Gran Bretagna

Regno Unito

Gran commissione del Parlamento

I 200 membri del Parlamento unicamerale finlandese, l'*Eduskunta*, vengono eletti per un mandato di quattro anni da un collegio elettorale uninominale (la provincia di Åland) e da quattordici collegi elettorali plurinominali. La natura dell'attività parlamentare unitamente al modello frammentato del sistema partitico hanno favorito uno stile politico consensuale, con relazioni tra governo e opposizione basate innanzitutto sul compromesso e su negoziati interpartitici. Diversamente dalla politica interna, dove l'influenza dell'opposizione si è indebolita a partire dai primi anni Novanta, sui temi riguardanti l'Unione europea e la politica estera l'obiettivo di costituire larghe maggioranze garantisce che le opinioni dei partiti di opposizione non siano completamente ignorati.

L'attività decisionale del Parlamento si basa sulla costante interazione tra gruppi partitici e commissioni. La maggior parte dell'attività legislativa si svolge all'interno delle Commissioni, soprattutto l'esame dettagliato delle iniziative del governo. La delibera della Commissione è obbligatoria e precede la fase plenaria. Secondo l'articolo 40 della Costituzione, «le proposte del governo, le mozioni dei rappresentanti, le relazioni sottoposte al Parlamento e altre questioni, previsti dalla Costituzione o dal regolamento

parlamentare devono essere istruiti dalle Commissioni prima di essere presi in esame dal Parlamento in seduta plenaria». Le Commissioni si riuniscono a porte chiuse, ma possono rendere noti al pubblico i verbali qualora ciò risultasse necessario per raccogliere importanti informazioni.

Recenti riforme costituzionali hanno parlamentarizzato il sistema politico finlandese, consentendo al governo e al primo ministro di uscire dall'ombra del presidente e diventare i leader del processo politico. L'adesione all'Unione europea (v. Criteri di adesione) ha quindi rappresentato una sfida per il parlamento, preoccupato che la sua posizione non risultasse indebolita a seguito delle dinamiche del processo politico dell'UE. Nel 1990, quando in seno all'*Eduskunta* erano già stati effettuati alcuni adattamenti in funzione dell'integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della), la Commissione per gli Affari esteri richiese che il Parlamento e in particolare le sue commissioni permanenti avessero accesso alle informazioni e potessero influenzare la politica nazionale nel processo decisionale relativo allo Spazio economico europeo. L'obiettivo era garantire all'*Eduskunta* una posizione di potere nell'ambito del processo decisionale UE per ciascuna legislatura nazionale. D'altro canto, gli emendamenti costituzionali miravano al rispetto della separazione tra i rami esecutivo e legislativo; fu accordato al Parlamento il diritto di partecipare alla formulazione della politica nazionale nelle questioni UE e al governo di decidere su tali questioni e rappresentare la Finlandia a livello europeo.

La Gran commissione e la Commissione per gli Affari esteri sono i principali organismi incaricati delle questioni europee; la prima costituisce l'equivalente della Commissione per gli Affari europei ed è presente in tutti i Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'UE. La Gran commissione è costituita da 25 membri e 13 sostituti. Inoltre, il deputato che rappresenta le Isole Åland ha sempre diritto a partecipare

alle riunioni della Commissione. La Commissione si riunisce generalmente il mercoledì e il venerdì, con riunioni che durano in media dalle due alle due ore e mezza. La Gran commissione tende ad attirare importanti membri dell'*Eduskunta*.

La Gran commissione partecipa alla formulazione delle politiche nazionali sulle decisioni prese a livello europeo, istruisce i ministri che partecipano alle riunioni del Consiglio dei ministri e verifica il comportamento dei rappresentanti finlandesi in seno al Consiglio europeo.

Sebbene l'*Eduskunta* non possa essere definito come un organismo legislativo dal forte peso politico sulla legislazione interna, esso ha sottoposto il governo a un esame abbastanza rigoroso sulle questioni UE. Il potere di verifica dell'*Eduskunta* ha quattro punti forza: la sua posizione è regolamentata dalla Costituzione; è entrato relativamente presto nel processo legislativo dell'UE; gode di accesso illimitato alle informazioni di fonte governativa; la responsabilità di preparare e monitorare le questioni europee viene sottodelegata a commissioni specializzate. In particolare la decentralizzazione della verifica e della formulazione politica trasferite così alle commissioni permanenti aumenta le possibilità per l'intero Parlamento di influenzare la posizione del governo. La delega di potere alle commissioni permanenti avvantaggia sia il governo che i deputati dell'opposizione, poiché un forte sistema di commissioni favorisce un controllo efficiente del governo. Accordi più centralizzati che conferiscono un ruolo molto minore alle commissioni specializzate, come quelli stabiliti dalla maggioranza degli Stati membri, non consentono di beneficiare dell'esperienza cumulativa delle commissioni permanenti. Un sistema decentralizzato, d'altro canto, coinvolge tutti i rappresentanti nelle questioni UE. Un altro aspetto di fondamentale importanza è l'accesso praticamente illimitato, e costituzionalmente regolamentato dal governo,

alle informazioni, soprattutto perché le regole costituzionali incoraggiano il governo a fornire volontariamente all'*Eduskunta* informazioni, senza bisogno di alcuna richiesta specifica da parte dei deputati del Parlamento.

L'attività di verifica della Commissione sulle questioni europee differisce, per un importante aspetto, dalla normale elaborazione della legislazione interna: sia nella Gran commissione che nelle commissioni specializzate la dimensione governo-opposizione non svolge l'unico ruolo determinante. Diversamente da coalizioni a maggioranza stabile dove il potere dell'opposizione può essere escluso, la tradizionale divisione tra governo e opposizione spesso sfuma sulle questioni europee poiché la divisione tra favorevoli e contrari all'integrazione è trasversale agli schieramenti di sinistra e di destra. La Gran commissione si è rifiutata di controfirmare automaticamente le decisioni del governo e ha premuto affinché tutte le informazioni pertinenti fossero messe a disposizione dei rappresentanti del governo e dell'opposizione su basi paritarie. L'obiettivo principale è quello di raggiungere l'unanimità parlamentare – e quindi nazionale – o almeno un largo consenso che possa tradursi in una maggiore influenza in seno al Consiglio dei ministri UE. La coalizione governativa multipartitica, unitamente al ruolo accordato all'opposizione nella Gran commissione favorisce un ampio sostegno all'azione del governo a livello europeo.

Tapio Raunio (2012)

Grecia

La Grecia, un paese devastato dalla Seconda guerra mondiale e da una dolorosa occupazione a opera delle potenze dell'Asse

(1940-1944), mancò la ricostruzione del dopoguerra a causa della protratta e feroce guerra civile (1945-1949), che la collocò al centro della linea divisoria tra l'Ovest e l'Est. Alla fine si schierò con l'Occidente, partecipando all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO) sin dal principio, beneficiando dei fondi del Piano Marshall per la sua economia e diventando membro dell'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE).

Alla fine degli anni Cinquanta, quando i Sei di allora intrapresero il cammino verso ciò che sarebbe diventata la Comunità europea, la Grecia si mostrò piuttosto incerta se aderirvi. Iniziative come l'Unione economica del Benelux e la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) furono seguite attentamente dalla stampa e accolte come "un passo positivo verso la futura cooperazione tra gli Stati europei". Le condizioni in cui versava l'economia della Grecia, che era ancora basata principalmente sull'agricoltura e caratterizzata da squilibri nella bilancia dei pagamenti, e le delicate questioni di politica estera si frapposero nel percorso europeo; la questione di Cipro inquinò le relazioni con il Regno Unito mentre la Grecia esitò tra l'esperimento iniziale della Comunità economica europea (CEE) e la proposta dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA).

Nel 1957, quando la CEE iniziò a essere operativa e le prospettive del Mercato comune divennero chiare, all'interno dell'establishment politico greco si sollevarono richieste per tentare di aderirvi. L'industria, che proprio allora stava cercando nel contesto europeo di consolidare la propria base all'interno di uno scudo chiaramente protettivo, era riluttante mentre furono espressi timori sulla possibilità che l'agricoltura con un alto costo di produzione e nessun canale di distribuzione, potesse competere con la produzione di altri paesi europei. Al contempo, l'esistenza di un progetto di divisione dell'Europa in regioni permanentemente industriali e regioni permanentemente agricole preoccupò il sistema

politico del paese.

Negoziati, conclusione e valutazione dell'Accordo di associazione tra Grecia e CEE

Alla nascita della CEE, il governatore della Banca centrale di Grecia Xenofon Zolotas nella sua relazione annuale osservò che «gli eventi del 1957 [sono] decisivi per le prospettive di progresso per l'economia greca [...]. L'orientamento verso la creazione di un'ampia area di libero scambio in Europa si basa sulla ferma convinzione che l'aumento della produttività e il potenziamento della crescita economica dipendano dalla creazione di un mercato di massa più vasto e di imprese economiche più grandi». Nello stesso periodo, il governatore della Banca nazionale di Grecia, la principale banca commerciale, Vassilios Kyriakopoulos, nella sua relazione si espresse in modo più cauto: «l'abolizione delle tariffe e di altre restrizioni nel commercio transnazionale non offre una soluzione per la partecipazione dei paesi meno sviluppati alla divisione internazionale del lavoro. Infatti, se tale abolizione avvenisse indiscriminatamente, questi paesi incorrerebbero nel pericolo di rimanere emarginati [...]. A qualunque condizione la Grecia partecipi all'integrazione dell'area europea, la sua produzione dovrà affrontare una concorrenza più forte; per sopravvivere, dovrà migliorare la sua organizzazione e ridurre i costi [...]. La scelta degli investimenti da quel momento in poi dovrà seguire dei criteri più rigidi».

