



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Simposio

**Altiero SPINELLI -
FEDERALISTA ED EUROPEO**

**Lunedì 10 settembre 2007
14.45 – 18.30
BRUXELLES, SALA ANNA LINDH (PHS 1 A 002)**

IL TRATTATO “SPINELLI” DEL FEBBRAIO 1984:

L'AVVIO DEL PROCESSO DI COSTITUZIONALIZZAZIONE
DELL'UNIONE EUROPEA.

Paolo Ponzano (*)

(*) Consigliere principale della Commissione europea

IL TRATTATO “SPINELLI” DEL FEBBRAIO 1984: L'AVVIO DEL PROCESSO DI COSTITUZIONALIZZAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA.

1. INTRODUZIONE/RIASSUNTO

Sotto l'impulso di Altiero Spinelli il Parlamento europeo approvò il 14 febbraio 1984 un progetto di Trattato come avvio del processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Tale iniziativa ha condotto, prima, alla revisione dei Trattati istitutivi della Comunità europea (Atto unico, Trattati di Maastricht, di Amsterdam, di Nizza) ed, in seguito, al Trattato costituzionale del 29 ottobre 2004.

Altiero Spinelli opera il suo tentativo costituzionale (cioè quello di dotare la Comunità europea di un testo di natura costituzionale) in un momento in cui la Comunità europea era invischiata nel negoziato sull'ammontare del contributo britannico al bilancio europeo, sulla riforma della politica agricola comune e sull'aumento delle risorse proprie dell'Unione (senza parlare dei negoziati per l'adesione della Spagna e del Portogallo). Come si vede, si trattava degli stessi problemi che hanno accaparrato l'Unione nell'anno 2005 durante il difficile negoziato sulle prospettive finanziarie pluriennali per gli anni 2007 - 2013.

In quel momento, il Parlamento europeo provava la frustrazione derivante dal fatto che, pur essendo eletto a suffragio elettorale diretto, non disponeva di poteri reali di influenza politica nel processo decisionale europeo (con le sole eccezioni, peraltro di natura sostanzialmente negativa, del potere di rigetto del bilancio votato dal Consiglio e del potere di censura della Commissione senza però poterne influenzare l'investitura). Altiero Spinelli pensò di condurre il Parlamento europeo (uscendo dal suo ruolo puramente consultivo) a diventare “l'arma di punta” del processo costituente in seno alla Comunità ed a rilanciare la dinamica che doveva sfociare, se non nell'adozione immediata di una “Costituzione” europea, almeno nella riforma radicale delle Istituzioni europee quali concepite dai Trattati di Roma del 1957. In altre parole, prendere l'iniziativa di dare un nuovo impulso al processo di integrazione europea attraverso la concezione di un “nuovo Trattato” e non di una semplice modifica di dettaglio dei Trattati esistenti.

2. IL PROGETTO SPINELLI

La rilettura del progetto votato dal Parlamento europeo nel febbraio 1984 sotto l'impulso decisivo di Altiero Spinelli ci permette di riscoprirne la straordinaria attualità, e nel contempo la sua influenza precorritrice sulle modifiche successive dei Trattati di Roma. L'attualità del progetto Spinelli risiede al tempo stesso nel metodo di elaborazione del Trattato e nel contenuto di una parte importante delle sue disposizioni.

All'inizio degli anni Ottanta, il processo di integrazione europea si trovava, non senza qualche analogia con la situazione attuale, inceppato nelle dispute sul contributo finanziario britannico, sulla riforma della politica agricola e sull'aumento delle risorse proprie. Inoltre, la Comunità si avviava verso il suo terzo allargamento alla Spagna ed al Portogallo senza prevedere al contempo un rafforzamento dei suoi meccanismi istituzionali e delle sue competenze. D'altra parte, il Parlamento europeo era stato eletto a suffragio universale diretto nel 1979 pur mantenendo inalterati i suoi poteri essenzialmente consultivi. L'eccezione del potere di rigetto del bilancio si era rivelato un'arma spuntata poiché il Consiglio aveva potuto adottare un nuovo bilancio simile a quello rigettato dal Parlamento. Anche il potere di censura della Commissione europea si sarebbe rivelato un'altra arma spuntata poiché gli Stati membri avrebbero potuto designare un nuovo

