


Dipartimento Tematico C
Diritti dei cittadini e affari costituzionali



**Altiero Spinelli -
federalista europeo**

AFFARI COSTITUZIONALI



PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPARLAMENTET

Direzione Generale Politiche Interne
Dipartimento Tematico C
Diritti dei cittadini e affari costituzionali

Altiero Spinelli - federalista europeo



PE 410.673

IT

Questi documenti sono stati richiesti dalla Commissione per gli Affari Costituzionali del Parlamento europeo. Il articolo di John Pinder é stato pubblicato in inglese nella rivista del IAI (Altiero Spinelli's European Federal Odyssey, *The International Spectator*, Vol. 42, No. 4, December 2007, 571–588).

Questo studio é pubblicato nelle seguenti lingue: Inglese, Francese, Tedesco, Italiano.

Autori: Lucio Levi, Richard Corbett, Ortensio Zecchino, Roland Bieber, John Pinder, Paolo Ponzano, Jean-Louis Quermonne, Philippe de Schoutete.

Amministratore responsabile: Wilhelm Lehmann

Manoscritti completati nell'ottobre 2007.

Copie possono essere ottenute tramite:

E-mail: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Intranet: <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/>

© Bruxelles, Parlamento europeo, 2009.

Le opinioni espresse in questo documento sono solo quelle degli autori e non rappresentano necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

La riproduzione e la traduzione per scopi non commerciali sono autorizzate, previo riconoscimento della fonte e informazione dell'editore, cui deve essere inviata una copia.

Nota Editoriale

I documenti presentati in allegato sono stati preparati per un simposio organizzato dalla Commissione per gli Affari Costituzionali nel settembre 2007. Tali documenti sono stati ristampati in occasione della commemorazione del centesimo anniversario della nascita di Altiero Spinelli, organizzata al Parlamento europeo il 5 marzo 2009, in cooperazione con la Regione Lazio.

Sommario

Lucio Levi: Altiero Spinelli, fondatore del movimento per l'unità europea ..	7
Richard Corbett: Altiero Spinelli - Federalista europeo	14
Ortensio Zecchino: Altiero Spinelli – Federalista e Europeo.....	16
Roland Bieber: Il progetto costituzionale di Spinelli: residua testimonianza di tempi migliori o impulso verso l'unificazione attraverso la Costituzione? .	19
Introduzione: le basi del concetto di Costituzione di Altiero Spinelli.....	19
L'idea di Costituzione nel pensiero di Spinelli.....	20
Le novità del progetto del 1984.....	21
Conclusioni.....	23
John Pinder: L'odissea federale europea di Altiero Spinelli.....	25
Comunità politica europea	26
Spinelli e la Commissione.....	29
Spinelli, il Parlamento europeo e il bilancio comunitario.....	31
Il Parlamento eletto direttamente e la preparazione del progetto di trattato sull'UE.....	33
Il progetto di trattato del Parlamento.....	34
Dal progetto di trattato all'Atto unico europeo.....	36
L'eredità di Spinelli	37
Paolo Ponzano: Il Trattato “Spinelli” del febbraio 1984: l'avvio del processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea.....	41
Introduzione	41
Il Progetto Spinelli.....	41
Gli elementi essenziali del progetto spinelli	43
Conclusioni.....	47
Jean-Louis Quermonne: L'integrazione differenziata apre la strada a un'Europa più federale o più confederale ?.....	48
I diversi significati del concetto di differenziazione	48
Alla ricerca di un federalismo singolare.....	49
Philippe de Schoutheete: Il processo costituzionale dopo il Consiglio europeo di giugno 2007	52

LUCIO LEVI: ALTIERO SPINELLI, FONDATORE DEL MOVIMENTO PER L'UNITA EUROPEA

In occasione del centesimo anniversario della sua nascita, il contesto politico nel quale si può interpretare il significato del disegno politico di Spinelli è la turbolenta storia del 20° secolo. Spinelli non fu semplicemente un protagonista del secolo scorso. Egli fu il fondatore di un nuovo movimento politico, il movimento per l'unità europea. Per questa ragione Spinelli può essere definito un uomo storico. Hegel ha scritto che gli uomini storici "sono quelli che hanno detto per primi ciò che gli uomini vogliono". Gli uomini storici non sono filosofi, ma "uomini di azione". Essi, ha detto Hegel, "conoscono e vogliono la loro opera, perché essa corrisponde all'epoca"¹.

Nell'estate del 1941, quando scrisse con Ernesto Rossi il *Manifesto di Ventotene*, il documento che definisce il programma di azione per la Federazione europea, le bandiere con la croce uncinata sventolavano su tutto il continente. In quella tragica estate, quando le truppe naziste, dopo avere occupato la Francia, muovevano all'attacco dell'Unione Sovietica, nel confino di Ventotene i fondatori del federalismo europeo seppero vedere, al di là delle apparenze, la linea evolutiva che la storia avrebbe imboccato dopo la fine della guerra.

Quando Spinelli fu arrestato e condannato dal tribunale speciale fascista nel 1927, aveva solo vent'anni ed era il leader dei giovani comunisti. Le sue riflessioni solitarie in carcere lo portarono a scegliere il valore della libertà e a rinunciare al comunismo nel 1937. La scelta della democrazia rappresentò per Spinelli solo l'inizio di un difficile cammino intellettuale. Nel 1939, l'incontro a Ventotene con Ernesto Rossi, uno dei leader del movimento "Giustizia e Libertà" segnò Spinelli per la vita. Rossi era il veicolo della cultura federalista. In quanto docente di economia, era autorizzato a intrattenere una corrispondenza con Einaudi, il quale gli aveva inviato alcuni libri di Lionel Robbins.

In un'intensa pagina autobiografica delle sue memorie, Spinelli descrive la sua scoperta del federalismo e le origini del suo pensiero federalista:

In un volume di scritti di Luigi Einaudi che riproduceva alcuni articoli pubblicati sul "Corriere della sera" all'inizio del 1919, con lo pseudonimo di Junius², il loro autore aveva portato dinanzi al tribunale della ragione il progetto della Società delle Nazioni, l'aveva trovato del tutto inconsistente, e, rievocando la problematica costituzionale dalla quale erano nati gli Stati Uniti d'America, aveva proposto una

¹ G.W.F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte*, Leipzig, F. Meiner, vol. I, pag. 77.

² Il riferimento a questo libro è Junius, *Lettere politiche*, Bari, Laterza, 1920. Il libro non è mai stato ristampato. Tuttavia, gli articoli più significativi sono stati riprodotti in: L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Comunità, 1948, ristampato in più occasioni dopo la guerra.

reale federazione che unisse sotto l'impero di una legge comune i popoli che uscivano dal bagno di sangue.

Spinelli aveva spesso pensato negli anni successivi che veramente *habent sua fata libelli* (i libri hanno il loro destino). Queste pagine erano cadute nell'indifferenza generale quando erano state scritte, e l'autore stesso le aveva messe da parte non sentendo alcun bisogno di approfondirle ulteriormente. Una ventina d'anni più tardi giungevano quasi casualmente sotto gli occhi di due che vivevano da dieci e più anni segregati dal mondo e che ora stavano seguendo con ansioso interesse la tragedia che aveva avuto inizio in Europa. Ed ecco quelle pagine non erano state scritte invano, poiché cominciavano a fruttificare nelle loro menti.

Su richiesta di Rossi, che essendo docente di economia era autorizzato a scrivergli, Einaudi gli spedì due o tre libri di letteratura federalista inglese che aveva era stata particolarmente in auge verso la fine degli anni Trenta in seguito all'influenza di Lord Lothian. Oltre al libro di Lionel Robbins *Le cause economiche della guerra*, che in seguito Spinelli tradusse e che fu pubblicato dalla casa editrice Einaudi, egli non riesce a ricordare i titoli o gli autori degli altri. Tuttavia la loro analisi della perversione politica ed economica a cui aveva condotto il nazionalismo e la loro presentazione ragionata dell'alternativa federalista, sono rimaste impresse nella memoria di Spinelli a tutt'oggi come una rivelazione.

Dato che egli cercava la chiarezza mentale e la precisione, non ero attratto dal federalismo nebbioso e contorto di Proudhon o Mazzini, quanto dal pensiero pulito e preciso dei federalisti inglese, nei cui scritti trovò un metodo ottimo per analizzare la situazione caotica in cui stava sprofondando l'Europa e per elaborare prospettive alternative³.

Il nucleo del pensiero federalista di Spinelli può essere ricondotto essenzialmente a due elementi. Il primo è il concetto di crisi dello Stato nazionale, che permette di vedere la storia contemporanea in una nuova ottica e consente a Spinelli di analizzare in profondità le cause dell'imperialismo e del fascismo, i cui elementi essenziali erano già presenti nelle opere dei suoi mentori. Alla radice di questi fenomeni vi è una fusione di Stato e nazione, che crea una miscela esplosiva e provoca la nascita di tendenze autoritarie all'interno dello Stato e di tendenze aggressive a livello internazionale. La causa ultima dell'imperialismo e della guerra dimora nella sovranità statale e nell'anarchia internazionale. La causa più specifica dell'imperialismo nell'epoca delle guerre mondiali si può identificare nella crisi del sistema europeo degli Stati. Tale crisi era stata causata dall'internazionalizzazione del processo produttivo, che aveva spinto ogni Stato a cercare di indebolire il suo vicino attraverso il protezionismo e ad ampliare lo spazio economico sotto il controllo di ciascuno di loro, spingendo la Germania a dichiarare guerra al fine di ottenere l'egemonia sull'intero continente. In merito al fascismo, esso costituisce il punto di arrivo dell'evoluzione storica dello Stato nazionale, l'espressione delle tendenze belligeranti e autoritarie dormienti nella sua struttura chiusa e centralizzata, che si diffuse con la recrudescenza della lotta per il potere in Europa. A livello economico e sociale, il fascismo viene visto come la risposta totalitaria e corporativa alla stagnazione economica di un mercato le cui dimensioni erano

³ A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna, Il Mulino, 2006, pagg. 307-308.

inadeguate allo sviluppo di tecniche di produzione moderne; una risposta alla disintegrazione della società, che viene ridotta a un campo di battaglia tra interessi corporativi; all'esigenza di eliminare le divisioni sociali, che indeboliscono la capacità dello Stato di difendersi; e alla necessità di adeguare il sistema produttivo alle necessità di un'economia di guerra.