Questo era il clima generale in cui la Grecia prendeva la decisione di candidarsi all'Associazione e di iniziare i negoziati con la neoistituita CEE. La candidatura della Grecia venne discussa durante la prima metà del 1959 e presentata formalmente l'8 giugno 1959. I partiti politici di allora non sapevano in quale direzione muoversi, la Confederazione degli industriali e le banche esitavano; il primo ministro conservatore C. Karamanlis aveva allora una visione più chiara del "futuro europeo" della Grecia, all'interno della quale la

dimensione politica aveva il sopravvento sulle preoccupazioni economiche. Questa predisposizione si ritroverà circa vent'anni dopo, quando negli anni Ottanta la Grecia cercò, riuscendoci, di aderire alla Comunità europea.

L'Accordo di associazione fu firmato due anni dopo, il 9 luglio 1961 ed entrò in vigore il 1° novembre 1962. L'accordo fissò lunghi periodi di transizione per i prodotti industriali (in genere 12 anni, ma estesi a 22 per i prodotti che rappresentavano circa il 30% delle importazioni greche in quel momento) nonché una procedura speciale di Armonizzazione per la politica agricola, in cui veniva affermato «il trattamento paritario dei prodotti delle due parti» ma solo una volta completata l'armonizzazione; non fu accettata alcuna partecipazione della Grecia ai meccanismi istituzionali che avrebbero dato vita alla PAC (Politica agricola comune). Aspetto molto importante, l'Accordo di associazione prevedeva la piena adesione alla scadenza del periodo transitorio, sebbene con procedure istituzionali poco chiare.

La decisione della Grecia di scegliere l'opzione dell'associazione, negoziata durante il 1959, in un momento in cui veniva corteggiata dall'EFTA generò tensioni rilevanti all'interno della vita pubblica. La rivista "The Industrial Review", considerata abbastanza vicina alla Confederazione degli industriali, si chiese «perché, visto che eravamo incerti se partecipare ai lunghi negoziati per accedere alla Comunità economica europea, abbiamo poi improvvisamente abbandonato i nostri dubbi e ci siamo affrettati [...] non da pari a pari ma quasi fossimo in qualche modo degli intrusi nella ristretta Unione dei Sei, nonostante i contrasti che potranno insorgere nella cooperazione con i Sette».

Tuttavia, quando l'associazione divenne una realtà, il clima mutò gradualmente: "The Industrial Review" commentava: «la nostra associazione al Mercato unico è una scommessa e le scommesse non sono mai sicure [...]. Sorgerebbe un grosso problema se i periodi di transizione e le condizioni negoziate

si dimostrassero insufficienti per consentire un graduale adattamento della nostra economia». Alle celebrazioni dell'Accordo di associazione, il ministro per il Coordinamento Panagis Papaligouras (che avrebbe negoziato vent'anni dopo la maggior parte dell'adesione della Grecia) richiese a tutte le forze politiche ed economiche «di partecipare all'impresa più importante dell'economia greca», ma spiegò anche che «privilegi e diritti esclusivi di ogni sorta sono inconciliabili con il previsto aumento della produttività e con l'incentivazione della produzione». Considerata la condizione dell'economia greca agli inizi degli anni Sessanta, racchiusa in meccanismi iperprotettivi e con aspetti statalisti (sebbene di destra), tali posizioni furono profetiche. Il Presidente della Commissione europea CEE Walter Hallstein affermò: «la Comunità constata il suo carattere aperto, il fatto che non si tratti di uno sforzo egoistico utile soltanto al singolo membro, ma è utile per la pace e l'influenza dell'Europa, oltre i confini della Comunità [...]. La Grecia dal canto suo rafforza la sicurezza, associandosi in modo più stretto a paesi con cui ha per tradizione legami amichevoli e apre importanti prospettive per la sua economia. L'Associazione permetterà all'economia greca di raggiungere gradualmente lo stesso livello degli Stati membri della Comunità. Pertanto, alla fine sarà in grado di passare dall'associazione all'adesione a pieno titolo».

Colpisce ancora di più l'analisi sull'associazione riportata due anni dopo da Andreas Papandreu, l'allora direttore del neo istituito Centro greco di ricerche economiche, figlio del futuro primo ministro (progressista) George Papandreu e in seguito presidente del partito socialista notoriamente euroscettico e primo ministro negli anni Ottanta (v. anche Euroscetticismo). Nel suo libro *Una strategia per lo sviluppo economico della Grecia* osservava: «Se non verranno subito intraprese iniziative serie, la Grecia dopo la sua associazione alla CEE potrebbe rimanere o diventare un'economia esclusivamente agricola e un luogo di residenza

per turisti, incapace di tenere il passo con il ritmo di crescita economica dei suoi partner della CEE [...]. Ma tutti coloro che conoscono bene la situazione del paese non possono che essere ottimisti. Con il giusto obiettivo, l'impegno e la comprensione delle questioni, forse anche a costo di qualche sacrificio iniziale, il popolo greco raggiungerà gli obiettivi prefissati. E la Grecia assumerà un ruolo attivo nella Comunità europea dei popoli».

Invece George Drakos, presidente della Confederazione degli industriali greci, circa cinque anni dopo l'avvio dell'accordo di associazione, forniva la seguente valutazione: «Per la nostra industria, il Mercato comune non dovrebbe essere considerato come una sorta di gara olimpica, dove è più importante partecipare che vincere; siamo in un campo di battaglia dove ciò che conta è vincere [...]. Fissare passivamente un orizzonte oscuro non è di alcuna utilità, e ancora più inutile è osservare le cose in un'ottica di eccessivo ottimismo».

Nel luglio del 1964, il Consiglio di associazione (dove la Grecia sedeva accanto ai Sei) diede istruzioni affinché tutti gli aspetti della politica agricola (regime commerciale, aspetti finanziari, approcci istituzionali) venissero esaminati in modo costruttivo. L'armonizzazione agricola venne ripetutamente discussa senza però ottenere alcun risultato. Jean Rey, che partecipò ai negoziati in qualità di rappresentante della Commissione europea sottolineò: «la Commissione sostiene pienamente il parere che l'armonizzazione [...] dovrebbe consentire alla Grecia di trarre benefici dalla graduale elaborazione della PAC e per certi versi anche dai meccanismi finanziari stabiliti dalla CEE». In realtà questa posizione non ebbe un seguito effettivo.

Nel frattempo, il Protocollo finanziario allegato all'Accordo di associazione (che consisteva in una dotazione finanziaria di 125 milioni di dollari di cui 50 erano sovvenzioni) iniziò a essere operativo con il trasferimento di fondi da parte

della Banca europea per gli investimenti (BEI). La BEI finanziò, *inter alia*, progetti di costruzione di strade, centrali idroelettriche, industrie cementizie e fabbriche di alluminio su larga scala.

Gli scambi tra la Grecia e i Sei aumentarono in modo significativo, ma il disavanzo della bilancia dei pagamenti crebbe rapidamente per tutti i primi cinque anni di associazione. Sia sul fronte dell'armonizzazione agricola che su quello del sostegno finanziario si registrarono nello stesso periodo progressi lenti. In particolare, quando fu regolato il mercato dell'olio di oliva, sorsero problemi con il regime per l'olio greco, come anche il commercio del tabacco greco sollevò controversie e le esportazioni di frutta fresca crearono problemi; la partecipazione finanziaria della Comunità alle misure per l'armonizzazione rimase un problema costante.

Il "congelamento" dell'associazione

Il 21 aprile 1967 avvenne il colpo di Stato militare in Grecia e una dittatura (di destra e fortemente anticomunista) prese il potere. Il 2 maggio, a meno di due settimane dal golpe, la Commissione parlamentare mista Grecia-CEE si riunì per discutere la questione ed espresse la più profonda preoccupazione per lo stravolgimento causato dagli eventi che minavano le fondamenta stesse dell'associazione della Grecia alla CEE. L'8 maggio, nel corso della discussione su un'interrogazione orale, sia il presidente della Commissione parlamentare mista P. Schuijt sia il presidente della Commissione affari politici Edoardo Martino fecero appello ai membri del Parlamento europeo «affinché non rimanessero indifferenti di fronte alla dimensione violenta degli eventi avvenuti in Grecia»; Martino richiese che il colpo militare fosse condannato; Schuijt si chiese apertamente se la Comunità europea potesse riconoscere il governo militare (soprattutto prima che i governi dei Sei non si fossero espressi in merito). Il rappresentante della Commissione Lionello Levi

Sandri sottolineò che le competenze della Commissione erano limitate su tali questioni e che l'accordo di associazione si era concluso tra gli Stati membri e la Grecia. Inoltre, egli espresse la seria preoccupazione della Commissione sul modo in cui «gli eventi in Grecia avrebbero potuto influire sui progressi dell'Associazione».

