati istitutivi e dall'Atto di adesione stesso. L'inserimento di alcune deroghe, a carattere strettamente transitorio, mira a facilitare l'adattamento del nuovo paese alle regole in vigore in seno all'Unione. Il controllo della corretta applicazione del sistema di clausole previste può spettare sia alla Commissione che al Consiglio, su proposta della Commissione stessa, a seconda di quanto stabilito dagli atti in questione.

Per quanto riguarda la politica commerciale, invece, simili clausole nei trattati commerciali internazionali autorizzano uno Stato contraente ad adottare un regime tariffario più oneroso o limitazioni quantitative nei confronti di quei

prodotti di altri paesi la cui importazione potrebbe avere effetti negativi sulla produzione nazionale di merci similari. Un'analoga deroga è prevista dall'articolo 134 del Trattato CE, previo ottenimento della necessaria autorizzazione da parte dei competenti organi comunitari. In tutti i casi è generalmente richiesto un presupposto di urgenza, definito in relazione a particolari difficoltà incontrate dal paese per quanto riguarda i movimenti di merci o di capitali o persistenti deficit della bilancia dei pagamenti. L'autorizzazione ad adottare una clausola di salvaguardia è normalmente richiesta per relazioni economiche con paesi terzi e, comunque, in quelle materie in cui non esista una politica comune da parte della Comunità europea.

Roberto Santaniello (2007)

Clement Richard Attlee

Clinton, William Jefferson

"Bill" C. (Hope, Arkansas 1946) si iscrisse alla Georgetown University per seguire un corso di relazioni internazionali e cominciò a lavorare al servizio del senatore dell'Arkansas J. William Fulbright. Dopo il conseguimento della laurea nel 1968, ottenne una borsa di studio presso l'Università di Oxford. Al ritorno negli Stati Uniti si iscrisse alla Yale Law School e partecipò alla campagna presidenziale del candidato democratico George McGovern in Texas. Al termine degli studi a Yale, nel 1973 fece ritorno in Arkansas, dove intraprese la

carriera politica. Nel 1976 prese parte alla campagna elettorale per Jimmy Carter. Fu eletto procuratore generale dell'Arkansas nel 1976 e governatore dello stato due anni dopo. Nel 1980 non ottenne la rielezione, ma riconquistò la carica nel 1982 e la mantenne sino al 1992.

Nel 1991 annunciò l'intenzione di candidarsi alla presidenza e l'anno successivo ottenne la nomination da parte del Partito democratico.

I temi di politica estera furono deliberatamente ignorati, o almeno trascurati, durante la campagna elettorale: in aperta contrapposizione rispetto al presidente uscente, George Bush, che definì il presidente della recessione, e nel riuscito tentativo di differenziarsi nettamente da lui, C. basò la propria piattaforma elettorale sui temi della politica interna, e in particolare sulla politica economica. Così facendo, C. captava l'orientamento dell'opinione pubblica statunitense, che dopo la fine della Guerra fredda tendeva a rifluire su posizioni isolazioniste, e cavalcava il diffuso malcontento per la crisi economica che attanagliava gli Stati Uniti.

La strategia fu efficace, e, avvantaggiandosi anche del fatto che il candidato indipendente Ross Perot sottrasse consensi a Bush, C. vinse le elezioni del novembre 1992, conquistando il 44% dei voti.

Le questioni di politica internazionale continuarono a rivestire un ruolo marginale anche durante i primi mesi di governo: l'amministrazione C. fece fronte in modo maldestro alla crisi in Somalia, in cui gli Stati Uniti erano stati coinvolti dalla decisione di Bush di inviare truppe in una missione che originariamente aveva carattere umanitario, e a quella in corso nell'isola di Haiti, dove un colpo di stato militare aveva deposto il primo presidente liberamente eletto, Jean-Bertrand Aristide.

La stampa e l'opposizione rimproveravano all'amministrazione C. la mancanza di un disegno organico di politica estera, di una dottrina che incarnasse un progetto di ridefinizione del ruolo degli Stati Uniti nel sistema internazionale profondamente mutato dalla fine della Guerra fredda.