Il secondo elemento è la federazione europea, intesa come mezzo per superare l'anarchia internazionale e assicurare la pace. Sulla base dell'esperienza del federalismo americano, Spinelli definì l'unità europea come un obiettivo di carattere costituzionale. Le vicende che portarono alla formazione degli Stati Uniti d'America illustrano chiaramente che la sovranità degli Stati era il fattore della divisione dell'America del nord e che l'unità fu conseguita quando un potere limitato ma reale fu attribuito al governo federale.

Questa concezione costituzionale dell'unità europea consentì a Spinelli di denunciare i limiti delle soluzioni di carattere internazionale alla costruzione di un ordine politico europeo: non solo la cooperazione tra gli Stati, che è espressione di una relazione tra poteri sovrani e non tende a creare l'unità, ma anche le organizzazioni internazionali, che generalmente non sono dotate di un potere sopranazionale.

Quello che distingue Spinelli da coloro che, prima di lui, scelsero il federalismo per esprimere la loro posizione politica, ma si limitarono a collocare la federazione europea in un futuro distante e indefinito, è l'idea dell'attualità della federazione europea. Nella prefazione al *Manifesto di Ventotene* Eugenio Colorni parla della Federazione europea come di "una meta raggiungibile e quasi a portata di mano"⁴.

Se si prende in considerazione la storia dell'Europa dopo la Seconda guerra mondiale, non si può affermare che l'idea dell'attualità della Federazione europea fosse errata. L'unificazione europea è semplicemente un processo graduale, ancora incompiuto. La crisi dello Stato nazionale e il suo superamento attraverso la costruzione dell'unità europea sono processi di lungo periodo. La loro natura è tale che durano più a lungo del corso della vita di un uomo. Tuttavia, oggi, a cento anni dalla nascita di Spinelli e a cinquant'anni dalla fondazione della Comunità Economica Europea, possiamo affermare che una notevole parte del disegno di Spinelli si è realizzata. La sua ammissione nel pantheon dei Padri fondatori è attestata dal fatto che uno degli edifici del Parlamento europeo è a lui intitolato. La Commissione Europea, il Parlamento Europeo, la Corte Europea di Giustizia, la Banca Centrale Europea regolano ciò che un tempo erano considerati affari interni degli Stati. Il poderoso sviluppo dell'unificazione europea ha eroso progressivamente la sovranità degli Stati, promosso la costruzione di istituzioni sopranazionali e alimentato il rafforzamento delle competenze economiche, monetarie, sociali e ambientali di quelle istituzioni.

⁴ A. Spinelli e E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Ventotene, Italia, Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, 1988, pag. 14.

È nell'ambito dell'azione politica che il lavoro di Spinelli ha avuto un impatto realmente innovatore. Egli ha sviluppato un nuovo settore di riflessione federalista: la teoria dell'azione democratica per l'unificazione di un gruppo di Stati. La grande novità della sua visione consiste nella priorità strategica attribuita all'obiettivo della federazione europea, rispetto a quella del rinnovamento degli Stati nazione. Quello che accomuna i partiti di ideologia liberale, democratica, socialista e nazionale è la priorità che essi attribuiscono al miglioramento del loro Stato e la loro convinzione che la pace sia una conseguenza automatica dell'instaurazione dei principi, rispettivamente, di libertà, uguaglianza, giustizia sociale e indipendenza nazionale. La peculiarità della prospettiva federalista consiste nel rovesciamento di tale priorità.

"Il problema che in primo luogo va risolto, e fallendo il quale qualsiasi progresso non è che apparenza, è la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani [...]. Chi voglia proporsi il problema dell'ordinamento internazionale come quello centrale dell'attuale epoca storica, e consideri la soluzione di esso come la premessa necessaria per la soluzione di tutti i problemi istituzionali, economici, sociali che si impongono alla nostra società, debba di necessità considerare da questo punto di vista tutte le questioni riguardanti i contrasti politici interni e l'atteggiamento di ciascun partito, anche riguardo alla tattica e alla strategia nella lotta quotidiana"⁵.

Chi si preoccupa unicamente del rinnovamento nazionale non agisce sulle cause dei conflitti internazionali, dell'imperialismo e della guerra. A causa dell'anarchia internazionale, l'indipendenza nazionale tende a trasformarsi in nazionalismo, la libertà viene sacrificata alla necessità di accentrare il potere e favorire la sicurezza militare, le spese militari sono un'alternativa alle spese sociali. A differenza dei partiti politici (e delle ideologie tradizionali che li ispirano), che in genere continuano a limitarsi a pianificare cambiamenti di governo o di regime all'interno dei confini statali, ma non mettono in discussione il proprio Stato, il progetto federalista mira a un mutamento più radicale, che interessa la natura stessa dello Stato, ossia la sua trasformazione nello Stato membro di una federazione. Per Spinelli, il federalismo costituisce la risposta ai problemi più importanti della società contemporanea, che hanno acquisito dimensioni molto più vaste rispetto agli Stati nazione. La prospettiva federalista costituisce l'espressione della consapevolezza che l'unificazione europea e l'unificazione di altre grandi regioni del mondo nell'ottica dell'unità mondiale, abbiano la priorità rispetto all'obiettivo del rinnovamento dei singoli stati considerati separatamente. Tutto questo mette in luce la mancanza di autonomia della politica interna e l'illusione della riforma dello Stato nazione, ora superata da processi che la trascendono. Pertanto, "Se la lotta restasse domani ristretta nel tradizionale campo nazionale, sarebbe molto difficile sfuggire alle vecchie aporie"⁶. Dato che le forze politiche tradizionali perseguono la riforma dello Stato nazionale, restano prigioniere di tale istituzione, soffrono per il suo declino e pertanto si collocano nel campo del conservatorismo. Da ciò deriva quindi uno spostamento del baricentro della lotta politica dal piano

⁵ *Ibid.*, pagg. 31 e 13.

⁶ *Ibid.*, pag. 29.

nazionale a quello internazionale. Tra le forze del progresso e quelle del conservatorismo tende ad emergere una nuova linea divisoria:

"La linea di divisione tra partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai, non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa coloro che concepiscono, come campo centrale della lotta quello antico, cioè la conquista e le forme del potere politico nazionale, e che faranno, sia pure involontariamente il gioco delle forze reazionarie, lasciando che la lava incandescente delle passioni popolari torni a solidificarsi nel vecchio stampo e che risorgano le vecchie assurdità, e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale"⁷.

Nell'epoca della crisi degli Stati nazionali e dell'internazionalizzazione del processo produttivo, lo scontro tra le forze del progresso e quello del conservatorismo non ha più luogo nell'arena nazionale tra i principi di libertà e dittatura, o tra quelli di socialismo e capitalismo. Chi sceglie di impegnarsi a livello nazionale, anche se il suo obiettivo è realizzare più democrazia o più socialismo, si colloca nel campo del conservatorismo, poiché la sua azione politica consolida gli Stati nazionali. Pertanto l'obiettivo che tutti coloro che desiderano promuovere il progresso devono perseguire è il superamento della divisione dell'Europa e del mondo in Stati sovrani. L'epoca sopranazionale fa emergere una nuova linea di divisione tra forze politiche e sociali: quella tra nazionalismo e federalismo.

Spinelli ha definito la strategia per costruire la federazione europea. Tale obiettivo ha una duplice natura. Da un lato, è un trattato in cui gli Stati accettano di cedere parte dei loro poteri a un governo sopranazionale, mentre dall'altro è una Costituzione che definisce la struttura di tale unione tra Stati. Poiché la natura degli obiettivi determina il carattere dei mezzi da utilizzare, Spinelli conclude che il progresso verso la costruzione di una federazione europea non sarebbe possibile senza l'accordo degli Stati, anche se questi ultimi rappresentano l'ostacolo principale al trasferimento dei poteri a livello europeo.

Il modello della Convenzione costituzionale di Filadelfia era il punto di riferimento costante delle sue riflessioni. Su questa base Spinelli specificò le caratteristiche del metodo costituente, la sola procedura possibile per completare la costruzione di un potere democratico europeo. Da una parte, un'assemblea costituente europea rappresentativa dei popoli e delle forze politiche d'Europa è il solo organo titolato ad agire con la legittimazione derivante dal voto ed è quindi provvista dell'autorità necessaria a redigere e a proporre una Costituzione. D'altra parte, in un'assemblea democratica le decisioni sono prese pubblicamente, con voto a maggioranza e con procedure che permettono di identificare le responsabilità e di giungere a decisioni democratiche ed efficaci. Esattamente il contrario del metodo diplomatico, che si basa sul principio delle decisioni prese in segreto e all'unanimità, richiede che la

⁷ *Ibid.*, pagg. 32-33.

sovranità nazionale non sia lesa e comporta compromessi che devono tenere conto degli interessi di tutti gli Stati.

Quando furono create le prime istituzioni europee, l'obiettivo strategico di Spinelli diventò il conferimento del mandato costituzionale agli organi parlamentari, che costituivano un aspetto significativo di tali istituzioni. Sulla base di tale strategia costituzionale, Spinelli riuscì per due volte a portare l'Europa sulla soglia dell'unione federale. La prima volta, cercò di collocare l'esercito europeo (durante la fase di costruzione tra il 1951 e il 1954) sotto il controllo di un potere politico europeo. La seconda volta, nel 1984, quando era deputato del Parlamento europeo, ci riprovò di nuovo con il trattato dell'Unione europea. In entrambi i casi, fu un organo parlamentare (l'Assemblea allargata della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e il Parlamento europeo) a elaborare il documento costituzionale. E in entrambi i casi, il progetto costituzionale fu sconfitto da un solo governo: la Francia nel primo caso, il Regno Unito nel secondo.

La Convenzione convocata nel 2001 per redigere la Costituzione europea rappresenta la più recente reincarnazione della strategia costituente di Spinelli. Essa rappresenta nello stesso tempo un'innovazione, poiché la procedura costituzionale europea si fondava su un potere di co-decisione che associava istituzioni nazionali ed europee e organi parlamentari e di governo. Da una parte i governi hanno riconosciuto un aspetto fondamentale dell'approccio di Spinelli, cioè che è irrealistico affidare a una conferenza intergovernativa (CIG) il compito di redigere una Costituzione, poiché i rappresentanti del popolo sono un soggetto indispensabile per portare a termine quel compito. D'altra parte, il tentativo di eliminare l'influenza dei governi nazionali dalla redazione e dalla ratifica delle riforme istituzionali è un pio desiderio ed è destinato a fallire. Una Costituzione federale è un patto tra Stati e cittadini. Ciò significa che i governi e i parlamenti, le istituzioni nazionali e quelle europee sono parti indispensabili del processo costituzionale.