Poco dopo, nel luglio 1967, la Commissione informò il Consiglio che intendeva "congelare" le relazioni con la Grecia. Era giunta a tal intento a seguito del voto in Parlamento (il 10 maggio) di una Risoluzione secondo cui «l'associazione, che prevede la futura adesione della Grecia alla Comunità, verrà applicata [...] solo se in Grecia verranno ristabilite le istituzioni democratiche e le libertà politiche e sindacali». Il Consiglio, senza prendere formalmente una decisione, avallò la posizione della Commissione.

Da quel momento in poi e principalmente dalla fine del Protocollo finanziario (che scadeva a settembre dello stesso anno), la Comunità mantenne congelata l'associazione. In pratica, ciò comportò che non venisse più fornita alcuna assistenza finanziaria alla Grecia, né tanto meno furono compiuti progressi nell'armonizzazione. Nel frattempo, quelle parti dell'associazione che prevedevano un'applicazione più o meno automatica (riduzione delle tariffe, apertura delle quote) continuarono a funzionare. Questa struttura poco equilibrata del "congelamento" dell'Associazione creò del risentimento in Grecia, soprattutto negli ambienti economici: in particolare un editoriale dell'accreditato settimanale finanziario "Economicos Tachydromos" si scagliò con veemenza contro l'ipocrita posizione della CEE, la cui richiesta che venisse ristabilita la democrazia era solo un bluff da smascherare. Ma tale risentimento fu superato dal sentimento popolare che fu sempre contrario alla dittatura e pensava di avere trovato un alleato nella posizione negativa presa dalla Comunità.

Durante i sette anni di dittatura in Grecia, la Comunità

dovette riconsiderare i tempi e l'esatto significato del "congelamento" dell'Associazione.

Nel febbraio 1970, l'eurodeputato francese Vans presentò al Parlamento una bozza di risoluzione a nome del gruppo socialista richiedendo la sospensione formale se non l'annullamento dell'Accordo di associazione (la mozione venne ritirata nel 1971, senza ulteriori spiegazioni). Al contrario, l'eurodeputato cristiano-democratico tedesco Hans-Edgar Jahn si impegnò a cercare di "normalizzare" le relazioni tra Grecia e CEE. Nell'agosto 1972, infatti, egli chiese il parere della Commissione giuridica del PE che affermò che il cambio di regime in Grecia non aveva intaccato le reali fondamenta dell'accordo di associazione e che, quindi, esso poteva ancora essere valido. Inoltre, Jahn sostenne che dal punto di vista economico la Grecia non avrebbe dovuto e essere lasciata fuori, «poiché la storia ha dimostrato che le sanzioni economiche raramente producono qualche risultato».

Il Parlamento europeo mantenne la sua posizione originale di prosecuzione del congelamento dell'associazione e le relazioni, quindi, si limitarono agli "affari correnti" mentre la Commissione e il Consiglio dei ministri, in risposta alle interrogazioni scritte presentate da due eurodeputati, sostennero questa posizione non sul piano della validità giuridica dell'Accordo di associazione, ma come logica conseguenza degli avvenimenti del 21 aprile.

Due avvenimenti sembrarono produrre un disgelo nelle relazioni tra la Grecia e la CEE. Nel 1972, la Grecia richiese che i vantaggi del Sistema di preferenze generalizzate (negoziati all'interno dell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio, GATT) venissero estesi anche all'economia greca. Nel 1973, la CEE si allargò accogliendo Regno Unito, Danimarca e Irlanda. Ciò richiese che venisse negoziato, e alla fine firmato, un protocollo aggiuntivo con la Grecia, in conformità all'art. 54 dell'accordo di associazione. Atene ritenne che almeno questo secondo fronte avrebbe portato a una

“normalizzazione”. Così non fu e sia il vicepresidente della Commissione Sir Christopher Soames (marzo 1973) che lo stesso Presidente François-Xavier Ortoli (maggio 1973) confermarono la decisione della Commissione di mantenere l’associazione congelata. Quando alcuni oppositori politici della dittatura vennero ancora una volta incarcerati, il Presidente del Consiglio Van Eslande dichiarò pubblicamente di condividere il desiderio del Parlamento che il Consiglio rendesse più dura la posizione della CEE verso la Grecia.

Nell’aprile 1974, alcuni mesi prima della caduta della dittatura dei colonnelli greci, il socialista tedesco Ludwig Fellermaier presentò al PE a nome del Gruppo socialista un’interrogazione orale chiedendo quali fossero le opzioni della Commissione che portavano “all’annullamento dell’accordo di associazione. Nel dibattito che seguì, Claude Cheysson parlando a nome della Commissione, sottolineò le prospettive che si sarebbero aperte per la Grecia nel caso in cui fossero state ristabilite istituzioni parlamentari normali sia sul fronte economico (sostegno finanziario maggiore) che su quello politico (possibilità per una Grecia democratica di candidarsi all’adesione alla Comunità).

Dalla ripresa dell’accordo di associazione ai negoziati di adesione

Alla caduta del regime militare nel luglio 1974 il governo greco guidato da Konstantinos Karamanlis prestò giuramento dichiarando che in cima alla lista delle priorità vi era quella di ripristinare l’associazione e come passo successivo raggiungere l’obiettivo ultimo dell’adesione a pieno titolo. Il presidente della Commissione, François-Xavier Ortoli, inviò a Karamanlis un telegramma di congratulazioni, ribadendo la sua convinzione che il progresso della democrazia in Grecia non poteva che avere un impatto positivo sugli sviluppi dell’associazione.

Meno di un mese dopo, il 22 agosto 1974, il governo greco

richiese la "riattivazione" dell'associazione; dopo una settimana, la Commissione invitò il Consiglio a migliorare le relazioni tra la Comunità e la Grecia. Il 12 settembre, alla fine di tre giorni di riunioni tra il presidente Ortolì e il commissario Finn Olav Gundelach da una parte e il ministro degli Esteri greco Georgios Mavros e il ministro delle finanze John Pasmazoglou dall'altra, la Commissione garantì che avrebbe fatto tutto il possibile per completare i preparativi necessari alla riattivazione dell'associazione, secondo le modalità che la Comunità e la Grecia avrebbero successivamente stabilito. Poco dopo (17 settembre), il Consiglio confermò la sua decisione di riprendere il processo di sviluppo dell'associazione, per rendere possibile la successiva adesione della Grecia alla CEE. Il Parlamento europeo si associò a questa dichiarazione positiva di intenti.

Il 16 novembre, la Grecia sottopose alla Comunità un memorandum dove veniva espressa l'intenzione di candidarsi all'adesione; tuttavia, non venne inoltrata nessuna candidatura formale. Occorre ricordare che il 1° novembre 1974 si concludeva il periodo di transizione di 12 anni previsto dall'accordo di associazione. Tuttavia, il periodo di transizione di 22 anni che comprendeva una vasta gamma di prodotti sarebbe terminato solo nel 1984; per questa ragione, quando alla fine la Grecia si candidò formalmente all'adesione, la base giuridica cui si ricorse fu l'art. 237 del Trattato CEE (generico) e non l'art. 74 (specificamente previsto) dell'accordo di associazione).

Il memorandum greco richiedeva che venisse intrapresa una serie completa di iniziative specifiche in modo da recuperare il tempo perduto nella fase di "congelamento" dell'associazione: riattivazione delle procedure per l'armonizzazione agricola, erogazione dei restanti fondi del (primo) protocollo finanziario, negoziazione di un secondo protocollo finanziario, avanzamento nel coordinamento delle misure di politica commerciale e delle politiche relative al

mercato del lavoro. Venne anche proposto che l'esistente associazione fosse estesa ai tre nuovi Stati membri della CEE: Regno Unito, Danimarca e Irlanda.

Il Consiglio rispose in modo positivo, decidendo di avviare negoziati con un ritmo accelerato affinché un protocollo aggiuntivo all'accordo di associazione potesse includere l'ultimo punto e perché venisse discussa favorevolmente l'assistenza finanziaria. La posizione sull'armonizzazione agricola, soprattutto per quanto riguarda il sostegno dei prezzi, fu nettamente più fredda. Tuttavia, furono avviati i negoziati in settori importanti come quello del vino e della frutta fresca.

Dopo una visita di Stato di Karamanlis a Parigi nell'aprile 1974, durante la quale la Francia dichiarò esplicitamente il suo sostegno, la Grecia presentò la sua candidatura all'adesione il 12 giugno 1975. Il 2 luglio la Commissione istituì una *task force* per esaminare la candidatura greca.

In Grecia, il sostegno all'adesione fu ampio. Karamanlis credeva fermamente nell'unione della Grecia all'Europa come lui stesso spiegò rivolgendosi agli ambasciatori dei Nove riunitisi ad Atene: «Vorrei sottolineare che la Grecia non richiede l'adesione per motivi esclusivamente economici. La nostra candidatura poggia principalmente su motivi politici ed è legata al ripristino della democrazia e al futuro della nostra nazione». Oltre al partito di destra Nea dimokratia di Karamanlis, anche il partito di centrodestra Enosis kentrou di Gorge Mavros era a favore dell'adesione, pertanto più di 4-5 dei membri del Parlamento di allora erano favorevoli. Questa volta l'industria fu meno reticente rispetto a quando si era discussa l'associazione. Il partito comunista (Kommunistikó komma Elladas, KKE, da poco legalizzato) si oppose; e lo stesso dicasi del Panellinio sosialistiko kinimail (PASOK, neo partito socialista) di Andreas Papandreu, che negli anni Ottanta sarebbe diventato primo ministro.