Il solo elemento di coerenza e di continuità che emerse nitidamente sin dall'esordio dell'amministrazione era costituito dall'insistenza sulla necessità che attraverso l'azione internazionale il governo federale contribuisse a creare un mondo sicuro per i commerci e ad espandere i mercati per i prodotti statunitense. Nel quadro di un simile approccio, i primi obiettivi perseguiti da C. e dalla sua amministrazione furono la ratifica dell'Accordo nordamericano per il libero scambio (NAFTA), l'accordo che istituiva un'area di libero scambio tra Stati Uniti, Messico e Canada, ottenuta nonostante l'opposizione dei principali sindacati e di una parte del Partito democratico, e la ricerca di un dialogo permanente con i paesi asiatici allo scopo di incrementare gli scambi: nel luglio del 1993, C. fu impegnato in un viaggio nelle principali capitali asiatiche durante il quale concluse numerosi accordi commerciali, e riunì i capi di Stato dell'area pacifica nella neocostituita Asian-Pacific economic cooperative (APEC) con l'obiettivo di promuovere la costituzione di una zona di libero scambio. Da almeno due decenni l'importanza del mercato asiatico, e in particolare di quello giapponese, era in costante crescita, e aveva superato quella del mercato europeo. L'attenzione per questa realtà indusse nei governi europei la sensazione e la percezione che fosse venuto meno l'interesse degli Stati Uniti per l'Europa e le vicende dell'integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della), e che i rapporti avrebbero continuato a essere improntati a reciproca diffidenza. Indicativo in questo senso appariva inoltre il fatto che a ricoprire la carica di segretario di Stato fosse stato scelto Warren Christopher, esperto conoscitore della questione mediorientale con una scarsa dimestichezza con i problemi

delle relazioni con l'Europa; la nomina di Stuart Eizenstat, figura di spicco nei circoli politici di Washington, e ambasciatore presso l'Unione europea, e di Richard C. Holbrooke, diplomatico di grande esperienza e molto rispettato, a capo dell'Ufficio per gli Affari europei del Dipartimento di Stato valse solo in parte a rassicurare gli europei. Del resto, la percezione di un disinteresse statunitense era alimentata dalla circostanza che la prima visita in Europa fu a lungo rimandata, e si svolse infine solo nel gennaio 1994.

In quell'occasione, il presidente statunitense ebbe modo di dissipare tutti i dubbi circa la sua devozione al processo di integrazione europea, esprimendo una posizione chiara e netta. Pronunciando un discorso a Bruxelles, egli si disse favorevole al rafforzamento dell'Unione europea, che avrebbe dovuto garantire la sicurezza attraverso l'integrazione delle economie di mercato, delle democrazie nazionali e delle forze di difesa. In seguito, in occasione di un summit svoltosi a Berlino nel dicembre dello stesso anno, C. definì l'Europa un alleato indispensabile per gli Stati Uniti. Nel corso dei mesi successivi, si precisò ulteriormente il favore nei confronti di un'Europa non solo integrata economicamente, ma anche dotata di una Politica estera e di sicurezza comune efficiente. Era in questo modo sovvertito l'approccio di Henry Alfred Kissinger, il quale riteneva che il progresso dell'integrazione europea sul piano politico avrebbe compromesso l'alleanza atlantica: al contrario, gli Stati Uniti di C. consideravano l'approfondimento dell'integrazione compatibile con il mantenimento dei legami transatlantici, e anzi auspicabile nella misura in cui avrebbe consentito la condivisione delle responsabilità e degli oneri economici. C. assegnava insomma all'Europa un ruolo complementare a quello degli Stati Uniti, in una prospettiva che sembrava richiamare la visione kennedyana dell'Europa come secondo pilastro dell'associazione atlantica (v. anche Kennedy, John Fitzgerald).

Si trattava del resto di una visione che si armonizzava perfettamente con il progetto di politica estera già illustrato e con il disegno che si andava delineando. In primo luogo, il rilievo assunto nella politica estera clintoniana dall'economia – in un discorso pronunciato di fronte al Congresso nel 1994, il presidente orgogliosamente rivendicò alla propria azione il merito di aver posto l'economia al cuore della politica estera – e dalla globalizzazione dei mercati giustificava, nonostante le apprensioni dei governi europei, l'opportunità di uno stretto vincolo con l'Unione europea: sin dagli anni Sessanta, la Comunità economica europea, e la Commissione europea in particolare, erano state tra i più saldi alleati degli Stati Uniti, e avevano costantemente sostenuto il disegno di promuovere la liberalizzazione dei mercati internazionali attraverso la partecipazione ai diversi round negoziali svoltisi in seno al General agreement on tariffs and trade (Accordo generale sulle tariffe e il commercio, GATT; v. anche Organizzazione mondiale del commercio).

Inoltre, nel contesto postbipolare degli anni Novanta, venuti meno il pericolo sovietico e con esso il timore che la ricerca di autonomia da parte degli europei preludesse a una scelta neutralista e al ritiro dall'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO), si creavano le condizioni perché l'Europa coadiuvasse gli Stati Uniti nel mantenimento dell'ordine e della stabilità. Erano diffuse le aspettative che l'Unione europea potesse favorire la stabilizzazione del Terzo mondo, rafforzando le politiche che la Comunità europea aveva attuato nel corso degli anni attraverso le Convenzioni di Lomé. In particolare, C. e i suoi collaboratori ritenevano prezioso il contributo che l'Unione europea avrebbe potuto fornire attraverso l'allargamento agli stati dell'Europa centrale e orientale: l'apertura al libero mercato avrebbe promosso o rafforzato la democrazia in quei paesi, e la democrazia avrebbe garantito la stabilità dell'area. Ancora una volta, era una prospettiva coerente con la "dottrina"

dell’allargamento democratico: elaborata dai responsabili della politica estera statunitense in risposta alle critiche rivolte all’amministrazione a proposito della mancanza di un progetto complessivo di politica estera, essa sintetizzava il concetto secondo cui il rafforzamento e la diffusione della democrazia avrebbero garantito la prosperità e la sicurezza dell’ordine internazionale.