Il limite che si deve denunciare nella procedura di revisione costituzionale regolata dall'art. 443 del Trattato costituzionale sta nel fatto che la conferenza intergovernativa, che decide all'unanimità, ha l'ultima parola in fatto di ratifica. Questa norma costringe l'Unione europea a procedere alla velocità del più lento dei 27 Stati membri.

E' questo il principale problema che una nuova Convenzione dovrà affrontare e risolvere. Una maggioranza qualificata di Stati membri dovrebbe bastare per adottare le revisioni costituzionali. Poiché il Regno Unito e la Polonia non hanno aderito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (un'autentica questione costituzionale) si potrebbe azzardare che decisioni analoghe possano essere prese, in futuro, anche in merito ad altri elementi di un progetto globale di Costituzione europea.

Se Spinelli fosse tra noi, di fronte alla decisione dei governi di abbandonare la Costituzione europea e di ritornare al metodo dei trattati internazionali, direbbe: "Non importa, andiamo avanti". Più specificamente, si può immaginare che

avrebbe concentrato tutte le sue energie nello sforzo di convocare una nuova Convenzione. Sono queste le parole che, secondo Max Weber (nella famosa conferenza *La politica come vocazione* che fece all'università di Monaco nel 1919) esprimono la fermezza del leader politico di fronte al naufragio delle sue speranze. Spinelli era solito dire che la forza dell'unificazione europea stava nella sua "capacità di risorgere dalle sue sconfitte"⁸. Questo è l'insegnamento che si può trarre dalla storia: che la caduta della Comunità Europea di Difesa fornì le premesse per istituire la Comunità Economica Europea, che il rifiuto del trattato di Unione e la sua sostituzione con l'Atto Unico Europeo nel 1985 crearono le condizioni per l'Unione monetaria. Così il Trattato di riforma, che sostituirà la Costituzione europea, per quanto inadeguato, rappresenta tuttavia un passo avanti che può generare aspettative e suscitare energie che possono costringere i governi a considerare soluzioni più avanzate per quanto riguarda il governo dell'economia europea, l'unificazione della politica estera e di sicurezza e il voto a maggioranza nelle decisioni relative alla revisione dei trattati.

⁸ A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, op. cit., pag. 348.

RICHARD CORBETT:

ALTIERO SPINELLI - FEDERALISTA EUROPEO

Quando ero un giovanissimo funzionario fresco di università, dove avevo letto e studiato il lavoro di Spinelli, ho avuto l'immenso privilegio di lavorare con un piccolo gruppo (i cui componenti, sono lieto di ricordarlo, sono tutti qui, oggi) al progetto di trattato che il Parlamento ha adottato nel 1984. È stato un immenso privilegio per un giovane ancora alle prime esperienze lavorare con una leggenda come Spinelli, di cui avevo sentito parlare, ma che non avevo mai incontrato prima. Quello che ricordo con maggiore nitidezza di Altiero al Parlamento è quando doveva trovare una soluzione: usciva dall'Aula, dall'emiciclo, e iniziava a camminare avanti e indietro, quattro passi in ogni direzione, rivolgendo lo sguardo leggermente verso l'alto, ma continuando a camminare; naturalmente quei quattro passi corrispondevano alle dimensioni della cella in cui fu imprigionato nelle carceri di Mussolini per 17 anni.

Oggi, però, vorrei soffermarmi sulle lezioni che possiamo apprendere da Altiero Spinelli. Quali lezioni possiamo trarre, tutti noi attivi in politica, dalla sua esperienza? Credo di poterne elencare quattro:

La prima è che abbiamo bisogno di una persona, o di un gruppo di persone, all'avanguardia, che abbiano una visione chiara del futuro e della direzione in cui dovremmo avanzare. Quelli di noi che vivono quotidianamente le difficoltà dei compromessi e degli accordi e che pensano a quanto si può fare con il governo attuale, oppure forse l'anno successivo, troppo spesso dimenticano la prospettiva di lungo periodo. Avere una presenza costante, per anni, come quella di Spinelli e del suo movimento, a ricordarci di guardare al futuro, permette di ampliare lo spazio politico per chi tra noi si concentra invece sul presente.

La seconda lezione è la tenacia. Spinelli era soprattutto un uomo tenace. Perché era anche un pessimista, forse (pessimista nell'analisi, ma ottimista nella volontà) e perché avvertiva sempre che l'Europa avesse perso l'opportunità di avanzare, anche se poi si convinceva che bisognasse insistere (in analogia con "Il vecchio e il mare" di Hemingway) e ripartire quasi da zero. Alla fine della guerra, pensò che l'opportunità di creare un'Europa unita fosse svanita, quando ogni paese formò la propria assemblea costituente per elaborare singole costituzioni nazionali, in maniera distinta, senza coordinamento. Quando successivamente fu creato il Consiglio d'Europa, pensò che fosse un'istituzione inutile, paralizzata dalla regola dell'unanimità, e si mise di nuovo a lottare. Poi fu creata la Comunità del carbone e dell'acciaio, che egli ritenne troppo settoriale; per questa ragione, ancora una volta, si mise a lottare. Vi fu l'episodio già menzionato del paragrafo del trattato della Comunità di difesa, in cui si invitava il Parlamento (all'epoca Assemblea comune della CECA) a elaborare una costituzione. Era questa la sua idea ed egli lottò per difenderla, convincendo il governo italiano e altri governi ad accettarla, solo per vederla svanire quando la Francia non ratificò la Comunità di difesa. Nonostante

quel fallimento, continuò a lottare, sempre. Non mi soffermerò su tutti gli episodi che lo riguardano, ma la sua presenza fu costante, in ogni fase della storia dell'Unione europea, e spesso fu il primo a volere ricominciare la battaglia. Ricordo i primi incontri della commissione istituzionale, quando Gaston Thorn, presidente della Commissione, lanciò un monito inequivocabile: "Non toccate i trattati". Leo Tindemans, presidente del Consiglio, fece altrettanto, proponendo un approccio "a piccoli passi". La risposta di Spinelli fu che non si poteva realmente scegliere tra fare piccoli passi o grandi passi fino a quando non si avevano le gambe per camminare e che bisognava dare alla Comunità europea le gambe con cui camminare. Persino alla fine, come ha ricordato John Pinder, Spinelli pensava che l'Atto unico europeo fosse solo un topolino e che bisognasse ricominciare a lottare.

La terza lezione è variare i propri metodi. A volte penso che i federalisti moderni non abbiano raccolto questo insegnamento di Spinelli. Egli ripeteva costantemente che bisognava unire le persone, a volte anche contro i governi, perché i governi sarebbero stati molto conservatori in quella situazione. E il suo strumento furono sempre i parlamenti, i parlamenti eletti. Pensò sempre che fossero importanti. Un'assemblea costituente. Ed egli ricorse sempre al Parlamento. Fu però disposto, ogni tanto, a compiere quella che chiamava la lunga marcia attraverso le istituzioni, come consigliere del ministro degli Esteri italiano Nenni e successivamente in veste di commissario europeo. Quindi sì, bisogna variare i metodi sulla base di quanto è fattibile in un dato momento.

L'ultima lezione è quella di creare coalizioni. In questo fu un maestro più sul finire della sua vita, direi, che all'inizio. Tranne quando si trattò del Parlamento, che portò a elaborare e adottare il progetto di trattato (che come affermava sempre non voleva si chiamasse la relazione Spinelli). Egli disse di essere come la levatrice che aiutava il Parlamento a partorire il figlio. Non si trattava quindi di suo figlio. Non voleva che si dicesse che fosse suo. Voleva che il Parlamento sentisse suo quel progetto e che tale sentimento fosse condiviso dalle famiglie politiche del Parlamento. Per questo motivo vi furono sei co-relatori. Per questo motivo tornò ancora tre volte in Parlamento, per i principi, per il contenuto e infine per il progetto di trattato. Per questo motivo cercò ogni volta di tessere compromessi e di assicurarsi un'ampia maggioranza. L'arte del compromesso quando si è massimalisti, scegliendo però il momento più propizio per raggiungere il compromesso necessario: ecco la lezione che tutti noi abbiamo dovuto imparare in questi anni e che ritengo sia un contributo duraturo di Spinelli.

ORTENSIO ZECCHINO: ALTIERO SPINELLI – FEDERALISTA E EUROPEO

Spinelli, antiretorico, se fosse oggi tra noi ci spingerebbe a guardare al passato senza alcun tono celebrativo ma solo per trarre nuovi insegnamenti e slancio in vista del superamento degli ostacoli sempre nuovi che presenta il cammino verso l'unificazione europea. La sua battaglia nella prima legislatura del Parlamento eletto a suffragio universale resta in quest'ottica per tutti un riferimento imprescindibile. Pur depurata da certi ingenui entusiasmi sulla fine dell'Europa dei governi e sulla nascita dell'Europa dei popoli, fu quella una stagione politicamente esaltante. Ad esaltarla contribuì in modo determinante Altiero Spinelli che ideò e portò all'approvazione il progetto di Trattato. Se il Parlamento Europeo pervenne a quell'importante risultato, che ha comunque condizionato ogni sviluppo successivo, fu merito, com'è universalmente noto, dalla sua lungimiranza e dalla sua tenacia che travolse ogni resistenza, comprese quelle che si sviluppavano per certe sue spigolosità e rigidità (come ha or ora ricordato anche Jacquè).

Guardato in trasparenza il testo lasciava intravedere una Unione europea a competenza tendenzialmente universale, temperata dal principio di sussidiarietà e un'impronta chiaramente politica di tipo federale, in particolare quanto all'assetto istituzionale ed al quadro giuridico. Il tentativo, com'è noto, pur accompagnato da un larghissimo consenso in seno al Parlamento, non fu coronato da successo. Tuttavia molti esiti prefigurati trovarono poi collocazione tra l'Atto Unico ed il Trattato di Maastricht. In breve, pur se fallito quanto ai tempi e ai modi, il progetto lasciò, quanto ai contenuti, una traccia indelebile, sulla quale sono stati costruiti i passaggi dei successivi dieci anni e oltre. La vicenda comunitaria come tutti sappiamo ha avuto molte pause, dal fallimento della CED al tempo della sedia vuota, dalle asprezze della signora Thatcher all'insuccesso del progetto Spinelli. Eppure, ogni momento negativo ha lasciato lo spazio per un rilancio, per un passo avanti, sia pure minimo o solo psicologico, quasi una conferma, talvolta una rivincita, della filosofia dei piccoli passi di Monnet e Shuman. Soprattutto emergeva sempre la conferma della irreversibilità del processo di integrazione europea. Ciò non sembra invece avvenire per il recente progetto di Trattato costituzionale.