In un'intervista rilasciata alla Rivista ufficiale della Commissione europea "Comunità europea", del novembre-dicembre 1974, Papandreu dichiarò: «Non è mia abitudine essere pessimista [ma] unire un'economia sottosviluppata come quella della Grecia alle economie floride della maggior parte dei paesi europei occidentali comporta seri rischi». E proseguiva esprimendo il timore che i benefici stimati (flussi finanziari, condizioni migliori per l'esportazione di prodotti agricoli) non avrebbero potuto compensare gli effetti negativi (piena liberalizzazione delle importazioni, peggioramento della bilancia dei pagamenti, emigrazione, penetrazione più facile di capitali esteri). Nel novembre 1976, il PASOK ribadì questa posizione in una pubblicazione ufficiale dove argomentava ampiamente la sua contrarietà con un aspro tono anti CEE. E curiosamente a presentarlo fu Kostas Simitis, che sarebbe diventato primo ministro a metà degli anni Novanta e che in seguito si sarebbe distinto per le sue fervide opinioni europeiste. «L'ottimismo che nutrono i sostenitori dell'adesione è infondato», scriveva Simitis; «Nella nostra relazione rifiutiamo l'adesione; e rifiutiamo parimenti ogni adesione vincolata a condizioni. Non esiste via di uscita dalla dipendenza dall'assistenza di paesi industrialmente sviluppati [...]. Rifiutare l'adesione per il nostro paese non significherebbe rimanere isolato, bensì sviluppare delle relazioni sfaccettate».

Nel frattempo, in Europa aveva iniziato a consolidarsi un certo grado di resistenza alla prospettiva dell'Allargamento della CEE dei Nove alla Grecia. Nel gennaio 1976, avvertendo che questa tendenza aumentava, Karamanlis scrisse a Ortoli per ribadire l'importanza fondamentale che rivestiva l'adesione per la Grecia. Subito dopo, il 29 gennaio, la Commissione pubblicò il suo parere formale, dove si dichiarò a favore di una risposta chiaramente favorevole alla candidatura della Grecia, proponendo inoltre che venissero aperti negoziati in tal senso. Inoltre, la Commissione si soffermava a lungo sui potenziali problemi derivanti dall'adesione greca, problemi di

natura economica (il grado di assistenza finanziaria) e politica (soprattutto le relazioni tese tra Grecia e Turchia). Infatti sembrava che la Commissione stesse proponendo una sorta di fase di preadesione alla Grecia. Settori della stampa europea furono ancora più evasivi.

Il governo greco reagì malamente: Karamanlis chiamò gli ambasciatori dei Nove per esprimere il suo profondo disappunto; un memorandum dai toni aspri fu inviato alle capitali; il Commissario Altiero Spinelli dichiarò pubblicamente che era «una decisione sbagliata» proporre alla Grecia una fase di preadesione; il governo francese diede rassicurazioni sul fatto che il parere della Commissione non era vincolante.

Alla fine, il 9 febbraio 1976, il Consiglio accettò la candidatura greca e decise di avviare subito i negoziati. Il (nuovo) presidente della Commissione, Gaston Thorn, spiegò che la posizione della Commissione era stata fin dall'inizio favorevole; ma quando gli fu chiesto in che misura l'allargamento potesse procedere con l'«Approfondimento» della Comunità, sottolineò cautamente la speranza che quest'ultimo progredisse prima che l'adesione greca si realizzasse. I negoziati furono finalmente aperti il 17 luglio a Bruxelles e il Presidente del Consiglio Max van der Stoel affermò: «L'allargamento della CE, che tutti desideriamo abbia un buon esito, aprirà nuove prospettive per la nostra avventura politica; dovremmo costruire un'Europa vicina all'opinione pubblica dei nostri paesi, non solo considerando il piano economico, ma anche quello sociale e umano». Il ministro greco per il coordinamento P. Papaligouras affermò che la stragrande maggioranza dei greci condivideva gli ideali espressi da van der Stoel, assicurando che la Grecia si sarebbe impegnata, una volta membro, per la coesione tra i dieci paesi.

Alla seduta di apertura dei negoziati, la Grecia dichiarò formalmente di accettare l'Acquis comunitario, richiedendo solo alcuni meccanismi di transizione, formulando la

previsione che i negoziati relativi alla legislazione secondaria della CEE si sarebbero potuti concludersi prima del luglio 1977 grazie all'*acquis* dell'associazione. La Comunità era riluttante a dare indicazioni sulla durata e affermava chiaramente che l'adesione era cosa ben diversa dall'associazione.

I negoziati, in realtà, si sarebbero prolungati e sarebbero stati complessi, con particolari problemi sorti nel settore agricolo (come previsto), nonché in quello riguardante la libertà di circolazione dei lavoratori, che richiesero speciali meccanismi di transizione. Una speciale clausola di *claw-back* venne anche prevista nell'atto di adesione per placare i timori della Grecia (condivisi anche dagli esperti della Commissione) che il paese potesse diventare un "contribuente netto" al bilancio della Comunità. Dopo vari e difficili passaggi dei negoziati, nel maggio 1979 venne firmato ad Atene l'Atto di adesione, la quale entrò in vigore dal 1° gennaio 1981.

Dopo l'adesione: dagli incerti inizi a una posizione sempre più positiva

L'adesione della Grecia alla Comunità europea coincise con un cambiamento radicale del profilo politico del paese. Nell'ottobre 1981, il partito di centrodestra Nea demokratia perse il potere e il partito socialista PASOK del bellicoso Andreas Papandreu salì trionfalmente alla ribalta della scena politica. Quando era all'opposizione, il PASOK aveva assunto una posizione anti-europeista piuttosto attiva; secondo il partito, l'adesione avrebbe contribuito a consolidare il ruolo marginale del paese come Stato satellite del sistema capitalistico rendendo impossibile la pianificazione nazionale, minando gravemente l'industria greca e portando all'estinzione degli agricoltori greci. Il PASOK, poco prima della vittoria elettorale aveva (quasi) promesso di organizzare un referendum sulla possibilità o meno che la Grecia restasse nella CEE; si parlò di "rinegoziare"

l'adesione e le sue condizioni; si fece anche riferimento a un "mercato comune mediterraneo" o a un mercato mediterraneo balcanico-orientale. Tali posizioni non si discostavano molto da quelle euroincerte che prevalevano tra l'opinione pubblica (sostenute anche dai media): nell'autunno 1981, da un sondaggio dell'Eurobarometro risultò che solo il 38% dei greci riteneva l'adesione "qualcosa di positivo".

Tuttavia, una volta salito al potere, il PASOK adottò una posizione meno aggressiva verso la CEE. Per poter cambiare opinione senza perdere la faccia, il governo Papandreu decise di inoltrare alla Commissione europea un "Memorandum sulle relazioni tra la Grecia e la CEE", giustificandolo all'opinione pubblica greca come una piattaforma di richieste minime per far rimanere il paese nella CEE e a Bruxelles come un elenco di punti da chiarire e/o da negoziare senza stravolgere il quadro istituzionale dell'adesione greca. In realtà, il memorandum sollevò principalmente la questione di un maggiore trasferimento dei fondi comunitari, in modo da migliorare le strutture inadeguate del paese e sostenere l'agricoltura greca; fu presentato, inoltre, un elenco di deroghe/esenzioni riguardo all'applicazione delle norme comunitarie dell'*acquis* in settori delicati, per ovviare alle conseguenze negative dall'apertura dei mercati dopo l'adesione.

La Commissione europea dei primi anni Ottanta, alla ricerca di successi e quindi disposta ad aumentare gli aiuti dei Fondi regionali e sociali allo scopo di introdurre misure di coesione (v. Fondo di coesione) (i Nove che erano Dieci con l'adesione greca e che sarebbero presto diventati Dodici, aggiungendo così un sensibile tratto meridionale/meno sviluppato alla Comunità) decise di avviare un negoziato su basi pragmatiche con la Grecia. Lo strumento modello dei Programmi integrati mediterranei, negoziato nei primi anni Ottanta, offrì alla Grecia (insieme a Italia e Francia meridionale) finanziamenti privilegiati a partire dal 1985 e

permise di instaurare una stretta cooperazione tra le amministrazioni greche e i Fondi strutturali. Furono così trovate soluzioni pragmatiche a molte questioni rimaste irrisolte circa l'implementazione dell'*acquis*, quali gli aiuti statali, il sostegno alle imprese in crisi, le regole della PAC.

La Grecia tuttavia reagì in modo negativo, o per lo meno con molta incertezza, in merito alla cooperazione politica (ad esempio riguardo alle posizioni della Comunità europea nei confronti delle relazioni Est-Ovest in Europa, o dell'incidente del jumbo della Korean Airlines). Ma il pragmatismo trionfò poco a poco anche in tali questioni. Anche se non fu mai esplicitamente riconosciuto, il fatto che i successivi Programmi di stabilizzazione della sempre più fragile economia greca avessero beneficiato durante gli anni Ottanta di un tacito se non esplicito sostegno di Bruxelles, ebbe la sua parte nel costruire un nuovo consenso riguardo all'Europa in Grecia. Contribuì a tutto ciò anche l'aumento dei trasferimenti netti dal bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea) alla Grecia che da 600 milioni di Unità di conto europea (ECU) nel 1982 giunsero a 1,5 miliardi nel 1988 fino a 2,5 miliardi nel 1992 (mentre il secondo "pacchetto Delors" prevedeva 19,2 miliardi fino al 1999). Il fatto che negli anni 1986-1987 il responsabile dell'economia greca fosse il ministro dell'Economia interna Kostas Simitis, che aveva sperimentato nel ruolo di ministro dell'Agricoltura la tattica negoziale di Bruxelles e che da iniziale socialista dogmatico aveva assunto posizioni più europeiste, facilitò l'atteggiamento pragmatico; anche la stretta cooperazione con il lungimirante presidente della Commissione Jacques Delors svolse un ruolo importante.