Collegio di Commissari non necessariamente più gradito al Parlamento europeo del precedente (dato che il Parlamento non aveva, contrariamente ad oggi, il potere di approvare la nomina della nuova Commissione). Perciò il Parlamento europeo rischiava di diventare, come è stato rilevato, *“une Assemblée investie d'une responsabilité morale et politique accrue mais dépourvue de compétences lui permettant de l'exercer”*. Da buon stratega, Altiero Spinelli si rese interprete di questa situazione insoddisfacente e cominciò già in un discorso del 1980 al Parlamento Europeo a lanciare un'azione politica che desse alla Comunità europea nuove competenze ed alle sue Istituzioni i mezzi per esercitarle. Fu proprio in occasione del discorso del 25 giugno 1980, al momento del rigetto del bilancio votato dal Consiglio, che Altiero Spinelli esortò il Parlamento europeo a prendere in mano il destino futuro della Comunità europea e a lanciare l'iniziativa di elaborare un progetto di “riforma globale” dei Trattati di Roma.

Mi limito, per brevità, a ripercorrere l'azione concreta di Altiero Spinelli nei suoi passaggi fondamentali:

a) creazione del “Club del Coccodrillo” in quanto gruppo trasversale di Parlamentari europei innovatori (che ricorda lo spartiacque tra innovatori e conservatori già presente nel Manifesto di Ventotene);

b) creazione di una “Commissione ad hoc” in seno al Parlamento europeo incaricata di redigere il progetto di Trattato

c) azione intensa di contatti e di pressione presso personalità politiche di primo piano, quali Enrico Berlinguer, Willy Brandt, Leo Tindemans, fino ad arrivare, dopo il voto del Parlamento europeo, a François Mitterand che apparve a Spinelli, per cultura personale ed in quanto Presidente francese, la personalità politica più suscettibile di appoggiare il Trattato. Strategia, quella di Spinelli, che diede un risultato quando Mitterand pronunciò il discorso del 24 maggio 1984 a Strasburgo: *“M'exprimant au nom de la France, je la déclare prête à examiner votre projet, dont l'esprit lui convient”*.

Riletta oggi, la dichiarazione di Mitterand può essere interpretata in modo più riduttivo, ma c'era anche un interesse francese, dietro la dichiarazione del suo Presidente, ad appoggiare il progetto Spinelli, come lo ha rilevato J.M. Palayret che ha consultato gli archivi diplomatici francesi dell'epoca. Tale interesse risiedeva nell'utilizzazione di un progetto più ambizioso di Unione europea per controbilanciare il minimalismo inglese e per mantenere aperta l'opzione di un' Europa a due velocità (oppure a geometria variabile) come la ventilava l'articolo 82 del progetto Spinelli (che prevedeva una decisione dei governi, di comune accordo, sulla data di entrata in vigore del Trattato e sui rapporti con gli Stati che non l'avessero ratificato, allorché ci fosse una maggioranza di Stati rappresentanti i 2/3 della popolazione). Tale clausola, come si vede, è più ambiziosa della dichiarazione n. 30 allegata al Trattato costituzionale del 29/10/2004 pur essendo motivata dalla stessa preoccupazione di “aggirare” la regola dell'unanimità.