Anche questo progetto, come già quello degli anni ottanta, pur con la ratifica della maggioranza degli Stati membri, non è riuscito a raggiungere l'esito auspicato. Diversamente però dal ricordato precedente, lo stop ha avuto questa volta un effetto sostanzialmente negativo sotto più profili, compreso quello psicologico. Ed a fugare questa percezione non ha certo contribuito l'esito dell'ultimo Consiglio europeo (giugno 2007).

La Dichiarazione finale di tale Consiglio, infatti, per la prima volta segna in modo formale un passo indietro nel processo di integrazione, sia nei contenuti, sia – ciò che ancor più conta e preoccupa – nel metodo.

Il metodo è stato rivoluzionato, non più indicazioni strategiche e di ampio respiro, ma un diktat perentorio e capillare: la negazione espressa del carattere costituzionale del Trattato; l'abolizione di qualsiasi espressione esteriore, come la bandiera, l'inno, il motto, per cancellare anche il simbolismo, evidentemente carico anche di valenza sostanziale; per il primato del diritto comunitario, si ordina un rinvio alla giurisprudenza della Corte. Non si era mai vista tanta precisione e tante indicazioni di dettaglio da parte di un Consiglio europeo alla Conferenza intergovernativa, con tempi strettissimi di convocazione e, quasi inutile sottolinearlo, di ultimazione dei lavori, con ben scarsa considerazione per quell'esigenza di trasparenza e di largo coinvolgimento da sempre formalmente gridate.

Basti sottolineare alcuni passaggi della decisione. Tra le modifiche prefigurate al Trattato dell'Unione Europea, nella disposizione sui diritti fondamentali, si dovrà precisare che l'unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze attribuite, quasi che non bastasse il generale ed espresso principio delle competenze di attribuzione, da sempre cardine del sistema (punto 10). Dovrà essere rafforzato il potere di controllo dei Parlamenti nazionali sulla sussidiarietà (punto 11). Le modifiche al sistema di voto in senso maggioritario avranno tempi lunghi (2014-2017) e complicazioni varie (punto 13). L'attribuzione della personalità giuridica all'Unione non dovrà comportare un potere legislativo al di là delle attribuzioni conferite all'Unione, a testimonianza di una vera e propria ossessione sul principio di attribuzione (punto 16).

Tra le modifiche al trattato comunitario, che sarà Trattato sul funzionamento dell'Unione, da sottolineare è ancora la puntigliosità con cui il Consiglio Europeo ha dato indicazioni sulle competenze dell'Unione che non saranno sulle materie ma sugli elementi di ciascuna materia effettivamente disciplinati. Inquieto poi molto l'espressa previsione che una Conferenza intergovernativa potrà ridurre le competenze dell'Unione (inquieto perché pur essendo una previsione pleonastica – chi può infatti dubitare che tale possibilità appartenga agli ovvi poteri della Conferenza? – è tuttavia espressiva di un clima che non dà tranquillità). Di rilievo è la scomparsa dall'art. 3 del Trattato dell'obiettivo della libera concorrenza, collegato al mercato unico, nonché dell'art. 4 che, come l'art. 98, la prefigurava come vincolo alle scelte di politica economica degli Stati membri. Il tema della concorrenza è stato sacrificato agli interessi francesi, da sempre legati ad una presenza forte dello Stato nell'economia. Per il momento il sacrificio è stato parziale, la decisione del Consiglio avendo rinviato a specifici protocolli la disciplina delle azioni dell'Unione a tutela della concorrenza e quella dei Servizi pubblici di interesse generale, questi ultimi oggetto di particolare attenzione da parte francese. Si tratta ora di verificare la ricaduta di tale posizione del Consiglio europeo, e della Conferenza intergovernativa in atto, sulla successiva prassi.

È certo dunque che per la prima volta c'è stato un passo indietro nel cammino verso l'Unione europea complessivamente considerato, sia nel metodo che, come abbiamo rapidamente visto, nei contenuti. Di fronte ad un tal quadro il compiacimento "dell'estrema precisione del mandato e del calendario rigoroso adottati per la conclusione della CIG" espresso dal presidente Leinen (Relazione

sulla convocazione della CIG: parere del Parlamento europeo, votazione 11.7.07) va forse ritenuto espressione dell'ottimismo della volontà più che del realismo della ragione.

In conclusione, contrariamente al tentativo legato al nome di Spinelli del 1984, il progetto di Trattato-costituzione ha lasciato per ora ricadute solo negative che speriamo reversibili. È possibile che la responsabilità di tutto ciò vada trovata in gran parte nell'allargamento, troppo vasto e rapido per non creare effetti perversi. A noi non resta oggi che sperare e lavorare, in attesa di tempi migliori, per riprendere quel cammino fatto di passi piccoli ma progressivi, che nasconde la saggezza di affidare alla solidarietà di fatto il compito di segnare la giusta cadenza di un percorso non facile, ma che consente di radicare meglio quei valori forti che abbiamo il dovere di preservare per chi ci seguirà.

ROLAND BIEBER: IL PROGETTO COSTITUZIONALE DI SPINELLI: RESIDUA TESTIMONIANZA DI TEMPI MIGLIORI O IMPULSO VERSO L'UNIFICAZIONE ATTRAVERSO LA COSTITUZIONE?

INTRODUZIONE: LE BASI DEL CONCETTO DI COSTITUZIONE DI ALTIERO SPINELLI

Altiero Spinelli non ha sviluppato una teoria sulla Costituzione dell'Europa. Spinelli era un politico per il quale ciò che conta è raggiungere un obiettivo. Nel suo caso, l'obiettivo consisteva nell'incomparabile progetto di riunire i popoli d'Europa tramite mezzi pacifici. Dal suo punto di vista, i "mezzi pacifici" per eccellenza erano le istituzioni e un quadro giuridico che controllasse l'operato di tali istituzioni.

Dunque, non ci sorprende affatto che Spinelli già nel 1972, nel suo libro "Agenda pour l'Europe", insensibile ai dubbi sollevati da taluni teorici statocentrici, indicasse l'evoluzione futura del trattato CE come una "riforma della Costituzione" ⁹. In tale contesto, – da esperto politico europeo – sottolineava altresì che tale processo di riforma della Costituzione non poteva semplicemente esaurirsi nell'adozione di un testo. Egli riteneva piuttosto che fosse necessario un "periode historique d'études constitutionnelles successives"¹⁰

Già allora, 13 anni prima che il Parlamento europeo adottasse il suo progetto di Costituzione, Spinelli aveva le idee chiare sul contenuto delle riforme istituzionali. Il suo concetto di Costituzione europea non derivava da un modello astratto di separazione dei poteri, di democrazia e di tutela dei diritti fondamentali, quanto piuttosto da un'analisi delle debolezze istituzionali del processo di integrazione. Motivi analoghi animavano i fondatori del "Club del Coccodrillo". I membri del Parlamento giunsero gradualmente alla convinzione che le strutture esistenti non consentissero di risolvere i problemi contingenti della costruzione europea. ¹¹

L'impronta di Altiero Spinelli nell'evoluzione della Costituzione europea deve pertanto essere interpretata innanzitutto come il tentativo di risolvere problemi concreti attraverso strumenti considerati realistici. Indubbiamente, quello che contraddistingueva le sue idee non era ciò che a priori risultava possibile. Spinelli faceva riferimento piuttosto a ciò che, esulando da considerazioni di ordine politico o ideologico, egli riconosceva come necessario.

⁹ Altiero Spinelli, "Agenda pour l'Europe", Parigi 1972, pag. 41.

¹⁰ Spinelli, op.cit., pag. 46 e pag. 237.

¹¹ Francesco Capotorti, Meinhard Hilf, Francis Jacobs, Jean-Paul Jacqué – "Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, Kommentar" Baden-Baden 1986, pag. 26.

È proprio prendendo le mosse da tale duplice approccio, vale a dire la ricerca delle risposte alle domande concrete e la disponibilità ad affrontare un problema dalle radici che si chiarisce la persistente attualità dell'idea di Costituzione di Spinelli.

L'IDEA DI COSTITUZIONE NEL PENSIERO DI SPINELLI IN FASE ANTECEDENTE AL PROGETTO COSTITUZIONALE DEL 1984

L'idea di una Costituzione per l'Unione europea che Spinelli illustrava nel 1972 riguardava sia il processo di elaborazione del testo costituzionale che i dettagli di ordine istituzionale. Per prima cosa, Spinelli era convinto che la Costituzione dell'Unione non si potesse creare in un solo colpo, ma dovesse essere il risultato di un ampio processo in più tappe.

Spinelli riteneva necessario modificare la procedura di revisione dei trattati (allora disciplinata dall'articolo 236 del trattato CEE e ora dall'articolo 48 del trattato UE). In tal modo, il Parlamento europeo avrebbe avuto l'opportunità di elaborare formali proposte di emendamento, successivamente sottoposte all'esame di una conferenza intergovernativa e infine adottate nell'ambito di una sorta di procedura di codecisione fra le due istituzioni, allo scopo di essere poi sottoposte a ratifica da parte degli Stati.¹²

In tale ambito, Spinelli ha sviluppato un concetto a livello embrionale, rimasto ancora per lungo tempo tale, che ritorna nella modifica del trattato UE – il trattato di riforma del 2007 (articolo 33 – nuovo). Il concetto fondamentale della sua visione si basava sull'idea che i rappresentanti degli Stati e i rappresentanti del popolo eletti direttamente dovevano essere messi in condizione di influenzare in modo equivalente la forma della Costituzione.