L'opinione pubblica lentamente si adeguò; nella primavera 1984, l'eurobarometro mostrava ancora un sostegno piuttosto incerto, ma nell'autunno 1987 la percentuale di greci che ritenevano che l'adesione alla CEE fosse positiva salì al 58%;

quattro anni dopo, quando stava per completarsi il Trattato di Maastricht, toccò il 73% per poi lentamente scendere al 68% due anni dopo. Solo l'8% dei greci rimase dell'opinione che l'adesione alla CEE fosse negativa. Considerando la questione da una diversa prospettiva, il 44% dei partecipanti all'eurobarometro nel 1984 rispose che la Grecia aveva beneficiato dell'adesione, il 67% nel 1988, il 72% a metà del 1993. In quel periodo, il sostegno al Trattato di Maastricht e alla creazione di una moneta unica europea era alto, il 71% (il 77% era a favore di una Banca centrale europea), nonostante il fatto che l'economia greca fosse ancora molto lontana da quelli che sarebbero diventati i cosiddetti "criteri di Maastricht", in termini fiscali (disavanzo e debito) e di inflazione: il disavanzo era più del 10% del PIL, il debito era più del 100% del PIL (secondo solo a quello del Belgio e vicino a quello dell'Italia) e l'inflazione si manteneva costantemente a due cifre.

Ugualmente alto era il sostegno a una politica estera e di sicurezza comune (73%) e persino a una responsabilità della CEE per la difesa (78%). Per un paese che fino a pochi anni prima era favorevole a mantenere il veto nazionale, un tale cambiamento venne osservato con interesse. Lo stesso dicasi per l'essenziale cambiamento nelle posizioni assunte dai partiti politici greci riguardo all'Europa: mentre Nea Demokratia, che ritornò al potere per tre anni dal 1990 al 1993, rimase fermamente a favore per tutto il periodo, l'antieuropeista PASOK aveva cambiato in modo impressionante il suo orientamento (rasentando a volte l'euroentusiasmo) e uno dei due rami del Partito comunista degli anni Settanta, gli eurocomunisti, cioè l'attuale Synaspismos (SYN), adottò posizioni europeiste. Si può affermare che nei primi anni Novanta, quando la scissione dell'Europa in due, Est e Ovest, ebbe fine, la Grecia pensava in modo completamente diverso all'Europa, alla Comunità europea che sarebbe presto diventata l'Unione europea.

La Grecia in Europa

Fino a tutti gli anni Novanta, la Grecia godette del ruolo di una "buona europea"; tranne un insignificante dissenso politico, il paese partecipò attivamente alla negoziazione del Trattato di Maastricht, del Trattato di Amsterdam e del Trattato di Nizza; in seguito sostenne e partecipò ai negoziati, reggendo la presidenza del Consiglio nel 2003 (v. Presidenza dell'Unione europea), e ratificò (in Parlamento) il progetto di trattato costituzionale (v. Costituzione europea).

Durante tutto il percorso istituzionale seguito dalla CEE/UE, la Grecia si schierò sempre dalla parte degli integrazionisti/federalisti (v. anche Federalismo); sostenne fermamente l'aumento dei poteri del Parlamento europeo, un ruolo più attivo della Commissione e il passaggio al voto a Maggioranza qualificata nel Consiglio, oltre all'estensione delle Competenze dell'Unione nei settori della politica estera, della sicurezza e della difesa (v. anche Politica europea di sicurezza e difesa). Nelle ultime fasi dei negoziati del Trattato costituzionale, quando l'impasse dell'Europa in politica estera riguardo all'Iraq era evidente, la Grecia si schierò con Germania, Francia e Belgio nelle discussioni circa una *core Europe*, un Nocciolo duro, nel settore della difesa.

La Grecia sostenne anche le proposte di allargamento sia ai paesi dell'Europa centrale e orientale nel 2004 (compresi Malta e Cipro, e quest'ultima rivestiva una certa importanza per la Grecia) e quello ai Balcani orientali nel 2007.

Tali posizioni istituzionali sono collegate a tre evoluzioni parallele: in primo luogo, vi fu la determinazione della Grecia nell'avviare gli adattamenti economici necessari per entrare nell'area dell'Euro. Dopo un intenso sforzo sia sul fronte fiscale che su quello relativo all'inflazione, avendo adottato una "politica della dracma pesante" per deflazionare, e avendo scelto un tasso centrale della valuta nazionale

sfavorevole (per la sua economia reale) rispetto all'euro, riuscì a entrare nell'euro proprio nella fase finale dell'introduzione della moneta unica, nel 2001. Sebbene i dati fiscali utilizzati fossero successivamente rivisti (il 3% del PIL per il disavanzo fiscale al momento dell'adesione fu poi ricalcolato al 6.1%), la Grecia in realtà attuò una notevole manovra correttiva della sua economia. Nonostante il duro impatto che tale decisione ebbe sul tenore di vita di importanti segmenti della popolazione, il consenso all'adesione all'Unione europea da parte dell'opinione pubblica rimase alto. Il sistema politico utilizzò l'ancoraggio all'euro, poi la partecipazione alla moneta unica, per "importare" quella disciplina fiscale che in realtà l'economia greca aveva evitato per trent'anni.

In secondo luogo, la Grecia si rendeva conto che il fragile e a volte pericoloso contesto internazionale dei Balcani-Europa sudorientale e del Mediterraneo orientale richiedeva, se addirittura non imponeva, un nuovo tipo di alleanze. Pertanto, sebbene l'opinione pubblica greca si opponesse fortemente alla NATO e all'intervento/presenza dell'UE in Bosnia, poi in Serbia e nel Kosovo, la posizione ufficiale adottata dalla Grecia fu simile a quella dell'UE: incerta a volte, ma nel lungo termine coerente. E cosa ancora più significativa, si ritenne che la disputa sempre accesa con la Turchia, soprattutto riguardo all'Egeo nonché all'isola di Cipro divisa e parzialmente occupata, potesse essere risolta grazie a una soluzione europea con la Turchia. Lo sviluppo di una doppia relazione triangolare tra Grecia-UE-Turchia e Turchia-UE-Cipro portò in realtà l'Unione a cercare di realizzare un equilibrio in questa situazione esplosiva, o quanto meno di promuoverlo. L'adesione di Cipro nel 2004 e l'incerto status di candidato all'adesione della Turchia furono un esperimento importante per l'Europa.

Un terzo fattore era costituito dalla richiesta ricorrente di modernizzazione, sia sociale che economica del paese. Fin

dall'inizio, quando Karamanlis condusse la Grecia verso l'adesione (e prima ancora, quando fu decisa l'associazione) e soprattutto quando Simitis optò per la partecipazione e coltivò l'idea di un nocciolo duro europeo, una *core Europe* (fatta propria poi da Karamanlis jr. dopo il 2004), l'Europa si dimostrò un catalizzatore per i cambiamenti che dovevano avvenire, o almeno per accelerarne il ritmo. La liberalizzazione dei mercati, la riforma della previdenza sociale e persino la regionalizzazione sono stati vantaggi derivati dall'adesione all'UE.

A.D. Papayannides (2005)

Gregor Gysi

Gregor Woschnagg

Gregorio Lopez-Bravo De Castro

Grigoris Varafis

Groote, Paul de

G. (Bruxelles 1905-*ivi* 1997), dopo aver terminato gli studi di ingegneria all'Université Libre di Bruxelles (ULB) parte per il Congo, dove ha inizio la sua carriera coloniale nell'Union nationale des transports fluviaux du Congo (UNATRA), poi nell'Office d'exploitation des transports coloniaux (OTRACO). A partire dal 1930 assume l'incarico di segretario generale dell'Ufficio di coordinamento dei trasporti coloniali per ferrovia, strade, acqua e aria. Continua ad occuparsi del settore relativo all'organizzazione dei trasporti in Congo fino al 1940.

Dall'anno accademico 1934-1935 tiene anche il corso di tecnologia dei trasporti alla scuola commerciale Solvay dell'Université Libre di Bruxelles. Il 1° ottobre 1941 è nominato professore straordinario, poco prima della chiusura dell'Università decisa il 25 novembre dello stesso anno. Si impegna nella Resistenza aderendo al Groupe G, nato all'interno dell'ULB, che ha il compito di sabotare lo sforzo industriale tedesco in Belgio. De Groote è incaricato di "ricevere" il denaro inviato dagli Alleati e di convertirlo in moneta belga.

Alla fine del conflitto rappresenta il Belgio presso l'Alto comando alleato per le questioni relative ai trasporti. Crea e dirige l'Ufficio di regolazione dei trasporti in Belgio ed è anche amministratore e presidente dell'Organizzazione europea dei trasporti interni. Nel 1945 entra nel comitato permanente della Société nationale des chemins de fer del Belgio.