3. GLI ELEMENTI ESSENZIALI DEL PROGETTO SPINELLI

Una rilettura del testo del Trattato del 14 febbraio 1984 fa apparire che la maggior parte delle sue disposizioni innovatrici sono state riprese nei Trattati successivi o nel testo del Trattato Costituzionale del 29 ottobre 2004. Percorriamole brevemente:

3.1 Il metodo utilizzato da Spinelli

Altiero Spinelli fu il primo a sostenere che un Trattato di natura costituzionale non poteva essere

elaborato da una Conferenza intergovernativa secondo il tradizionale metodo diplomatico. Questa tesi è stata fatta propria dai governi quando, dopo il Trattato di Nizza, hanno affidato ad una Convenzione europea il compito di preparare un nuovo progetto di Trattato. Inoltre, nel progetto Spinelli c'era in germe la partecipazione dei Parlamenti nazionali e della società civile quale si è verificata in seguito nella Convenzione europea e nei suoi metodi di lavoro.

3.2 La struttura generale del Trattato

Il progetto Spinelli si configura come un nuovo Trattato istitutivo dell'Unione europea e non come una semplice revisione dei Trattati esistenti (a differenza dell'Atto unico, dei Trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Nizza, ma come il Trattato costituzionale del 29/10/2004). Quindi Altiero Spinelli ha avviato in realtà il processo “costituzionale” dell'Unione, in maniera contrapposta alle semplici modifiche dei Trattati esistenti.

3.3 Il superamento delle varie forme di cooperazione/integrazione politica

L'articolo 1 del progetto Spinelli prevede la creazione di un'Unione europea che vada al di là delle tre Comunità europee esistenti nel 1984, del sistema monetario europeo e della cooperazione politica. Si tratta quindi di un approccio che corrisponde alla soppressione dei tre pilastri prevista dal Trattato costituzionale del 2004 (e che sarà mantenuta nel nuovo Trattato che uscirà dalla Conferenza intergovernativa in corso).

3.4 La cittadinanza europea

L'articolo 3 del progetto Spinelli introduce la nozione di cittadinanza dell'Unione in parallelo alla cittadinanza nazionale, le due essendo intimamente connesse fra di loro. Questa concezione è stata poi ripresa dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea e mantenuta nei Trattati successivi.

3.5 I diritti fondamentali

L'articolo 4 introduce la nozione dei diritti fondamentali quali risultano dai principi comuni delle Costituzioni nazionali, nonché dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti umani. Quest'articolo si riferisce non solo ai diritti classici della CEDU ma rinvia ugualmente ai nuovi diritti economici e sociali garantiti dalle Costituzioni nazionali (come farà più tardi la Carta dei diritti fondamentali promulgata a Nizza nel 2000 e integrata nel Trattato costituzionale del 2004).

3.6 Le sanzioni nei riguardi degli Stati membri

L'articolo 4, comma quarto, introduce, a garanzia del rispetto dei diritti fondamentali, il principio di sanzioni nei riguardi degli Stati che violassero i principi democratici o gli stessi diritti fondamentali. Questa disposizione anticipa gli articoli introdotti successivamente nel Trattato di Amsterdam dopo le sanzioni applicate bilateralmente da alcuni Stati membri nei riguardi dell'Austria.

3.7 L'istituzionalizzazione del Consiglio europeo

Il progetto Spinelli introduce per la prima volta, nel suo articolo 8, il Consiglio europeo fra le Istituzioni dell'Unione (allorché i Trattati di Roma non lo menzionano in alcun modo e i Trattati successivi affidano al Consiglio europeo alcune funzioni senza però farne un'Istituzione dell'Unione). Occorrerà il Trattato costituzionale del 29/10/2004 per “istituzionalizzare” il Consiglio europeo. Anche in questo campo, il progetto Spinelli si rivela precursore dell'evoluzione

costituzionale futura.