In merito all'organizzazione del sistema istituzionale, Spinelli aveva già assunto nel 1972 delle posizioni che – almeno in linea di principio – ritornano nei testi dei più recenti progetti costituzionali:

- rafforzamento e coinvolgimento del Consiglio europeo¹³;
- poteri di codecisione permanenti del Parlamento europeo in materia legislativa¹⁴;
- rafforzamento del ruolo del Presidente della Commissione¹⁵;
- responsabilità politica della Commissione nei confronti del Parlamento europeo¹⁶;
- trasferimento alla Commissione delle competenze in materia di politica estera¹⁷;
- trasformazione del Consiglio in un'"assemblea di Stati europea"¹⁸;

¹² Spinelli, "Agenda pour l'Europe", pag. 44.

¹³ Spinelli, op.cit., pag. 236.

¹⁴ Spinelli, op.cit., pag. 45, pag. 226 e pag. 240.

¹⁵ Spinelli, op.cit., pag. 49.

¹⁶ Spinelli, op.cit., pag. 67.

¹⁷ Spinelli, op.cit., pag. 57.

¹⁸ Spinelli, op.cit., pag. 229.

- istituzione di rappresentanze diplomatiche indipendenti dell'UE nei paesi terzi¹⁹.

Una premessa indispensabile per tali riforme, a giudizio di Spinelli, consisteva nell'elezione diretta del Parlamento europeo. Eppure, prima di arrivare a tale decisione sono trascorsi altri quattro anni, addirittura sette per giungere alle elezioni.

Spinelli era fra i membri del Parlamento eletto nel 1979 (ne era già entrato a fare parte nel 1976 come rappresentante del Parlamento italiano). Presto intorno a lui si costituì il "Club del Coccodrillo", nel cui ambito erano destinate a prendere forma le iniziative parlamentari tese a una radicale riforma dei trattati. Al termine di tali attività si situa il "Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea" adottato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984.

Il testo è passato alla storia come "progetto Spinelli". Di certo, senza la determinazione e l'abilità politica di Altiero Spinelli non si sarebbe giunti alla sua realizzazione, o in ogni caso non con la stessa completezza. Tuttavia, sarebbe riduttivo attribuire il contenuto del progetto unicamente a Spinelli.

Quali furono dunque le principali novità del progetto del 1984 e quale interesse riescono a suscitare ancora oggi – forse per il fatto che nel frattempo sono state accettate dai governi e sono confluite nei trattati modificandoli, oppure per il fatto che ancora oggi continuano a precorrere i tempi e potrebbero rappresentare il contenuto delle future riforme dei trattati?

LE NOVITÀ DEL PROGETTO DEL 1984

In sintesi, occorre innanzitutto sottolineare l'ancora oggi esemplare e ineguagliata pregnanza e unitarietà del "progetto Spinelli". In merito alla Costituzione europea, si rinnova costantemente la richiesta di semplicità e trasparenza, eppure a riguardo non c'è mai stata una riforma dei trattati che abbia potuto anche lontanamente raggiungere i livelli del 1984. Il modo in cui la Costituzione del 2004 è stata frammentata nell'ambito della riforma dei trattati del 2007 mostra ancora una volta la portata dell'opera di allora. Per altro, anche nel 1984 il testo doveva tenere conto delle richieste di numerosi gruppi politici e dei singoli deputati.

La seconda impressione che si ricava rileggendo il testo del 1984 è che le formulazioni scelte all'epoca sono ancora attuali. Senza dubbio vi sono dei passaggi che nel frattempo appaiono superati, come ad esempio quelli sulla politica congiunturale e monetaria. Anche l'idea di un Consiglio composto di ministri per l'Europa è testimonianza dello spirito del tempo. Altre novità di allora risultano nel frattempo acquisite nella struttura dei trattati. Fra queste, figurano innanzitutto la procedura di codecisione fra Parlamento e Consiglio in fase

¹⁹ Spinelli, op.cit., pag. 57.

legislativa, nonché le proposte in merito alla definizione delle competenze²⁰, la cittadinanza dell'Unione (articolo 3), la protezione dei diritti fondamentali da parte dell'Unione e l'obbligo che incombe agli Stati membri di rispettare i principi democratici e i diritti fondamentali (articolo 4). Tali disposizioni, formulate per la prima volta da Spinelli, rappresentano da molto tempo una componente fondamentale acquisita del diritto vigente (cfr. fra l'altro l'articolo 6 del trattato UE e l'articolo 17 del trattato CE). Tuttavia, il progetto del 1984 contiene anche proposte che tuttora non emergono o che sono state eliminate dal dibattito sulla Costituzione perché nel frattempo risultano prive di consenso, il che non sminuisce però in alcun modo la loro plausibilità o necessità. Fra queste figurano in special modo le seguenti disposizioni:

- primato ed efficacia diretta del diritto comunitario negli Stati membri (articolo 42 del progetto Spinelli);
- poteri della Corte di giustizia delle Comunità europee (fra cui la problematica questione del ricorso in cassazione contro le singole sentenze dei tribunali nazionali, di cui all'articolo 43 del progetto Spinelli);
- nomina dei membri della Corte di giustizia e della Corte dei Conti da parte del Parlamento europeo tramite codecisione (articoli 30 e 33 del progetto Spinelli, cfr. articolo 9 F del trattato UE e l'articolo 247 del trattato CE);
- definizione degli atti legislativi (articolo 34 del progetto Spinelli, cfr. l'articolo 249 del trattato CE);
- carattere delle competenze comunitarie per i singoli settori (competenza concorrente nel progetto Spinelli, ad esempio all'articolo 55, diversamente dagli articoli 4 e 6 nuovo del trattato CE);
- diritto di legazione dell'Unione europea (articolo 69 del progetto Spinelli, a differenza dell'articolo 13 bis del trattato UE);
- procedura di adozione delle decisioni in materia di entrate (articolo 71 del progetto Spinelli, diversamente dall'articolo 269 del trattato CE);

Particolarmente significativa è infine la procedura di revisione del trattato proposta da Spinelli (articolo 84), poiché essa avviene unicamente nell'ambito delle istituzioni comunitarie, con una successiva ratifica da parte degli Stati membri. Tale proposta rappresenta un'ulteriore evoluzione delle sue idee del 1972. Tuttavia, Spinelli non prosegue coerentemente lungo il cammino intrapreso, prevedendo infatti in modo vago l'entrata in vigore della Costituzione anche nel caso in cui solo una maggioranza e quindi non la totalità degli Stati membri avesse ratificato il trattato (articolo 82 del progetto del 1984).

Di fondamentale importanza a livello concettuale è l'articolo 11 del progetto del 1984, nel cui ambito si stabilisce di riaffermare nuovamente agli Stati membri una competenza dell'Unione²¹, sottolineando dunque l'approccio federale del progetto. In netto contrasto con tale approccio, il trattato di riforma del 2007 sottolinea espressamente la possibilità di ampliare o di restringere le competenze

²⁰ Cfr. gli articoli 55-62 del progetto del 1984.

²¹ Con l'eccezione prevista all'articolo 68 del progetto.

dell'Unione²². Per analogia, il trattato di riforma elimina la garanzia dell'“acquis communautaire” fino a quel momento prevista nel trattato UE ²³.

Che le proposte finora non attuate non siano naufragate a causa dei loro vincoli al periodo storico o a causa di un eccesso di idealismo, lo dimostra il fatto che la maggior parte di loro è stata accolta nella Costituzione del 2004 e ritorna anche nei trattati di modifica del 2007. Tuttavia, per la prima volta nei trattati di modifica del 2007 balza agli occhi la spaccatura concettuale con tutte le riforme precedenti e le proposte di Spinelli. Se i progetti passati e le riforme attuate erano guidati dall'obiettivo di consolidare i legami fra gli Stati e rafforzare le istituzioni dell'Unione europea, ora per la prima volta è possibile individuare elementi contrari al sistema tesi a rafforzare gli Stati nazionali o le loro istituzioni. A tale riguardo, il “progetto Spinelli” simboleggia per lo meno l'esistenza di tempi “migliori”.

CONCLUSIONI

Il progetto di Costituzione del Parlamento europeo del 14 febbraio 1984 può essere senz'altro giudicato visionario, ma di sicuro non utopistico. Tale progetto era anche in minima parte segnato dai “tempi migliori”. Di fatto, nel continuo processo di sviluppo dell'unificazione europea si incontrano raramente tempi “migliori”. Ogni periodo è caratterizzato da peculiari difficoltà e opportunità. Una particolare opportunità fra il 1982 e il 1984 veniva sicuramente offerta dalla grande determinazione con cui i membri del Parlamento europeo facevano uso della nuova legittimazione ottenuta attraverso elezioni dirette, al fine di esercitare un'influenza fondamentale sulla costruzione dell'integrazione. Di contro, però, la politica europea era fortemente influenzata da Margaret Thatcher e dalla sua tendenza a rallentare o respingere le riforme.

In verità anche Spinelli ha dovuto combattere con un gran numero di scettici, oppositori o semplici indifferenti. Basta leggere il suo straordinario diario di quel periodo per avere un'idea di quanto carisma ed energia un'ultrasettantenne come Spinelli ha dovuto (e potuto) usare per concepire tale progetto e accompagnarlo attraverso l'iter parlamentare.²⁴

Il progetto del 1984 rappresenta il primo esempio di testo costituzionale europeo pienamente articolato presentato da un'istituzione europea. Quanto fosse eccezionale tale procedura del Parlamento europeo lo dimostra il fatto che finora il Parlamento ha voluto o potuto decidere pienamente solo in casi molto rari in merito a testi costituzionali o legislativi a carattere operativo. Per lo più, il Parlamento si limita a presentare le sue “risoluzioni” ²⁵. Anche la Commissione non ha più trovato il coraggio di presentare un progetto di Costituzione. Il cosiddetto

²² Articolo 33 (nuovo) del trattato UE.

²³ Articolo 2, quinto trattino del trattato UE.

²⁴ *Altiero Spinelli*, *Diario Europeo*, Bologna 1992, pag. 593 e seguenti

²⁵ Cfr. l'articolo 51 del regolamento del Parlamento europeo.

progetto "Penelope" elaborato dai servizi della Commissione testimonia i limiti costituzionali del collegio²⁶. In questo senso, il "progetto Spinelli" rappresenta il risultato di una costellazione storica unica. Di fatto, tale progetto avvia le serie delle riforme dei trattati che da allora caratterizzano il processo di integrazione. Il valore durevole del progetto del 1984 consiste pertanto soprattutto nell'aver mostrato che le basi dell'Unione potevano essere rappresentate da una Costituzione e nell'aver avviato un processo di evoluzione costituzionale.