Cooptato come senatore socialista nel 1946, è nominato ministro della Riorganizzazione nazionale nel governo di Camille Huysmans (2 agosto 1946-13 marzo 1947). In seguito è incaricato del coordinamento economico e della riorganizzazione nazionale nel secondo governo guidato da Paul-Henri Spaak (20 marzo 1947-19 novembre 1948) e del coordinamento economico nel governo Spaak III (27 novembre 1948-27 giugno 1949). Si tratta di recuperare il tempo perduto durante la guerra: rinnovare le infrastrutture materiali dell'industria, promuovere la qualificazione del personale di produzione e rilanciare la ricerca. In questa prospettiva G. propone di associare le imprese di uno stesso settore per mettere in comune i loro sforzi di ricerca. Vengono creati i centri di ricerca collettivi noti come Centres de Groote, incaricati di promuovere e coordinare il progresso tecnico attraverso la ricerca scientifica (decreto legge detto de Groote del 30 gennaio 1947). Questi centri saranno autentici strumenti di promozione dell'innovazione industriale.

All'ULB G. è incaricato dal 1945 dei corsi di Organizzazione dei porti e politica dei trasporti marittimi e di Regime economico del Belgio, che vertono in particolare sul bilancio energetico del paese; poi nel 1947 del corso sullo sfruttamento delle ferrovie. Diventa membro del consiglio d'amministrazione dell'ULB nel 1946 e presidente dal 1952 al 1958.

Sul piano politico ottiene un nuovo mandato di senatore cooptato il 29 ottobre 1949, ma si dimette dalle sue funzioni l'11 novembre 1952. In questo contesto interviene nel dibattito che precede il voto della legge per approvare il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). G. si dichiara «personalmente favorevole al Piano Schuman», che considera un «progresso internazionale molto serio» al quale il Belgio potrebbe partecipare con «profitto morale e materiale». La partecipazione a questa «politica espansionistica nuova» presuppone tuttavia una

riorganizzazione preliminare dell'economia carbonifera belga per il suo adattamento alle nuove condizioni create dal Piano. In questo senso G. propone una serie di emendamenti alla legge d'approvazione, affinché il Parlamento e il governo belgi si impegnino a mettere in atto gli sforzi necessari in concomitanza con l'approvazione del trattato (v. Trattato di Parigi). Il gruppo socialista alla fine si astiene, in quanto gli emendamenti proposti da G. non raccolgono il sostegno auspicato.

Nel 1955 G. è presidente del Conseil central de l'économie. Nel 1956 è nominato vicepresidente della Commission nationale pour les études de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, poi nel 1957 è vicepresidente del Centre d'études de l'énergie atomique. Svolge anche la funzione di presidente della commissione di esperti della CECA per la creazione di centrali minerarie in Belgio ed è membro della Commissione consultiva dell'energia presso l'Organizzazione europea per la cooperazione economica.

In seguito il Belgio nomina G. commissario nella commissione della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom) (v. anche Commissione europea), mentre il cattolico Albert Coppé e il liberale Jean Rey diventano membri della Commissione della Comunità economica europea (CEE). G. svolge le sue funzioni dal gennaio 1958 fino alla fusione degli esecutivi nel 1967. Sebbene l'organizzazione della Commissione Euratom si fondi soprattutto su un funzionamento collegiale, la supervisione delle direzioni generali è suddivisa tra i commissari. A G. sono affidati i settori dello sviluppo, della ricerca e dell'insegnamento, dell'industria e dell'economia, e della diffusione delle conoscenze, condividendo ciascuna di queste responsabilità con un altro collega. È anche membro del consiglio d'amministrazione dell'Ufficio statistico delle Comunità europee. G. sarà anche incaricato della presidenza del gruppo interesecutivo per la ricerca creato nell'ottobre 1965 (da cui si dimette il 13 ottobre 1966). Questo gruppo

consente, tra l'altro, di assicurare il rapporto con il gruppo Politique de recherche scientifique et technologique (PREST) del Comitato di politica economica a medio termine. Inoltre partecipa al gruppo interesecutivo per l'energia: entrambi i gruppi si sciolgono in seguito alla fusione degli esecutivi comunitari.

Durante questi anni, con Jules Guéron a capo della divisione Ricerca, viene gradualmente a costituirsi il Centro comune di ricerca (CCR) che conta quattro istituti. Due sono definiti "a competenza generale", il principale a Ispra (Italia) e l'altro a Petten (Paesi Bassi). Si aggiungono l'Ufficio centrale di misurazioni nucleari a Geel e l'Istituto europeo dei transuranici a Karlsruhe (Germania). Nell'ottobre 1966 G. redige un memorandum "Sulle esperienze acquisite dall'Euratom per una politica comune in materia di ricerche scientifiche e tecniche". Sottolinea che «l'Euratom ha potuto conoscere, in modo relativamente preciso, lo scetticismo, le inerzie, le inibizioni che frenano nell'ambito del nucleare lo sviluppo della ricerca» e delinea un bilancio delle lezioni che se ne possono trarre e dei mezzi efficaci per eliminare quest'inerzia nei confronti delle innovazioni. G. difenderà sempre il ruolo di questa Comunità poco sostenuta dall'opinione pubblica, una comunità tecnica che per di più si occupa di innovazione. All'interno della Commissione «G., ingegnere di formazione, aiuta costantemente i suoi colleghi ad affrontare i problemi tecnici. Uomo affabile, sorridente, colto, è stato il solo ad aver avuto l'opportunità di lavorare prima del 1958 con Louis Armand, che era stato a capo della Société nationale des chemins de fer français prima di diventare presidente della Commissione Euratom» (v. Condorelli-Braun, 1972, p. 158).

Dopo aver lasciato la Commissione CEEA G. diventa commissario all'energia atomica (per il Belgio), commissariato che dipende dal ministero degli Affari esteri (1969-1971). Continua a insegnare all'ULB, in particolare all'Institut d'études

européennes, dove dal 1963 tiene il corso di Questioni speciali relative alle organizzazioni europee. Nel 1964 diventa anche presidente del comitato direttivo e poi presidente dell'istituto (1970-1972).

Fra le sue numerose attività G. è stato anche membro del comitato belga della Lega europea di cooperazione economica.

La sua carriera accademica e politica è caratterizzata dallo studio dei problemi relativi alla tecnologia dei trasporti e dell'energia in una prospettiva economica livello sia nazionale che europea. La dimensione europea non è secondaria, in quanto il progetto comunitario ha bisogno di uomini d'azione: si tratta di «volere la Comunità europea. I paesi chiamati a costituire la Comunità europea non sono isotropi né per la natura del loro suolo né per il pensiero politico delle loro rispettive popolazioni. Il nazionalismo di alcuni di loro e il loro senso della sovranità nazionale determinano dei comportamenti umorali che gli artefici della costruzione europea devono imparare a superare. Possono farlo mettendo in opera istituzioni appropriate, ma queste, per poter risultare fruttuose, devono essere animate da persone informate, sensibili, capaci di decidere e di agire» (de Groote, 1990, p. 187).

Natacha Wittorski (2010)

Grosser, Alfred

G. (Francoforte sul Meno 1925) è l'uomo delle frontiere per eccellenza – frontiere geografiche, culturali e religiose. Il padre, professore di medicina, pediatra ed ex combattente decorato con la Croce di ferro, viene messo in disparte dal regime hitleriano perché ebreo e nel dicembre 1933 decide di

abbandonare il suo paese per stabilirsi in Francia a Saint-Germain-en-Laye con la moglie e i due figli. Il giovane G. in breve tempo riesce a padroneggiare perfettamente il francese e si integra con risultati brillanti nella scuola che gli trasmette la cultura della sua nuova patria. Trova un altro potente fattore di integrazione e una fonte di durature amicizie negli *Éclaireurs unionistes protestants*, un'organizzazione di scout di cui diventa membro nel 1934 e che lo avvicina al cristianesimo. Nell'ottobre 1937 ottiene la cittadinanza francese e prosegue il suo percorso scolastico nell'atmosfera tesa degli anni 1938-1939, con la Conferenza di Monaco e la Notte dei cristalli nello sfondo.

Nel giugno 1940 lo scoppio della guerra lo spinge sulla via dell'esodo. Approdato a Saint-Raphaël G. continua i suoi studi con successo (si diploma, poi si iscrive all'Università di Aix-en-Provence). Nel frattempo insegna, prima a Saint-Raphaël, poi, munito di documenti falsi a partire dal 1943, a Marsiglia nel collegio Saint-Joseph de la rue Sainte-Victoire, tenuto dalla congregazione dei frati maristi che lo nascondono. Nel 1944 partecipa ai combattimenti per la liberazione di Marsiglia, poi prepara il suo diploma di laurea in germanistica nel clima agitato della fine della guerra. Solo nel 1945 riesce a tornare a Saint-Germain riprendendo studi regolari e concludendoli nel 1947.