L’allargamento dell’Unione europea si sarebbe dovuto svolgere parallelamente a quello della NATO, proposto dagli Stati Uniti nel Consiglio atlantico di Bruxelles del gennaio 1994, e definitivamente approvato nel 1996, di cui avrebbe attutito gli effetti agli occhi della Russia.

Considerando questi elementi, e facendo proprio il giudizio sovente espresso da Richard Holbrooke, Anthony Gardner (v. Gardner, 1997) ha definito C. il più grande sostenitore dell’integrazione europea dall’epoca di John F. Kennedy.

La collaborazione tra gli Stati Uniti e l’Europa si rivelò fruttuosa nell’ambito dei negoziati dell’Uruguay Round: le aspettative statunitensi non furono in questo senso disattese e, nonostante permanessero alcune divergenze, nell’aprile 1994 l’accordo fu sottoscritto. Grazie al sostegno dell’UE, gli Stati Uniti poterono inoltre coronare il progetto di riformare il GATT, attraverso l’istituzione dell’Organizzazione mondiale del commercio (nota con l’acronimo inglese WTO: World trade organization), la struttura permanente che dalla metà degli anni Novanta ne prese il posto.

Non mancarono tuttavia contrasti tra gli Stati Uniti e l’Europa. Particolarmente aspro fu lo scontro che si verificò a proposito delle leggi Helmes-Burton e D’Amato. La prima fu votata dal Congresso nel 1996, e firmata, seppur con riluttanza, dal presidente C., che nell’anno delle presidenziali non poteva esporsi alla critica di essere “*soft on Castro*”, e al rischio di perdere il sostegno della comunità di origini cubane. La legge rafforzava l’embargo nei confronti

di Cuba, ed estendeva la giurisdizione statunitense alle imprese straniere che commerciavano con Cuba prodotti di provenienza statunitense. Dello stesso tenore era la legge D'Amato, che concerneva le relazioni commerciali con la Libia e l'Iran, e prevedeva la possibilità di adottare sanzioni contro gli Stati che avessero promosso investimenti a beneficio di questi due paesi.

Ambigui, o almeno problematici, furono i rapporti instauratisi tra gli Stati Uniti e l'Unione europea sul piano della politica estera in occasione delle crisi nei Balcani. Il conflitto in Bosnia costituì la prima verifica rilevante della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) introdotta dal Trattato di Maastricht. Tra il 1993 e il 1995, coerentemente con le posizioni espresse a sostegno del rafforzamento del ruolo dell'Europa come attore internazionale e come elemento di stabilizzazione regionale, l'amministrazione C. lasciò che fossero gli europei a intervenire diplomaticamente, e si limitò a offrire la disponibilità a appoggiare l'azione politica attraverso attacchi mirati da parte delle forze NATO. Solo nell'estate 1995, di fronte all'evidente fallimento della politica europea, gli Stati Uniti spinsero la NATO a intervenire con attacchi aerei contro i serbi, favorendo la conclusione del cessate il fuoco del 5 ottobre 1995. Parallelamente, l'amministrazione C. promosse un negoziato di pace fra le parti, affidato alla delicata mediazione del sottosegretario Holbrooke, che si concluse con gli accordi di Dayton, firmati a Parigi nel dicembre 1995. È stato evidenziato (v. Lundestad, 1998) che il piano proposto da Holbrooke non differiva in maniera sostanziale da quello presentato da Lord David Owen e Cyrus Vance (rispettivamente mediatore dell'UE e rappresentante dell'ONU) nel 1993, e affossato dagli Stati Uniti; d'altra parte l'Unione europea non disponeva della forza politica, della credibilità e delle risorse militari necessarie per imporre la propria mediazione alle parti in conflitto.