Spinelli ha avuto il coraggio – e il Parlamento europeo dell'epoca insieme a lui – di formulare le idee guida dell'Unione europea dando loro una forma costituzionale. Spinelli ha creato un parametro tuttora valido in relazione allo standard minimo che la Costituzione dell'Unione deve raggiungere qualora si intenda generare una struttura democratica e in grado di funzionare a lungo termine.

Spinelli ha trasmesso una scossa, prima al Parlamento e poi all'Unione, che ancora perdura e che continua a far sentire i suoi effetti.

Proprio da tale testo è possibile desumere fino a che punto il processo di riunificazione europea possa essere ulteriormente perfezionato, ben oltre l'orizzonte temporale di un progetto concreto, grazie alla forza e la determinazione di grandi personalità, persino nel caso in cui tale testo nel suo insieme non sia mai divenuto una Costituzione.

²⁶ Alfonso Mattera (ed.), *"Pénélope" – Projet de Constitution de l'Union européenne*, Parigi 2003.

JOHN PINDER:

L'ODISSEA FEDERALE EUROPEA DI ALTIERO SPINELLI

L'odissea federale europea di Altiero Spinelli è difficilmente comprensibile senza conoscere la forte motivazione che lo animava e che nasceva dal carattere eccezionale e dai primi trentasei anni della sua vita, alquanto insoliti.

La sua prima passione, all'età di quindici anni, fu il marxismo. I fascisti si stavano facendo strada con brutalità verso la presa di potere di Mussolini nel 1923. Suo padre era il redattore legalmente responsabile del quotidiano socialista *L'Avanti* ma Altiero vedeva nel partito comunista l'unico polo di opposizione forte. Divenne leader della gioventù comunista del Lazio e per questo fu condannato, nel 1927, a dieci anni di prigione, seguiti da altri sei anni in un campo di prigionia. Lesse una mole enorme di testi in francese, tedesco, inglese e russo, oltre che in italiano (insieme ai classici), su argomenti che spaziavano dalla dialettica di Hegel, alla letteratura, al liberismo economico di Marshall. Il rifiuto da parte sua di lasciar decidere alla leadership del partito in prigione quali libri dovesse leggere fu il sintomo della sua crescente disillusione nei confronti del partito comunista, visto come uno strumento dell'oppressivo regime sovietico; ciò portò, nel 1937, quando Spinelli era già al confino, alla sua espulsione dal partito per aver rifiutato di avallare i processi farsa di Stalin.

Durante il confino, ebbe una libertà sufficiente per discutere e sviluppare idee politiche e creare rapporti personali solidi; infatti, Spinelli diventò amico intimo di Ernesto Rossi, che lo raggiunse sull'isola di Ventotene nel 1939. Rossi era un docente di economia molto conosciuto, di impronta liberal-sociale, amico del famoso economista liberale Luigi Einaudi, e la comunicazione privilegiata tra di loro consentì a Spinelli e Rossi di leggere due articoli che Einaudi aveva scritto nel 1918, in cui sosteneva l'idea degli Stati uniti d'Europa; Einaudi mandò loro altro materiale sull'argomento, in particolare i libri scritti da autori importanti nell'allora fiorente movimento federalista britannico, che comprendeva luminari quali William Beveridge e Lionel Robbins. Spinelli ricordò in seguito come fosse stato attirato dal ragionamento pulito e preciso di questi federalisti inglese, nei cui scritti trovò un'ottima chiave per comprendere il caos in cui stava sprofondando l'Europa e per elaborare alternative¹; il suo pensiero fu influenzato, in particolare, da due libri di Lionel Robbins: il primo, pubblicato nel 1937, spiegava che un'economia liberale internazionale aveva bisogno di uno stato di diritto internazionale, e quindi di un potere legislativo, di un potere esecutivo e di un tribunale federali; il secondo, terminato subito dopo lo scoppio del conflitto mondiale nel 1939, affermava che la causa della guerra non era, come affermavano i marxisti, il capitalismo, ma la sovranità nazionale assoluta, che si sarebbe potuta limitare all'interno di un'Europa federale in cui, dopo la sconfitta dei nazisti, la Germania avrebbe dovuto occupare una posizione degna di nota². Pertanto Robbins concludeva che gli Stati nazione avrebbero avuto bisogno di un governo comune per gestire la reciproca

interdipendenza in settori sia dell'economia, sia della sicurezza, e che tra Stati democratici si rendeva necessario un governo federale.

Spinelli era profondamente motivato a fare tutto il possibile per creare un sistema politico migliore per il genere umano. Non era un uomo religioso, il comunismo lo aveva deluso e l'idea del federalismo aveva riempito il vuoto, offrendogli la possibilità di trovare una soluzione alle catastrofi che avevano colpito la sua generazione: le due guerre mondiali, la grande depressione emersa tra i due conflitti e le dittature assolute in Europa. I lunghi anni di prigionia avevano rafforzato la sua volontà di avere il massimo impatto possibile su un mondo che aveva rovinato o distrutto le vite di moltissime persone, e il federalismo gli concesse quella possibilità.

Il primo risultato fu il Manifesto di Ventotene, un richiamo evidente alla creazione di una federazione europea, scritto insieme a Rossi nel 1941, in cui si analizzavano i problemi per cui occorreva una soluzione federale e si definivano le caratteristiche di una federazione democratica basata sullo stato di diritto, oltre alle misure da adottare per crearla³. Occorreva innanzi tutto riconoscere che la distinzione fondamentale non era più tra divisioni tradizionali quali la sinistra e la destra, ma tra chi insisteva nel voler mantenere la sovranità assoluta dello Stato nazione e chi invece era deciso a superare tale concezione attraverso la federazione. Il passo successivo fu la creazione di un movimento di persone impegnato nell'azione politica necessaria a raggiungere tale obiettivo; due anni dopo, un Manifesto rivisto diventò il testo fondamentale del Movimento federalista europeo (MFE) che Spinelli fondò a Milano subito dopo la sua liberazione nel 1943/4.

Successivamente, egli si recò in Svizzera e si assicurò il sostegno dei rappresentanti di altri movimenti della resistenza a favore di una dichiarazione che chiedeva una federazione europea postbellica; nel marzo del 1945 diede un apporto decisivo all'organizzazione di una conferenza, a Parigi, al medesimo scopo. Nell'agosto 1947, fece un discorso memorabile al primo Congresso dell'unione europea dei federalisti, in cui affermò che il recente piano Marshall di aiuti all'Europa concedeva agli europei la possibilità di unirsi in seno a un'unione federale, ma avvertì, con notevole lungimiranza, che se non vi fossero riusciti, gli Americani sarebbero stati sempre più tentati di passare dall'alternativa liberale a quella imperialista⁵.

La sua capacità di ispirare e organizzare si materializzò nella rapida ascesa del MFE, che divenne una forza influente nella vita politica italiana e che nel 1950 riuscì a ottenere mezzo milione di firme, comprese quelle del Presidente del consiglio Alcide de Gasperi e di vari altri membri del governo, per una petizione che chiedeva l'istituzione di uno Stato federale europeo.

COMUNITA POLITICA EUROPEA

La prima opportunità per Spinelli di portare la sua missione federalista al più alto livello politico in Europa occidentale giunse nel 1951, poco dopo la firma del

trattato che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio da parte di Francia, Germania, Italia e paesi del Benelux. La conferenza intergovernativa per la stesura del trattato, presieduta da Jean Monnet, aveva iniziato i lavori nel giugno 1950. Solo cinque giorni dopo, la Corea del Nord invase la Corea del Sud e molte forze americane furono trasferite dalla Germania occupata, a sostegno della difesa della Corea. Pertanto gli Stati Uniti insistettero su un riarmo tedesco sufficiente a mantenere l'equilibrio della forza con l'Unione sovietica in Europa e ciò toccò i nervi scoperti della Francia. Per prevenire l'interruzione del nuovo rapporto tra Francia e Germania, che avrebbe dovuto nascere grazie alla Comunità, Monnet persuase il primo ministro René Pleven ad adottare l'iniziativa di creare un esercito europeo integrato nel quadro della Comunità europea di difesa (CED). Pleven fu d'accordo e il progetto fu accettato dai cinque Stati partner della Francia.

Nel luglio 1951, i sei ministri degli Esteri elaborarono una relazione intermedia sulla preparazione di un trattato CED. Spinelli scrisse immediatamente un memorandum, insistendo sul fatto che un esercito integrato di un gruppo di Stati democratici dovesse rispondere a istituzioni democratiche, e quindi federali, europee. Il suo memorandum convinse De Gasperi che, agendo in veste di ministro degli Esteri, persuase a dicembre gli altri cinque ministri che la CED avrebbe dovuto essere accompagnata da una Comunità politica europea (CPE), in grado di garantire il necessario controllo democratico; nel trattato CED fu quindi prevista la stesura di un trattato CPE a tale scopo⁶.

Nel frattempo Monnet, d'accordo con la proposta di una CPE e colpito dalla chiarezza del memorandum, invitò Spinelli a discuterne con lui a Parigi e, poco dopo, gli chiese di aiutarlo a preparare la bozza del discorso inaugurale che avrebbe pronunciato in qualità di primo Presidente dell'Alta autorità della CECA nell'agosto 1952. La conoscenza da parte di Spinelli delle caratteristiche del governo federale fece sì che gli elementi federali nel governo della Comunità nei due settori fossero tratteggiati con grande chiarezza nel discorso di Monnet. Il discorso ottenne un'ottima accoglienza e Monnet invitò Spinelli a restare all'Alta autorità e a scrivere per lui una serie di discorsi politici, basati sui saggi federalisti di Hamilton, Jay e Madison. Ma Spinelli non accettò, in quanto mirava a svolgere un ruolo politico di primo piano e a ritornare alla Comunità, non come funzionario, bensì come politico⁷. Questo suo progetto si realizzò, ma solo nel 1970.