Il 1947 è un anno di svolta per il giovane G.: a 22 anni il suo ingresso nella funzione pubblica come *agrégé*, dieci anni dopo la naturalizzazione, coincide con il ritorno in Germania per la prima volta dal 1933. L'occasione è un'inchiesta di sei settimane sulle condizioni di vita nelle tre zone di occupazione commissionata dal ministero della Guerra. Questo soggiorno, che lo sconvolge profondamente, gli consente di incontrare molti tedeschi e di ritrovare brevemente e senza alcun rimpianto la sua città natale. Inoltre lo rafforza nella sua decisione di aiutare i tedeschi a capire la Francia e i francesi a capire la Germania, e di incoraggiare i democratici

di questo paese – una scelta fatta con un'intensità tanto maggiore in quanto coinvolge anche la sua identità personale. Le sue ricche osservazioni danno luogo, al rientro in Francia, a una serie di articoli pubblicati in ottobre nel giornale "Combat" sulla "Gioventù tedesca".

È il punto di partenza di un impegno negli scambi culturali franco-tedeschi che è il fulcro di tutta la vita di G., concretizzatosi a partire dal 1948 attraverso la collaborazione alla sezione tedesca della radiodiffusione francese, il sostegno alla fondazione del Deutsch-Französisches Institut di Ludwigsburg, con Carlo Schmid, Theodor Heuss e Joseph Rovin, la partecipazione alla creazione del Comité français d'échanges con la nuova Germania, fondato nello stesso anno per iniziativa di Emmanuel Mounier, direttore della rivista "Esprit". G. ne diventa segretario generale e dirige il bollettino "Allemagne". Il carattere pionieristico di questa associazione, grazie alle conferenze e agli sforzi per incoraggiare gli scambi di giovani, viene riconosciuto quando G. nel 1965 è nominato, per conto del comitato, membro del consiglio d'amministrazione dell'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), fondato l'anno precedente in applicazione del Trattato dell'Eliseo del 1963 e che prolunga l'azione del comitato sciolto nel 1967. Infine i numerosissimi viaggi e le conferenze fanno di G. un "traghettatore" culturale e un infaticabile mediatore franco-tedesco.

Questo ruolo risulta tanto più efficace in quanto nel frattempo G. ha conquistato una posizione di spicco all'interno dell'università. Dopo un periodo alla Fondation Thiers fra 1947 e 1950 e una breve incursione nella diplomazia culturale in un istituto dell'UNESCO nella Repubblica Federale Tedesca, dal 1951 è assistente alla Sorbona per quattro anni del grande germanista Edmond Vermeil. Desiderando fornire un'informazione seria sulla Germania contemporanea a coloro che influenzano l'opinione pubblica in Francia, nel 1953

pubblica *L'Allemagne en Occident, 1945-1952*, che viene recepito come un lavoro esterno rispetto alla disciplina che insegna, la germanistica, e troppo contemporaneo. Inoltre nel 1953 approfitta dell'occasione di organizzare un seminario sulla politica tedesca all'Institut d'études politiques di Parigi (IEP). Qui incontra lo storico Jean-Baptiste Duroselle, fondatore del Centre d'études des relations internationales (CERI), al quale è rapidamente associato diventando responsabile della sezione Germania. Inoltre Duroselle, coinvolto all'epoca nella creazione del centro aperto a Bologna dalla School of advanced international studies (SAIS) dell'università americana Johns Hopkins, lo raccomanda come docente. G. si stabilisce a Bologna nel 1955-1956 e nei successivi 14 anni insegna regolarmente la politica comparata dei partiti e sindacati in Francia e nella Repubblica Federale Tedesca.

Quindi è associato al piccolo gruppo (J.-B. Duroselle, Maurice Duverger, F. Goguel, J.-M. Jeanneney) che alla Fondation nationale des sciences politiques e per iniziativa di Jean Touchard istituisce il primo ciclo superiore di studi politici. Insieme a René Rémond occupa uno dei primi posti per questa disciplina creati dal ministero nel 1956. Ha inizio così una collaborazione di 36 anni, nutrita da relazioni di amicizia e da una grande libertà intellettuale, con una istituzione alla quale resta sempre profondamente legato. Direttore del ciclo superiore di studi politici dal 1966 al 1980, poi docente nel 1971, è ormai professore emerito all'IEP, dove nel 1993 viene creata una cattedra Alfred G. in suo onore.

Nelle sue pubblicazioni scientifiche, sempre composte in uno stile accessibile al grande pubblico, G. porta avanti il suo lavoro esplicativo su Francia e Germania: *La démocratie de Bonn* (1958), *La IVe République et sa politique extérieure* (1961), *La politique extérieure de la Ve République* (1965), *L'Allemagne de notre temps* (1970) e *Les Occidentaux* (1978)

diventano dei classici che formano generazioni di studenti. L'ambizione di «sostituire i pregiudizi passionali con conoscenze ponderate» (v. Grosser, 1997, pp. 79-80) è alla base della sua lunga collaborazione con grandi giornali: "L'Express" ai suoi esordi, "La Croix" fra 1955 e 1965 e dal 1984, "Le Monde", dal 1965 al 1994, "Ouest-France" dal 1973 e "L'Expansion" dal 1979 al 1989. Sempre nel ruolo di mediatore franco-tedesco, dirige il Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine fondato nel 1982 su iniziativa di Parigi e Bonn. Europeista convinto (con l'eccezione della Comunità europea di difesa, che avversa, nel 1950-1954), dagli anni Novanta svolge anche un ruolo di stimolo nei confronti delle due metà della Germania riunificata e da ateo che dialoga con i cristiani continua a essere attivo negli scambi tra credenti e non credenti (v. Grosser, 2001). Viene altresì insignito di due premi prestigiosi, il premio della Pace degli editori tedeschi nel 1975 e il premio della Wartburg nel 1994. Da cinquant'anni la sua azione si fonda su quello che lui stesso definisce "il doppio linguaggio", un modo di parlare della stessa realtà da angolazioni differenti agli uni e agli altri, senza esitare a scandalizzare, per spostare lo sguardo e stimolare la riflessione. È raro che un obiettivo sia stato perseguito con tanta coerenza. Lo stesso spirito anticonformista e lo stesso gioco di specchi critici informa le sue ultime opere (*L'Allemagne de Berlin, différente et semblable*, 2002 e *La France semblable et différente*, 2005) e guida i lettori nella riflessione sull'attualità europea: è critico verso l'"arroganza" del no francese di sinistra al referendum sul trattato costituzionale europeo (v. Costituzione europea), esorta gli uni e gli altri a ricorrere alla "ragione calorosa" e alle "conoscenze precise" (*Les 8 et 9 mai, pour les "oui" français*, in "La Croix", 27 aprile 2005), fustiga dopo la bocciatura del testo il 29 maggio 2005 sia la paralisi tedesca che la cecità francese (*L'aveugle et le paralytique*, in "La Croix", 8 giugno 2005) e, senza perdere l'ottimismo, guarda all'«infaticabile lavoro esplicativo [...] per evitare che il fallimento si trasformi in un tracollo»

(L'œuvre européenne n'est pas détruite, in "La Croix", 22 giugno 2005). Con il collega Joseph Rovin, scomparso nel 2004 – come lui francese nato in Germania e protagonista essenziale del dialogo franco-tedesco – G. è uno dei grandi trasgressori di frontiere intellettuali che da cinquant'anni incoraggiano la costruzione dell'Europa.

Valérie Aubourg (2012)

Gruppi politici al Parlamento europeo

I gruppi politici sono organi costitutivi delle assemblee parlamentari che collegano e coordinano l'azione delle forze politiche con quella del Parlamento europeo (PE), creando un legame tra i cittadini e le Istituzioni comunitarie. In ambito comunitario, la formazione dei gruppi politici affonda le proprie radici nell'Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) al cui interno, il 16 giugno 1953, venne ufficialmente riconosciuta la costituzione di formazioni che riunivano gli esponenti di tre tradizionali famiglie politiche europee: i cristiano-democratici, i socialdemocratici e i liberali. A differenza di quanto avveniva nei parlamenti nazionali, nell'Assemblea comune i gruppi non costituivano la "propaggine" parlamentare di un singolo partito, ma riunivano i membri di partiti nazionali che si riconoscevano in una linea ideologica comune o affine (v. Partiti politici europei). Anche rispetto alle assemblee delle organizzazioni internazionali "classiche", nelle quali i membri erano suddivisi per delegazioni nazionali, l'articolazione in gruppi politici rappresentò un elemento distintivo che accentuava il carattere sovranazionale

dell'Assemblea comune.

Con l'entrata in vigore dei Trattati di Roma (1958), l'articolazione in gruppi venne mantenuta anche all'interno dell'Assemblea parlamentare della Comunità economica europea (CEE). I regolamenti interni adottati dal Parlamento europeo (PE) confermarono il criterio dell'affinità politica come requisito sostanziale per la formazione dei gruppi. In seguito agli allargamenti (v. Allargamento) della Comunità/Unione europea (CEE/UE) e alle riforme istituzionali, è invece variato più volte il numero minimo di membri richiesto per costituire un gruppo. Mentre nell'Assemblea comune, formata da 78 parlamentari provenienti dai parlamenti nazionali, la soglia minima era di 9 membri, nell'Assemblea parlamentare della CEE, composta inizialmente da 148 deputati, il limite venne elevato a 17. Nel 1973, con il primo allargamento, il PE introdusse il principio della diversificazione, in base al quale il numero minimo di deputati variava in relazione al numero di Stati membri rappresentati nel gruppo. In presenza di formazioni multinazionali il regolamento riconosceva quindi il vantaggio di un abbassamento del requisito numerico: da una quota minima di 21 componenti per le formazioni mononazionali si scendeva a 15 nel caso di gruppi formati da parlamentari provenienti da due Stati membri, e a 10 in presenza di parlamentari di tre o più Stati. Nonostante numerosi cambiamenti, questo principio è rimasto in vigore fino al 2006; nell'ultimo regolamento, approvato dal PE nel gennaio 2007, tale regola è stata invece eliminata e l'articolo 29 richiede un numero fisso di 20 parlamentari. La stessa disposizione prevede inoltre che gli aderenti siano stati eletti in almeno un quinto degli Stati membri dell'UE: in tal modo si intende favorire il carattere multinazionale di tutti i gruppi e ribadire la scelta effettuata nel 1999, quando il PE ha ufficialmente escluso la costituzione di gruppi mononazionali e monopartitici.