Del resto, proprio la constatazione dell'inefficacia della PESC fu all'origine di due iniziative che meglio di altre testimoniano l'appoggio costante all'integrazione europea e il favore con cui l'amministrazione C. guardava al rafforzamento dell'Unione europea: la Nuova agenda transatlantica e l'accordo denominato Combined joint task forces (CJTF). La Nuova agenda transatlantica fu sottoscritta a Madrid nel dicembre 1995 da C., dal primo ministro spagnolo Felipe Màrquez Gonzáles nella veste di presidente di turno dell'Unione europea (v. Presidenza dell'Unione europea), e dal presidente della Commissione europea, Jean Jacques Santer. Insieme all'annesso Piano d'azione, era volta a rafforzare la cooperazione tra gli Stati Uniti e l'Unione europea, e individuava gli ambiti e le politiche in cui questa collaborazione si sarebbe dovuta sostanziare. Con l'intesa sul CJTF, l'amministrazione C. forniva un altro contributo potenzialmente significativo al rafforzamento delle strutture europee deputate all'implementazione della PESC. La proposta risaliva all'ottobre 1993, quando fu avanzata dal segretario di Stato Warren Christopher al vertice dei ministri della Difesa della NATO, e fu approvata definitivamente a Berlino nel giugno 1996. L'accordo prevedeva la possibilità per i paesi membri di avvalersi delle infrastrutture dell'alleanza anche per operazioni non intraprese collettivamente dalla NATO. Ciò concretamente consentiva all'Unione dell'Europa occidentale (UEO) di porre in essere azioni senza la partecipazione degli Stati Uniti, e quindi di assolvere il compito di "braccio armato" dell'Unione europea assegnatole dal Trattato di Maastricht, usufruendo dei mezzi a disposizione della NATO.

Se l'intervento in Bosnia fu deciso a fronte dell'incapacità di proporre soluzioni credibili e dell'inazione dell'Europa, nel 1999 la decisione di impegnare la NATO nel confronto in Kosovo fu assunta mentre erano in corso i negoziati di Rambouillet patrocinati dagli europei. L'intervento di Madeleine Albright, ex rappresentante degli Stati Uniti presso

l’ONU e segretario di Stato durante la seconda amministrazione C., fece tramontare la possibilità di raggiungere un compromesso, e determinò i presupposti per l’azione militare. A poco più di tre anni di distanza dalla fine della guerra in Bosnia, l’intervento in Kosovo, le modalità in cui maturò e il ruolo svolto dagli Stati Uniti e dall’Europa nella vicenda sembrarono indicare una svolta nella politica estera clintoniana verso la tradizionale posizione favorevole alla supremazia della NATO.

La scelta di procedere verso l’allargamento della NATO con largo anticipo su quello dell’Unione europea pareva inoltre confermare la tendenza a privilegiare l’alleanza militare piuttosto che l’integrazione economica e politica nell’Unione europea come strumento per la realizzazione dell’allargamento democratico.

Al termine del secondo mandato, e dopo aver sostenuto la candidatura della moglie Hillary al seggio di senatore dello stato di New York nelle elezioni del novembre 2000, C. si è ritirato dalla vita politica. Ha comunque continuato a prendere parte al dibattito politico e ha dato vita alla fondazione che porta il suo nome e ha sede a New York. Nel maggio 2004 C. ha ultimato e dato alle stampe la propria autobiografia, *My life*.

Daniela Vignati (2009)

Club del Coccodrillo

L’idea di un intergruppo all’interno del Parlamento europeo nasce in un particolare momento storico e con un obiettivo politico preciso. Il “Club del Coccodrillo” rappresenta la prima iniziativa del Parlamento europeo che in pochi anni

(1980-1984) portò all'elaborazione del più completo progetto di riforma dei Trattati comunitari. Il Club riuniva un gruppo eterogeneo di deputati europei che, su iniziativa di Altiero Spinelli, avviò una iniziativa il cui esito fu, nell'immediato, la creazione di una commissione per gli Affari istituzionali (9 luglio 1981) ed in seguito, attraverso questa, l'elaborazione del progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, approvato a larga maggioranza dall'assemblea di Strasburgo il 14 febbraio 1984 (v. anche Atto unico europeo).

Il Parlamento europeo, il 13 dicembre 1979, rigettò per la prima volta il bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea) ed avanzò al Consiglio delle Comunità (v. Consiglio europeo) alcune richieste (riforma della Politica agricola comune (PAC) aumento delle risorse proprie, sviluppo di nuove politiche strutturali). Il Consiglio non cambiò metodo né sostanza e respinse le richieste del Parlamento. Di conseguenza le Comunità vissero con un bilancio provvisorio per sei mesi.

I ministri degli Esteri, il 30 maggio 1980, decisero di concedere un rimborso alla Gran Bretagna (v. Regno Unito), riconoscendo così il principio che è uno Stato membro in quanto tale a contribuire al bilancio comunitario. Nello stesso tempo il Consiglio affidò alla Commissione europea il mandato di riesaminare le politiche comunitarie, in particolare la PAC, per dare una soluzione definitiva al problema della convergenza delle realizzazioni economiche dei paesi membri e agli squilibri esistenti fra politiche comunitarie e fra l'ammontare globale delle spese e la partecipazione di uno Stato membro. Il rapporto della Commissione non presentava alcuna prospettiva di sviluppo delle politiche strutturali, di riforma della politica agricola comune e di aumento delle risorse proprie.