Nel frattempo, lo statista belga Paul-Henri Spaak fu eletto presidente dell'Assemblea comune della Comunità (che successivamente sarebbe diventata il Parlamento europeo), incaricata di elaborare un progetto di trattato CPE. Egli era, inoltre, presidente del Movimento europeo e Spinelli aveva già concordato con lui che il Movimento avrebbe preparato una serie di proposte per il lavoro di stesura del trattato da parte dell'Assemblea. Istituirono una commissione a tale scopo, composta, oltre che da Spaak e Spinelli, da Fernand Dehousse, che sarebbe diventato presidente della commissione redigente dell'Assemblea, e da due eminenti professori di Harvard, Robert Bowie e Carl J. Friedrich. Spinelli si occupò della stesura della maggior parte dei documenti preparatori, un lavoro per il quale ricevette le attestazioni di stima di Bowie⁸. Il progetto di trattato dell'Assemblea, che era stato leggermente ampliato allo scopo, fu presentato ai governi nel marzo

1953. Il contenuto del progetto seguiva in gran misura le proposte della commissione, anche se con qualche diluizione degli elementi federali; Spinelli lo considerava una base adeguata per compiere un passo ulteriore verso la federazione europea⁹.

Nel frattempo, il trattato CED era stato firmato da tutti e sei gli Stati membri della Comunità nel marzo 1952 e ratificato da quattro di loro nel 1953. Il senso acuto della realtà politica di Spinelli emerse, tuttavia, da quanto scrisse nel suo diario il giorno successivo alla morte di Stalin, nel 1953, ossia che un altro anno di vita di Stalin, prolungando la paura che aveva fatto emergere in Occidente sin dalla costruzione del muro di Berlino, avrebbe fatto bene alla nascita dell'unità europea e che la sua morte poteva significare la fine del tentativo attuale di crearla¹⁰. Il governo francese aveva di fatto sempre più difficoltà a persuadere l'Assemblea nazionale ad approvare il trattato. Le elezioni incrementarono il numero di deputati gaullisti, ostili, come i comunisti, al trattato, e metà dei socialisti rifiutò di approvarlo senza la garanzia del sostegno britannico, che non era imminente, quindi nell'agosto 1954 l'Assemblea rimandò il dibattito sul trattato CED *sine die* e il trattato CPE affondò con esso.

Fu un duro colpo per Spinelli, che in soli dieci anni dalla liberazione, dopo sedici anni di prigionia, aveva avviato, pur senza detenere alcun incarico ufficiale o parlamentare, un processo di avvicinamento, da parte di sei Stati nel cuore dell'Europa, a quello che avrebbe potuto essere un passo storico verso una federazione europea, neppure pensata fino al 1940. Reagì concludendo che, anche se la Germania e i paesi del Benelux avevano ratificato il trattato CED ed erano certamente disposti a ratificare il trattato CPE, i governi e i parlamenti non potevano essere persuasi ad accettare il progetto federalista, quindi sarebbe stato necessario rivolgersi direttamente ai cittadini, proponendo loro una convenzione eletta direttamente per redigere una costituzione federale europea. Istituì il Congresso del popolo europeo per ottenere il sostegno popolare a tale progetto e fu sostenuto dal MFE e da quasi la metà dei membri dell'EUJ. Tuttavia, nonostante il numero significativo di voti ottenuti nelle elezioni organizzate dal Congresso in alcune città, soprattutto in Italia, ma anche in Belgio, Francia e Germania, non venne raggiunto un sostegno sufficiente.

La reazione di Monnet alla sconfitta della CED era stata invece, quella di rilanciare la costruzione di un'Europa federale attraverso comunità settoriali. Il risultato principale fu la Comunità economica europea, incentrata su un mercato comune; il processo della sua creazione fu avviato alla conferenza di Messina nel giugno 1955. La reazione immediata di Spinelli fu che questo fosse lo scopo dell'influenza di Monnet, con la sua idea di una federazione costruita a piccoli passi¹¹.

La proposta del mercato comune era però già stata inserita nel progetto di trattato CPE che, dietro insistenza olandese, prevedeva la progressiva costituzione di un mercato comune tra gli Stati membri¹². Pertanto, anche se non previsto originariamente da Spinelli, era il prodotto collaterale della sua iniziativa di creare una federazione politica: un primo esempio di sinergia tra il suo approccio e quello di Monnet in merito alla costruzione di un'Europa federale. Nel 1962 egli ammise che, con la CEE, l'Europa stava nascendo, anche se in modo strano e precario e lasciò la scena politica europea per alcuni anni, al fine di ripensare il suo approccio al "problema europeo"; intanto si sforzò di

ispirare e di influenzare la classe politica¹³. Insegnò al Bologna Center della Johns Hopkins University, scrisse *Gli eurocrati*, in cui analizzava la crisi in corso della Comunità e mostrò come la Commissione fosse diventata serva del Consiglio dei ministri, invece di restare la forza trainante della Comunità¹⁴. Nel 1965 creò l'Istituto Affari Internazionali, di cui fu presidente fino al 1970.

Nel frattempo, fino alle sue dimissioni nel 1969, il presidente de Gaulle sfruttò la posizione nevralgica della Francia per bloccare lo sviluppo della Comunità, anche se, con l'avvicinarsi del termine di quella presidenza, Spinelli iniziò a cercare il modo di realizzare il progetto di ritornare alla Comunità in una veste politica di primo piano.

Il processo iniziò quando fu nominato consulente politico di Pietro Nenni, che diventò ministro degli Esteri nel dicembre 1968. Qualche mese prima, Spinelli si era entusiasmato all'idea di una Comunità politica europea in una nuova forma, che promanava dal Federal Trust: il successore del Federal Union Research Institute in cui Beveridge e Robbins avevano discusso le idee che avevano fatto prendere il largo a Spinelli nella sua odissea federale. Si trattava del progetto di una Comunità, da istituire in parallelo alla CEE, da cui la Gran Bretagna era stata esclusa per il veto di Gaulle, dotata di poteri nel settore della politica estera e di sicurezza, monetaria e di tecnologia della difesa, insieme ad alcune riforme federali delle istituzioni quali il rafforzamento del Parlamento europeo, che avrebbe dovuto fondersi con la CEE al termine della presidenza di de Gaulle. George Brown, fino a poco tempo prima ministro degli Esteri, si entusiasmò anch'egli all'idea e Spinelli organizzò per lui una visita a Roma per incontrare i leader dei partiti più importanti, oltre agli esponenti di spicco del governo e al presidente della Repubblica Saragat. Brown fu accolto calorosamente e Nenni si dimostrò particolarmente favorevole, così quando Saragat e Nenni si recarono a Londra in visita di Stato nell'aprile 1969, all'ordine del giorno della seconda giornata fu inserita una dichiarazione che proponeva tale iniziativa, alla cui stesura aveva collaborato Spinelli¹⁵. Nel frattempo de Gaulle si dimise. L'attenzione si spostò immediatamente sulla prospettiva di un'adesione britannica alla CEE e l'idea della comunità parallela divenne ridondante, anche se la dichiarazione mantenne la proposta di elezioni dirette del Parlamento europeo¹⁶. Spinelli aveva segnato l'inizio di quindici anni di una grande influenza politica in seno alla Comunità.

SPINELLI E LA COMMISSIONE

Nel giugno 1970 il governo italiano, accettando il giudizio di Nenni, nominò Spinelli membro della Commissione. Fu incaricato degli affari industriali, della tecnologia e della ricerca e presto a questo elenco si aggiunse l'ambiente. Gestì con abilità le questioni che rientravano nel suo portafoglio e trovò il modo di utilizzare i poteri della Commissione per scopi innovativi. Infatti, in qualità di commissario per l'ambiente, invocò le regole della concorrenza per impedire alle imprese inquinanti di ottenere un vantaggio competitivo sleale, con l'introduzione del principio "chi inquina paga" con quarant'anni di anticipo rispetto a quando fu imposto dal diritto

comunitario; inoltre si avvalsa della delega alla tecnologia per sollecitare il commissario per la politica in materia di concorrenza a lanciare la prima sfida della Comunità contro una società dominante a livello globale, assumendo la causa contro l'IBM. Tuttavia, non riuscì a ottenere il sostegno della Commissione per proposte quali l'avvio del movimento per ridurre il sostegno ai prezzi agricoli da versare agli agricoltori che si prendevano cura dei loro terreni, che non diventò realtà se non venticinque anni dopo, e si sentì, in generale, frustrato dall'inerzia di una Comunità ancora dominata dal veto e dalle prassi intergovernative radicate da de Gaulle¹⁷.

A distanza di un solo mese dal suo arrivo a Bruxelles, tuttavia, dimostrò che il suo interesse preminente era fare irruzione in tale inerzia con un'iniziativa politica, quando propose che la Commissione preparasse un progetto per lo sviluppo delle istituzioni comunitarie, a partire dall'introduzione di poteri legislativi e di bilancio per il Parlamento europeo, dimostrando in tal modo la necessità di elezioni europee, che avrebbero dovuto creare un interlocutore autorevole per i governi nella costruzione politica dell'Europa¹⁸. Spinelli rimase particolarmente infastidito dalla resistenza all'idea mostrata dalla Commissione. Tuttavia, un anno dopo, approvarono la sua proposta di nominare un gruppo di studio sui problemi istituzionali, presieduto da un illustre avvocato costituzionalista francese Georges Vedel¹⁹.

A breve distanza, Spinelli riuscì ancora una volta a imporre la sua volontà a una Commissione riluttante, questa volta in merito a una nomina chiave, piuttosto che in una questione di alta politica. Il suo capo di gabinetto, Gianfranco Speranza, morì improvvisamente ed egli nominò suo successore Christopher Layton, che aveva conosciuto bene per aver seguito la sua partecipazione a una serie di conferenze del Federal Trust. Ciò provocò sconcerto nella Commissione, dato che avrebbe significato attribuire l'incarico a un cittadino britannico, con più di un anno di anticipo rispetto all'adesione del Regno Unito alla Comunità. Il presidente della Commissione Malfatti concordava con il punto di vista dei commissari e degli alti funzionari e obiettò che tali incarichi erano sempre attribuiti a cittadini degli Stati membri e che, secondo la prassi abituale, Layton avrebbe per di più partecipato alle riunioni della stessa Commissione qualora Spinelli non fosse stato in grado di prendervi parte. Spinelli non cedette, affermando che sarebbe stato difficile trovare qualcuno di più adatto a rivestire tale incarico. Pertanto disse a Malfatti che il minimo che sarebbe stato disposto ad accettare era uno status provvisorio per Layton, che sarebbe diventato definitivo una volta firmato il trattato, alcune settimane dopo. Invece di affrontare uno scontro in Commissione, Malfatti acconsentì e Layton iniziò a lavorare²⁰. Questo incidente non dimostrò soltanto la determinazione di Spinelli a far prevalere il suo giudizio su norme burocratiche prive di fondamento giuridico, ma fu anche un esempio dell'alta considerazione in cui teneva il popolo britannico, sin dal suo primo incontro con la letteratura federalista quando, nel buio inverno del 1940-41, come disse egli stesso, si stavano trasfigurando agli occhi di tutti i democratici europei nella loro "patria ideale"²¹.