Oltre ai cambiamenti dei requisiti formali, è importante

ricordare l'evoluzione delle prerogative riconosciute ai soggetti del sistema partitico del PE. In molti settori, i gruppi hanno avviato una prassi che è stata poi disciplinata *ex post* nei regolamenti parlamentari. Sin dagli inizi, l'Assemblea di Strasburgo ha accordato ai gruppi un sostegno finanziario e ha consentito che essi si dotassero di un segretariato e di organici indipendenti. Per quanto riguarda l'organizzazione dei lavori, la partecipazione dei gruppi venne in origine garantita con la costituzione di un Ufficio di presidenza allargato, che comprendeva il presidente e i vicepresidenti del PE e i presidenti dei gruppi, con il compito di definire l'ordine del giorno delle sessioni plenarie e di coordinare l'attività delle commissioni. Questo organo è stato poi inserito a pieno titolo nella struttura del PE nel 1993, con la nascita della Conferenza dei presidenti. I gruppi inoltre hanno gradualmente rafforzato le loro prerogative, acquisendo un ruolo decisivo nella scelta dei relatori, nelle decisioni concernenti la composizione e le funzioni delle commissioni parlamentari, nonché nella nomina del presidente del PE. Anche il calendario della "tornata" mensile, durante la quale si svolgono le attività del PE, si è progressivamente modellato sulla base delle interazioni tra commissioni e gruppi e vede questi ultimi agire come "filtri". La c.d. "settimana dei gruppi", infatti, segue le due settimane di lavoro delle commissioni e precede la sessione plenaria: essa permette alle delegazioni partitiche nazionali di esprimersi in seno al gruppo di appartenenza e a tutti i membri del gruppo di aggiornarsi reciprocamente sui lavori delle commissioni.

Dopo la prima elezione del PE (1979) (v. Elezioni dirette del Parlamento europeo), i gruppi politici hanno inoltre contribuito alla graduale definizione di un sistema partitico, incentrato sulle principali famiglie politiche europee. Da un lato, il sistema proporzionale di attribuzione dei seggi, vigente nella maggior parte degli Stati membri, ha favorito la rappresentanza dei gruppi più piccoli; da un altro lato, però,

il regolamento del PE ha previsto forti incentivi all'aggregazione, privilegiando le formazioni di maggiori dimensioni. A tale proposito è importante ricordare che i gruppi sono finanziati con una quota (circa il 10%) del bilancio del PE, ripartita in maniera proporzionale al numero de-gli aderenti. Anche la composizione del personale dipendente è legata alle dimensioni del gruppo e alle lingue di lavoro utilizzate al suo interno; così come la ripartizione del tempo di parola in aula, le nomine dei membri delle commissioni, le candidature alla presidenza del PE e delle singole commissioni seguono il criterio di proporzionalità rispetto alle dimensioni dei gruppi.

Di conseguenza, l'attività del PE è stata fortemente caratterizzata dalla predominanza delle due formazioni maggiori, il gruppo cristiano-democratico e quello socialista, i quali hanno raccolto anche il numero più consistente di membri in seguito agli allargamenti della CEE/UE. Se il primo allargamento vede la nascita di un nuovo gruppo, i Conservatori europei, formato originariamente da britannici e danesi, i successivi ampliamenti consolidano le compagini più numerose. L'entrata dei deputati greci rafforza sia i socialisti, che accolgono i membri del partito socialista panellenico, sia i cristiano-democratici, che si aprono al partito della Nuova democrazia greca. L'adesione di Spagna e Portogallo, invece, alimenta prevalentemente le fila dei socialisti e dei liberali. Negli anni Novanta, dopo la caduta dei regimi comunisti nell'Europa centro-orientale, il *cleavage* destra-sinistra in seno al PE diventa paradossalmente più netto: un fatto importante di questa nuova fase è la decisione del Partito dei democratici di sinistra, erede del Partito comunista italiano, di entrare nel gruppo socialista. Sul versante opposto, invece, il Partito socialdemocratico portoghese lascia i liberali per aderire al gruppo del Partito popolare europeo (PPE), ulteriormente ampliato negli anni Novanta con l'entrata dei conservatori britannici e di Forza Italia.

Nel PE della neonata Europa a 27 (gennaio 2007), la maggioranza dei 786 parlamentari è suddivisa in otto formazioni politiche, ad eccezione di 14 membri, confluiti nei "non iscritti", una compagine esistente sin dagli albori dell'Assemblea comune che raccoglie coloro che non aderiscono a nessun gruppo. Le tre famiglie politiche tradizionali, che nel tempo hanno variato la propria denominazione, sono ancora oggi presenti nel PE e raccolgono i 2/3 dei membri. Il gruppo del Partito popolare europeo e Democratici europei (PPE/DE) – nel quale si distingue per consistenza numerica la delegazione della Christlich-demokratische Union/Christlich-soziale Union (CDU/CSU) – ha assunto tale denominazione dopo le elezioni del 1999, quando è diventato il più numeroso del PE. Il gruppo del Partito socialista europeo (PSE), all'interno del quale rivestono un ruolo centrale i socialdemocratici tedeschi e i socialisti spagnoli e francesi, ha raggiunto negli anni Novanta un maggior livello di coesione. L'Alleanza dei liberali e democratici per l'Europa (ALDE) (v. Liberaldemocratici europei), che raccoglie i parlamentari dei partiti liberali e "di centro", ha una composizione piuttosto eterogenea, accentuata dall'ingresso dei partiti nordici di centro. A partire dalle elezioni del 1989, inoltre, il PE ha visto la presenza di un autonomo gruppo "verde" (v. Partito verde europeo), che dal 1999 ha assunto il nome di Verdi/Alleanza libera europea (Verdi/ALE), comprendendo esponenti sia di formazioni ecologiste sia di partiti regionalisti (v. Alleanza libera europea – Partito democratico dei popoli d'Europa). Nell'ala destra del PE, l'Unione per l'Europa delle nazioni (UEN) è divenuta il quarto gruppo più grande per consistenza numerica dopo l'entrata dei membri polacchi; tra le formazioni minori, vi sono inoltre Indipendenza/Democrazia (ID), di tendenza eurofobica ed euroscettica (v. Euroscetticismo), il gruppo di estrema destra Identità, tradizione e sovranità (ITS), costituito nel gennaio 2007, e il gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica (SUE/SVN) (v. Gruppo della sinistra europea e della sinistra verde nordica), che

raccoglie la tradizione del gruppo comunista, creato per la prima volta nel 1973.

L'evoluzione dell'assetto "di partito" interno al PE mostra la progressiva stabilizzazione di un sistema nel quale, intorno ai gruppi tradizionali, PPE e PSE, si collocano in posizione subalterna, ma a volte decisiva per la formazione delle maggioranze, i Liberali e i Verdi, mentre i gruppi minori, entità spesso "volatili", occupano un posto relativamente marginale. Questa tendenza non sembra essere stata scalfita dall'ultimo allargamento dell'UE, che pure ha rafforzato le formazioni di centrodestra.

In seguito alle riforme istituzionali degli anni Novanta che hanno aumentato i poteri del PE, inoltre, i gruppi hanno cercato di favorire una maggiore coesione interna tra le delegazioni nazionali. Un altro fenomeno rilevante è stata la progressiva riduzione della convergenza tra PPE e PSE al momento delle votazioni in seduta plenaria. Tale prassi, frequente nel passato, si è attenuata in seguito all'estensione dei settori nei quali è richiesta la maggioranza semplice per deliberare. Questa modifica infatti evita che i partiti debbano ricorrere a compromessi per ottenere l'approvazione di una decisione e favorisce un dibattito politico più articolato e aperto tra destra e sinistra. Tali progressi sono stati agevolati dal riconoscimento dell'importanza dei partiti politici a livello europeo, contenuto nel Trattato di Maastricht, e dalle disposizioni del Trattato di Nizza sul ruolo delle federazioni transnazionali dei partiti.

In conclusione, i gruppi politici hanno contribuito a rafforzare il PE, ma parallelamente hanno beneficiato delle riforme istituzionali e dell'aumento dei poteri dell'Assemblea di Strasburgo. Inizialmente affermatasi come strumenti di razionalizzazione dei lavori parlamentari, nel corso del processo di integrazione europea i gruppi hanno costituito i soggetti principali delle dinamiche di competizione destra-

sinistra in seno al PE, agevolando la prassi democratica nel sistema politico comunitario.

Laura Grazi (2008)