3.8 I metodi di azione dell'Unione

L'articolo 10 del progetto Spinelli prevede due metodi per l'azione dell'Unione; da un lato, l'azione comune secondo il metodo comunitario classico (proposta della Commissione, voto del Consiglio a maggioranza, codecisione del Parlamento europeo), dall'altro la cooperazione fra gli Stati membri secondo il metodo intergovernativo. L'elemento innovativo del progetto Spinelli è che l'Unione può passare, con decisione del Consiglio europeo, dall'azione intergovernativa al metodo comunitario (vedi art. 11). Questa disposizione anticipa le clausole dette “passerelle” che sono state introdotte nei Trattati successivi per permettere il passaggio da una procedura di decisione ad un'altra più conforme al metodo comunitario.

3.9 Il principio di sussidiarietà

L'articolo 12 del progetto Spinelli introduce per la prima volta il concetto che, nel campo delle competenze concorrenti, l'azione dell'Unione è necessaria laddove essa si riveli più efficace rispetto all'azione degli Stati membri, in particolare quando le dimensioni dell'azione dell'Unione o i suoi effetti vanno al di là delle frontiere nazionali. Si tratta della prima chiara definizione del cosiddetto principio di sussidiarietà che verrà poi introdotto nel diritto europeo dal trattato di Maastricht.

3.10 La codecisione legislativa fra Consiglio e Parlamento Europeo

Il progetto Spinelli introduce il concetto della *legge europea* (poi ripresa dal Trattato Costituzionale del 29/10/2004) votata dai due rami dell'organo legislativo (il Parlamento europeo ed il Consiglio). L'approvazione della legge europea avviene tramite una procedura di codecisione fra il Parlamento europeo ed il Consiglio come previsto successivamente dal Trattato di Maastricht (con la differenza che il Parlamento europeo vota per primo e che il Consiglio si pronuncia sul testo del Parlamento e non viceversa, come nel sistema attuale). Questa differenza si spiega con la volontà di dare precedenza alla Camera bassa – il Parlamento – eletta direttamente dai cittadini, rispetto al Consiglio dei Ministri. Il progetto Spinelli prevede anche un *Comitato di concertazione* tra Parlamento e Consiglio, con la partecipazione della Commissione, quale introdotto successivamente dal Trattato di Maastricht (sul modello tedesco della Commissione di conciliazione fra il Bundestag ed il Bundesrat).

3.11 L'investitura della Commissione

Il progetto Spinelli prevede che la Commissione entri in funzione dopo aver ricevuto un voto di investitura da parte del Parlamento europeo. Anche questa disposizione è stata ripresa e perfezionata nei Trattati successivi.

3.12 Il Consiglio dell'Unione

L'articolo 20 prevede che il Consiglio dell'Unione sia composto da Ministri incaricati in modo specifico e permanente dei problemi europei. Questa disposizione prefigura il Consiglio legislativo previsto dalla Convenzione europea nel suo progetto di Trattato, soluzione che non è stata peraltro ripresa nel testo del Trattato costituzionale del 29/10/2004.

3.13 Il compromesso di Lussemburgo sul voto a maggioranza

Una clausola innovativa del progetto Spinelli che non è stata ripresa nei Trattati successivi è quella dell'art. 23, comma 3, che prevedeva il mantenimento del “compromesso di Lussemburgo” per impedire un voto maggioritario per un periodo transitorio di dieci anni (qualora un interesse nazionale vitale fosse riconosciuto come tale dalla Commissione). Questa disposizione, che conferma il realismo politico di Spinelli, ha lasciato tuttavia una traccia nelle clausole dette “passerelle” che prevedono il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata dopo un certo numero di anni (vedi l'art. 67 del Trattato sull'Unione europea). Anche il ripristino transitorio del meccanismo detto di Ioannina nel nuovo Trattato che uscirà dalla CIG si ispira alla filosofia della soluzione Spinelli.

3.14 La designazione dei Commissari da parte del Presidente

Questa disposizione del progetto Spinelli (art. 25) non è stata ripresa nei Trattati successivi. Tuttavia, si tratta di un'idea già formulata da Valéry Giscard d'Estaing durante la Convenzione europea e riproposta da Sarkozy nel suo discorso di settembre 2006 al fine di designare una Commissione svincolata dalle nazionalità e non sottoposta alla rotazione ugualitaria degli Stati membri. Si tratta, anche in questo caso, di una proposta che anticipa una soluzione futura.