In questo contesto, all'interno del Parlamento europeo, crebbe la consapevolezza che in assenza di un serio progetto di

riforma della Comunità sarebbe stato difficile uscire dalla crisi generata dal metodo intergovernativo seguito dai governi (v. Cooperazione intergovernativa).

Nel discorso del 21 giugno 1980, Altiero Spinelli criticò lo stato di paralisi della Comunità in risposta alla relazione del presidente di turno del Consiglio (v. Presidenza dell'Unione europea), Emilio Colombo, sulle decisioni dei ministri degli Esteri: «Dovremmo domandarci perché la Comunità sia come paralizzata e in una questione dopo l'altra stia diventando sempre più incapace di decidere […]. Il fatto è che […] oggi quel che manca sono gli strumenti istituzionali adeguati i quali permetterebbero ai bisogni, ai sentimenti, alle aspirazioni comuni di diventare volontà ed azione politica comuni». Rivolgendosi ai colleghi deputati, Spinelli esortò il Parlamento a prendere l'iniziativa: «Nel pensare ad una via d'uscita da questa situazione mi rivolgo non al Consiglio […]. Mi rivolgo a voi colleghi del Parlamento, per invitarvi a diventare pienamente consapevoli che questa Comunità così com'è non va più avanti. Bisogna cambiarla. E in questa Comunità esistono solo due centri politici che possono assumersi la responsabilità di preparare progetti di riforma e di chiedere ai Parlamenti nazionali di ratificarle. O sono i governi stessi che prepareranno queste riforme e avremo allora l'Europa delle frontiere o l'Europa *à la carte* (v. Europa "alla carta"), cioè la dissoluzione non solo delle speranze, ma anche di quel che è stato già fatto. Oppure questo Parlamento si ricorda di essere stato eletto per rappresentare tutti i cittadini europei e ci accingeremo a cercare tra noi i necessari compromessi e accordi per formulare le riforme istituzionali di cui la Comunità ha bisogno e proporne poi la ratifica ai parlamenti nazionali».

Il 25 giugno, sempre Spinelli, riprendendo il discorso del 21 giugno, scrisse una lettera «ai colleghi i cui gruppi o parti di gruppi hanno un atteggiamento positivo verso l'unificazione democratica europea». In essa egli proponeva al Parlamento

europeo le seguenti iniziative: aprire «un grande e forte dibattito sulla crisi istituzionale della Comunità», nominare «un gruppo di lavoro ad hoc che gli prepari il progetto delle riforme istituzionali necessarie»; discutere e votare questo progetto, «dandogli la forma precisa di un progetto di Trattato che modifichi ed integri quelli attuali»; proporne formalmente «l'adozione ai governi e ai parlamenti nazionali della Comunità». Nella conclusione della lettera, Spinelli invitava quanti condividevano queste idee a rispondere, accettando di partecipare ad incontri nei quali studiare «insieme i modi necessari per impegnare il Parlamento europeo in questa azione». Inizialmente, l'appello di Spinelli non ricevette numerosi consensi, al contrario suscitò contrasti e riserve in tutti i gruppi politici. Tuttavia, le prime adesioni furono rappresentative per l'autorevolezza dei deputati e per la varietà dei paesi rappresentati.

Nella componente maggioritaria dell'Assemblea, il gruppo socialista, subito prevalse la libertà di coscienza dei parlamentari. Infatti, il tema delle riforme istituzionali dividerà sempre i socialisti europei (v. anche Partito socialista europeo). Si ricordi come la libertà di voto sarà mantenuta dal gruppo fino alla votazione del contenuto politico del Trattato il 14 settembre 1983 quando, di stretta maggioranza, vinsero i favorevoli alla riforma. Un'altra divisione avvenne il 14 febbraio 1984, alla votazione finale sul progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea quando i socialisti francesi votarono contro.

Il primo leader socialista ad appoggiare l'iniziativa fu Willy Brandt, che dal 1976 aveva proposto l'idea di una "costituente permanente" e aveva difeso il Parlamento europeo in occasione della vicenda sul bilancio. Tra le fila socialiste arrivarono altre adesioni significative, dagli italiani Mario Didò, Carlo Ripa di Meana, Giorgio Ruffolo; dai belgi Radoux, Karel Van Miert (presidente del partito socialista belga) Anne Marie Lizin; e, a sorpresa, da alcuni laburisti inglesi Balfe,

Enright e Key. È interessante notare come questi ultimi, nonostante si fossero espressi per il ritiro del Regno Unito dalla Comunità durante la campagna elettorale, partecipassero in modo costruttivo alle discussioni.