3.15 La preminenza del diritto europeo

L'articolo 42 del progetto Spinelli consacra la preminenza del diritto europeo su quello degli Stati membri. Questa disposizione, che risulta dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, è stata ripresa nell'articolo 6 del Trattato Costituzionale del 29/10/2004.

* * *

4. Altre disposizioni innovative del progetto Spinelli non sono state recepite nei Trattati successivi né nel Trattato Costituzionale del 2004, per esempio:

4.1 Il sistema di perequazione finanziaria

L'articolo 73 del progetto Spinelli prevedeva un sistema di perequazione finanziaria al fine di ridurre gli squilibri economici eccessivi fra le regioni dell'Unione. Tale disposizione, ispirata dal sistema federale tedesco per attenuare le differenze fra i Länder, non è stata recepita nelle modifiche successive dei Trattati.

4.2 L'entrata in vigore dei Trattati

L'articolo 82 del progetto Spinelli prevedeva la possibilità di un'entrata in vigore del Trattato anche in assenza di una ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Una maggioranza di Stati rappresentanti i due terzi della popolazione poteva decidere della sua entrata in vigore e dei rapporti con gli Stati che non avessero ratificato. Questa clausola mirava a modificare l'unanimità imposta oggi dall'articolo 48 dei Trattati in vigore. Anche se non recepita nei Trattati successivi, essa ha ispirato altre soluzioni proposte al fine di aggirare l'esigenza dell'accordo unanime (vedi per esempio la soluzione proposta nel progetto “Penelope” elaborato da un gruppo di funzionari europei diretto da F.Lamoureux su richiesta del Presidente Prodi).

4.3 La revisione dei Trattati

L'articolo 84 prevedeva una procedura di revisione dei Trattati mediante l'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio secondo la procedura applicabile alle leggi organiche. Questa disposizione

mirava a sottrarre agli Stati la competenza per la revisione del Trattato e a sopprimere l'esigenza dell'unanimità. Questa procedura è stata riproposta recentemente dal deputato europeo Andrew Duff per il nuovo Trattato costituzionale.

4.4 Il sistema delle entrate finanziarie

L'articolo 71 del progetto Spinelli prevedeva la possibilità di creare nuove entrate per l'Unione senza la necessità di modificare il Trattato (una legge organica era sufficiente). Inoltre, la Commissione poteva essere autorizzata per legge ad emettere prestiti. Questa proposta, fortemente innovativa all'epoca, rimane tale anche oggi.

5. Conclusioni

Un calcolo approssimativo mostra che circa i due terzi delle disposizioni innovative del Trattato Spinelli sono state recepite nei Trattati successivi. Per quanto riguarda il terzo restante, circa una metà sono state incorporate nel Trattato costituzionale o sono discusse oggi come disposizioni da inserire nel nuovo Trattato che dovrebbe entrare in vigore nel 2009. Questa rilettura del Trattato del 1984 prova non solo il carattere imprescindibile del progetto Spinelli ma anche la sua lungimiranza. Altiero Spinelli ha avviato il processo di costituzionalizzazione dei Trattati e ha proposto soluzioni innovatrici che sono state già recepite in gran parte o sono riconosciute come soluzioni valide per il nuovo Trattato costituzionale. Se inizialmente Spinelli perse la battaglia immediata dell'Atto unico del 1986 (definito "il topolino partorito dalla montagna"), possiamo dire che sta vincendo oggi la battaglia per dare all'Unione europea un Trattato sostanzialmente, se non formalmente, di natura costituzionale e che conterrà la maggior parte delle soluzioni da lui immaginate e votate dal Parlamento europeo nel febbraio 1984.

Paolo Ponzano (*)

(*) Consigliere principale della Commissione europea