I membri del Partito popolare europeo, primo gruppo dell'assemblea, risposero meno numerosi. Ogni esitazione fu superata durante i lavori della commissione affari istituzionali. I primi democristiani ad aderire furono: gli italiani Cassanmagnago, Gaiotti, Diana (v. Diana, Alfredo); i tedeschi Lücker e von Wogau. Quest'ultimo abbandonò l'iniziativa per concentrarsi sul completamento del "mercato interno" (v. Mercato unico europeo), infatti, ispirato dai conservatori inglesi egli fu tra i fondatori di un intergruppo che, riferendosi all'esperienza del Coccodrillo, prese il nome di "Canguro" – animale capace di saltare gli ostacoli, anche quelli creati dalle frontiere doganali.

Dal gruppo dei comunisti italiani giunse l'adesione di Silvio Leonardi e dagli indipendenti di sinistra Felice Ippolito, Tullia Carettoni e Vera Squarcialupi. Mentre era scontata l'opposizione dei francesi e della sinistra danese; del resto Spinelli non aveva nemmeno inviato loro la lettera per aderire all'iniziativa.

All'interno del gruppo liberale il primo fu l'olandese Hans Nord (in seguito divenne tra i principali animatori del Club e vicepresidente della commissione istituzionale). Tra gli italiani aderirono Susanna Agnelli e Bruno Visentini.

Infine, si registrarono adesioni anche nel gruppo dei conservatori inglesi, tra i quali: Stanley Johnson, Derek Prag e Christofer Jackson. Il successo dell'iniziativa nasceva anche dalla capacità e dalla disponibilità dei suoi protagonisti a trovare un compromesso. La partecipazione dei conservatori inglesi legittimò in questo modo il lavoro della commissione istituzionale.

La sera del 9 luglio 1980, nel ristorante “Au Crocodile” vicino la cattedrale di Strasburgo, s’incontrarono otto tra i primi aderenti all’appello. Oltre a Spinelli, erano presenti: Balfe, Gaiotti, Key, Leonardi, Lücker, Johnson, Visentini e Von Wogau, oltre all’assistente di Spinelli, Dastoli. Durante la cena fu ribadita la volontà di procedere nell’iniziativa e a Spinelli fu affidato il compito di redigere un documento di lavoro. Inoltre venne preferita la scelta di costituire un “club informale” piuttosto che un “gruppo parlamentare federalista”, ipotesi sostenuta dal solo Visentini. Il nome dell’intergruppo fu suggerito dal luogo del primo incontro, un criterio che venne accolto da tutti per evitare lunghe discussioni.

Scrive Spinelli nel suo diario: «Dobbiamo lavorare ciascuno nel suo gruppo. Ma la nostra iniziativa deve essere intergruppo, nella sua presentazione e nella presentazione che ciascuno ne farà all’interno del suo gruppo. Alludo di passaggio all’ipotesi che il nostro gruppo potrebbe chiamarsi il club dei “Coccodrilli”, a somiglianza del club dei giacobini e del gruppo dei dorotei. Concludiamo che preparerò un progetto di iniziativa parlamentare da sottoporre a settembre a loro e a gli altri che eventualmente avranno aderito. Mi sembravano tutti soddisfatti».

Il Club del Coccodrillo si riunì regolarmente in occasione di tutte le sessioni plenarie durante colazioni-dibattito che si svolsero nelle stesse aule del Parlamento europeo.

Tra settembre e novembre, mentre le adesioni aumentavano (a fine agosto erano trenta), il Club concentrò l’attenzione su tre temi: l’importanza del collegamento con l’opinione pubblica; il metodo parlamentare per portare a termine l’iniziativa (da qui nacque l’idea di una commissione ad hoc); la questione di elaborare un nuovo trattato o di rimanere all’interno dei trattati vigenti, anche se in realtà l’iniziativa del Coccodrillo presupponeva di per sé una riforma globale della comunità. Tuttavia, la tesi secondo la

quale sarebbe stato opportuno utilizzare tutte le possibilità dei trattati vigenti, senza modificarli, trovò molte adesioni nell'Assemblea.

Raggiunto un consenso sulla strategia da seguire il Club lavorò alle motivazioni del progetto di risoluzione che, una volta sottoposto all'Assemblea, consentì al Parlamento di avviare l'elaborazione della riforma istituzionale. Nell'ottobre 1980 il Club si dotò anche di un foglio politico per informare del proprio lavoro dentro e fuori il Parlamento, intitolato "Crocodile: lettera ai membri del Parlamento europeo". Insieme a Spinelli, Felice Ippolito ne era il co-fondatore e Pier Virgilio Dastoli il direttore responsabile. Intanto, il numero delle adesioni saliva a settanta deputati.

Il 19 novembre 1980, il Club approvava una proposta di risoluzione nella quale si chiedeva al Parlamento europeo di elaborare, discutere e votare un progetto di riforma della Comunità da sottoporre alla ratifica degli organi costituzionali competenti negli Stati membri. Al centro c'era la necessità di risolvere i problemi economici, politici interni ed internazionali che la Comunità doveva affrontare. Secondo i membri del Coccodrillo era necessario, in particolare: avere una reale politica economica interna insieme a una vera unione monetaria; assicurare uno sviluppo armonioso della società europea nel suo insieme (tra regioni, industria e agricoltura, attività umana e natura, uomini e donne); sostenere lo sviluppo dei paesi più arretrati al di fuori della Comunità; agire nel mondo per mantenere la pace, permettere la circolazione delle idee, delle informazioni e dei beni; continuare ad ampliare la Comunità (nell'immediato a Spagna e a Portogallo) per consolidare la democrazia nello spazio circostante; aumentare risorse dal livello nazionale a quello comunitario.

In meno di tre mesi aderirono alla proposta di risoluzione centosettanta deputati ed il 10 febbraio 1981 fu consegnata al presidente del Parlamento europeo, Simone Veil.

Prima del dibattito in aula, stabilito per il luglio 1981, i membri del Club furono impegnati a trovare un accordo con quanti continuavano a preferire “la politica dei piccoli passi”, soprattutto all’interno del partito popolare europeo.

Nell’aprile 1981, Spinelli, per motivare le ragioni del sostegno all’iniziativa, pubblicava sul “Crocodile” una lettera ai colleghi del partito popolare europeo, indirizzando così un messaggio a tutti i deputati. Questo, ancora oggi, resta attuale: «La Comunità ha bisogno di essere governata e non ha un vero governo; ha bisogno di avere leggi e non ha potere legislativo vero e proprio; ha bisogno di partecipazione popolare intorno alle sue iniziative e non ha meccanismi politici che le permettano di sviluppare con continuità le sue iniziative».

Il Club si riunì ancora nel giugno 1981, quando all’ordine del giorno vi era il metodo di lavoro della commissione ad hoc. In parallelo, fuori dal Parlamento, alcuni governi maturarono l’idea che spettasse loro il compito di rilanciare l’unità politica dell’Europa. Gli appelli dei ministri degli Esteri tedesco e italiano, Hans-Dietrich Genscher, ed Emilio Colombo, auspicarono una Revisione dei Trattati per assicurare il funzionamento corretto delle istituzioni rispetto all’evoluzione della costruzione europea. Nello stesso tempo il presidente della Commissione, Gaston Thorn, invita il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri a fare proposte per l’unione politica. Ugualmente l’ex cancelliere Willy Brandt auspicò un’iniziativa franco-tedesca per far uscire la Comunità dalla crisi. Si apprezzava maggiormente la novità del metodo adottato dal Parlamento europeo ricordando l’esito di questo tentativo avviato dai governi. Si trattava della “Dichiarazione solenne sull’Unione europea” approvata dal Consiglio europeo del giugno 1983 e mai applicata.

Nella seduta del 9 luglio 1981 il Parlamento europeo votò – con 164 voti a favore, 24 contrari e 12 astensioni – la proposta di risoluzione presentata dal Club ed emendata in

base a un compromesso raggiunto fra lo stesso Club, il gruppo del partito popolare e una parte del gruppo socialista. Con questo voto fu stabilita la creazione di una Commissione per gli Affari istituzionali.

Si legge su quel voto nel diario di Spinelli: «Il Parlamento si è impegnato a diventare a partire da dicembre anche una Costituente. Ricevo congratulazioni da ogni parte e le contraccambio dicendo che è vittoria comune, e che le difficoltà cominceranno solo ora»; e in data 18 luglio: «Se le cose andranno come io le sogno, il 9 luglio scorso resterà una data storica, ma così come stanno oggi le cose, è solo un piccolo evento di cui quasi nessuno si è accorto».

La lettera del Coccodrillo nell'analizzare la situazione affermava: «La decisione dell'Assemblea è stata l'atto politico più importante che il Parlamento abbia compiuto dopo la sua elezione: per dire le cose con parole appropriate, il Parlamento ha deciso di assumere il ruolo di Assemblea costituente».

A partire dalla riunione del settembre 1981 Dastoli, ispirato da Spinelli elaborò un documento di lavoro da presentare al primo incontro della commissione Affari istituzionali una volta creata. Il documento concerneva il ruolo del Parlamento, ben definito nel testo della risoluzione adottata il 9 luglio 1981: «è suo dovere presentare, dibattere e votare su proposte di riforma concernenti i compiti della Comunità e, conseguentemente, le sue istituzioni; le proposte di riforma […] dovranno essere inviate direttamente per ratifica agli organi costituzionali competenti in ciascuno Stato membro; la sua elezione a suffragio universale diretto gli affida allo stesso tempo maggiore legittimità e nuovi obblighi nell'esercizio delle sue funzioni democratiche; decide di assumersi pienamente l'iniziativa di dare un nuovo slancio alla creazione dell'Unione europea». Veniva altresì stabilito il metodo di lavoro della commissione ad hoc, la quale avrebbe dovuto avere tre obiettivi principali. In primo luogo, le

proposte di riforma avrebbero dovuto essere l'espressione di un vasto consenso tra le forze politiche in tutti i paesi membri, e tal fine era fondamentale informare l'opinione pubblica; inoltre, ogni gruppo del Parlamento europeo avrebbe dovuto fare pressioni sui rispettivi partiti e governi nazionali. Poiché modificano i trattati esistenti, le proposte di riforma sarebbero dovute entrare in vigore secondo i principi del diritto internazionale e per comune accordo tra gli Stati membri, e quindi avrebbero dovuto essere ratificate secondo le procedure costituzionali nazionali. Esse inoltre dovevano essere votate dal Parlamento europeo e consegnate alle autorità nazionali entro il 1983 così sarebbero potute essere tra i principali argomenti della campagna elettorale per le elezioni del giugno 1984. infine, un terzo aspetto del documento di lavoro di Spinelli era dedicato alle tappe che dovevano seguite dalla nuova commissione. Essa doveva operare una scelta fondamentale tra due modelli istituzionali alternativi, il modello sopranazionale, quindi un'Unione dotata di competenze proprie, di organi di legislazione, decisione e controllo, in particolare di organi di esecuzione distinti ed autonomi da quelli degli Stati membri. Secondo il modello intergovernativo, un'Unione fondata sulla volontà degli Stati membri di cooperare o di intraprendere azioni comuni, di creare organi amministrativi e consultivi comuni mantenendo però sempre il diritto di decisione nelle mani dei rappresentanti degli Stati. Una volta operata la scelta, la Commissione doveva definire le caratteristiche precise del modello istituzionale. In questa fase l'elaborazione delle varie risoluzioni doveva essere affidata a diversi relatori, coordinati dal relatore generale (che in seguito sarebbe stato lo stesso Spinelli) e procedendo ad audizioni con esponenti delle forze politiche, economiche e sociali, con università e centri di ricerca, con i parlamenti, i governi e le amministrazioni nazionali. Infine, la Commissione, sulla base delle risoluzioni adottate dall'emiciclo, doveva redigere il progetto di trattato-Costituzione e in questo momento sarebbe stato cruciale definire il numero minimo di ratifiche

indispensabili perché la riforma entrasse in vigore senza il rischio che un solo Stato potesse bloccare il processo a causa del Voto all'unanimità.

L'iniziativa del Club del Coccodrillo entrò negli ingranaggi del Parlamento europeo con la creazione della commissione per gli Affari istituzionali – anche se a opera del presidente del gruppo liberale, Bangemann (v. Bangemann, Martin), la nascita della Commissione fu rinviata di sei mesi, ritardando così il lavoro del Parlamento. Dopo l'elaborazione del progetto di trattato sull'Unione europea, i membri del Club continuarono ad incontrarsi affiancando l'attività parlamentare per offrire contributi su temi importanti non solo relativi alle questioni istituzionali. Il successo del Club fu duplice, poiché da una parte, senza l'iniziativa dell'intergruppo non sarebbe nata la commissione per gli Affari istituzionali (che fu rinominata, sotto la presidenza di Giorgio Napolitano, "commissione per gli Affari costituzionali"); dall'altra, il Parlamento europeo approvò a larga maggioranza, il 14 febbraio 1984, il progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea. Tuttavia. il risultato di Spinelli e del Club non fu definitivo. Infatti, i governi ignorarono in buona parte il progetto, preferendo l'Atto unico adottato nel 1986 (v. Atto unico europeo). Le ragioni di questa decisione, in parte, si devono trovare nello stesso metodo parlamentare seguito per elaborare le proposte di riforma, un metodo che non includeva i governi nazionali e per questo visto dagli stessi con sospetto, ma soprattutto nelle divisioni fra i governi sulla sostanza della riforma. Diverso fu il metodo della Convenzione sul futuro dell'Europa (febbraio 2002-luglio 2003) (v. Convenzione europea) i cui i rappresentanti dei governi lavorarono insieme ai parlamentari nazionali ed europei, condizionando tuttavia con il vincolo dell'unanimità il lavoro della Convenzione, che fu molto meno ambizioso di quello del Parlamento europeo. Dopo la vicenda dell'Assemblea ad hoc (1952-54) (v. anche Comunità europea di difesa; Comunità politica europea), il Club del Coccodrillo fu all'origine del secondo tentativo di dotare la Comunità

europea di una Costituzione politica (v. anche Costituzione europea). Da un punto di vista dei contenuti e delle innovazioni proposte anche il successivo progetto redatto dalla Convenzione sul futuro dell’Europa era debitore del Progetto Spinelli e quindi del lavoro del suo club di “Coccodrilli”.

Samuele Pii (2008)