La relazione del gruppo di studio Vedel, terminata nella primavera del 1972, raccomandava il rafforzamento delle istituzioni attraverso il voto di maggioranza in

seno al Consiglio e la codecisione legislativa del Consiglio e del Parlamento, ma Spinelli non era soddisfatto, in particolare perché il gruppo di studio, preferendo sottoporre quello che riteneva fosse accettabile da parte dei governi, propose soltanto un ambito di applicazione limitato per il voto di maggioranza e la codecisione e mostrò un'ambizione modesta per Parlamento, mentre Spinelli era sempre più insistente, coerentemente con il punto di vista che aveva sposato negli anni Cinquanta, ossia che il ruolo costituente dei rappresentanti dei cittadini dovesse essere il principale obiettivo istituzionale²². Nel 1977 si mostrò a favore della proposta di Willy Brandt di trasformare il Parlamento in un'assemblea costituente permanente.

La decisione cruciale che consentì a Spinelli di iniziare a muovere il Parlamento in quella direzione fu adottata nel dicembre 1975, quando una riunione al vertice dei nove Stati membri decise a favore di elezioni dirette per il Parlamento europeo, che si tennero nel giugno 1979. Spinelli concentrò immediatamente l'attenzione sulla fase successiva: diventare membro del Parlamento e svolgere quindi un ruolo di primo piano nell'elaborazione di una Costituzione europea.

SPINELLI, IL PARLAMENTO EUROPEO E IL BILANCIO COMUNITARIO

Spinelli aveva già colto, con grande interesse, il mutamento del Partito comunista italiano in un attore normale della politica democratica, con il conseguente sviluppo dell'eurocomunismo. Accettò quindi di candidarsi come indipendente nelle fila del Partito alle elezioni del 1976 per la Camera dei deputati che, prima del suffragio diretto di tre anni dopo, erano il passo necessario per diventare membro del Parlamento europeo. Alla domanda sul perché si fosse unito ancora una volta ai comunisti, rispose che non si erano uniti a loro, erano loro che si erano uniti a lui, facendo riferimento, naturalmente, al mutamento radicale nel partito da quando era stato espulso quarant'anni prima e aggiunse di aver insistito sulla sua completa indipendenza rispetto alla linea del partito²⁴. In seguito, disse che i gruppi da cui ottenne un sostegno decisivo nella sua battaglia per il progetto di trattato sull'Unione europea erano stati i comunisti italiani e i conservatori britannici, all'epoca in maggioranza eurofili.

Pertanto a giugno diventò deputato alla Camera e a ottobre fu eletto membro del Parlamento europeo, dove il suo obiettivo era, naturalmente, di ottenere il sostegno a favore di una Costituzione europea federale. Si rese però conto che il primo passo era quello di "radicalizzare", come disse egli stesso, i deputati europei, per prepararli alla lotta²⁵ e il suo principale strumento a tale scopo furono i poteri recentemente concessi al Parlamento in materia di bilancio comunitario, al fine di dimostrare la necessità della riforma istituzionale.

Nei suoi interventi in qualità di commissario, aveva già dimostrato l'importanza che attribuiva alla questione del bilancio. Aveva in mente l'importanza del potere di chi deteneva i "cordoni della borsa" nello sviluppo della democrazia parlamentare britannica, che affondava le sue radici nel Medioevo, quando il re convocava il

parlamento soltanto se gli occorreva denaro²⁶. I trattati finanziari del 1970 e del 1975 avevano consentito al Parlamento europeo di acquistare alcuni diritti in materia di codecisione di bilancio insieme al Consiglio e a parte il deterrente ultimo di sfiduciare la Commissione, si trattava dell'unico potere significativo del Parlamento, che poteva proporre emendamenti al bilancio per l'agricoltura e la spesa per gli impegni esterni, anche se ciò avrebbe richiesto il sostegno di una maggioranza qualificata al Consiglio, che era pressoché impossibile ottenere, considerata la forza della lobby agricola. Gli emendamenti relativi alle altre voci, invece, sarebbero passati in assenza di un voto contrario a maggioranza qualificata, a condizione che il Parlamento rispettasse la totalità del bilancio presentato dal Consiglio. In tutti e due i modi, il Parlamento poteva, in seconda lettura, respingere la versione riproposta dal Consiglio con una maggioranza di due terzi, nel qual caso la percentuale mensile della spesa totale sarebbe stata congelata al livello dell'anno precedente e l'intera procedura sarebbe ricominciata.

La padronanza con cui Spinelli si destreggiava in queste complessità tecniche, accompagnata dalla sua forza di volontà, gli consentirono di guidare il Parlamento in un'offensiva contro il pregiudizio radicato del Consiglio che si opponeva a qualunque genere di spesa che non fosse agricola. Già nel 1977 insistette affinché il Parlamento utilizzasse i poteri all'epoca attribuitigli dal trattato e vinse una votazione per iniziare a riequilibrare la situazione nel 1978. Nel luglio 1978 intervenne in modo analogo in un dibattito sul progetto del Consiglio relativo al 1979 e il giorno successivo, dimostrando il legame esistente tra i due, annunciò la prossima battaglia per il ruolo costituente del Parlamento²⁷. Il primo impatto significativo della sua leadership negli affari di bilancio fu che il Parlamento votò per raddoppiare gli stanziamento per il fondo regionale: una proposta accolta positivamente da un numero sufficiente di Stati membri da impedire la formazione di una maggioranza qualificata per la sua reiezione.

Il secondo effetto fu più drammatico. La procedura per il bilancio 1980 iniziò poco dopo le prime elezioni dirette del giugno 1979 e Spinelli, eletto nelle liste del PCI, scoprì che i neoeletti deputati reagivano bene alla richiesta di utilizzare appieno i poteri di bilancio del Parlamento. Pertanto il Parlamento modificò il progetto del Consiglio, al fine di ridurre sostanzialmente la spesa agricola e incrementare la spesa non agricola di 311 milioni di ecu. Il Consiglio respinse i tagli alla spesa agricola e ridusse l'incremento delle altre spese a 85 milioni di ecu; a quel punto il Parlamento respinse il bilancio nella sua interezza. La Commissione presentò un nuovo progetto nel febbraio 1980, ma il Consiglio ritardò la risposta fino a luglio, quando adottò un bilancio che moderava leggermente la spesa agricola e concedeva solo un piccolo aumento del fondo regionale. Tuttavia era un esito del tutto inadeguato e il ritardo manteneva il bilancio dello stesso Parlamento, da un anno e mezzo, al tasso di spesa medio del 1979; dato che le elezioni dirette avevano notevolmente incrementato il numero dei deputati, ciò limitava notevolmente le sue attività. L'effetto fu, come Spinelli aveva previsto, la radicalizzazione di numerosi deputati, tanto da far accettare loro che il Parlamento avrebbe dovuto avviare una riforma fondamentale del sistema comunitario²⁸.

IL PARLAMENTO ELETTO DIRETTAMENTE E LA PREPARAZIONE DEL PROGETTO DI TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA

A trent'anni di distanza dall'iniziativa di creare una comunità politica europea, all'inizio degli anni Cinquanta, Spinelli si trovava ancora una volta al centro di uno sforzo di grandi proporzioni per federare l'Europa. Tuttavia, questa volta il metodo Monnet di creare un'Europa federale a piccoli passi gli aveva fornito un Parlamento eletto direttamente per agire in qualità di costituente e, all'età di settantacinque anni, non solo ora aveva l'idea su come realizzarlo sotto forma di un trattato per la creazione di un'Unione europea, ma anche una capacità di leadership, attraverso la persuasione e l'esempio dato; inoltre, per ottenere il sostegno delle strutture del Parlamento e dei gruppi di partito, si rese conto che avrebbe dovuto iniziare ottenendo il sostegno di un numero sufficiente di singoli deputati europei a favore di tale idea.

Iniziò la sua campagna nel maggio 1980, in un dibattito sul bilancio, quando affermò che il trattamento che era stato riservato loro dal Consiglio aveva irritato a sufficienza i deputati, che il comportamento del Consiglio in materia di bilancio era tale che il Parlamento avrebbe dovuto avviare una riforma delle istituzioni: se la riforma fosse stata realizzata dai governi ignorando il Parlamento, il risultato sarebbe stato una riforma intergovernativa che non avrebbe cambiato nulla; se fosse stata realizzata dal Parlamento, invece, avrebbe creato istituzioni sovranazionali più forti, in grado di affrontare i problemi. A tale intervento fece seguire una lettera a tutti i deputati europei e un invito a una cena al ristorante Crocodile, a cui parteciparono solo altri tre italiani, tre inglesi e due tedeschi, i quali, tuttavia, fondarono il Crocodile Club per promuovere l'idea²⁹. Le adesioni si moltiplicarono, si organizzarono riunioni settimanali ed entro la fine dell'anno circa ottanta deputati avevano manifestato interesse nei confronti dell'idea. Fu preparata una risoluzione da far firmare ai deputati, in cui si proponeva la costituzione di un gruppo di lavoro *ad hoc* che rappresentasse tutti i gruppi politici e le correnti di opinione, che si sarebbe dedicato al compito di elaborare una costituzione da presentare agli Stati membri; a giugno erano state raggiunte 197 firme, di tutti i gruppi di partito più significativi. Tuttavia il gruppo più numeroso, quello democratico-cristiano, era sottorappresentato, evidentemente perché, dato che Spinelli si era distinto per le iniziative federaliste del Parlamento, lo vedevano come un intruso. In un incontro con i rappresentanti del gruppo, tuttavia, Spinelli scoprì che avrebbero preferito che la risoluzione proponesse una commissione parlamentare a pieno titolo, invece di un gruppo di lavoro informale, un punto sul quale Spinelli era disposto a cedere e che rappresentò sicuramente un miglioramento importante.

Il Parlamento approvò la risoluzione e la commissione per gli affari costituzionali iniziò la sua attività nel gennaio 1982, con una forte partecipazione, suddivisa in maniera equilibrata tra i gruppi dei vari partiti, compresi tre presidenti di altre commissioni. Spinelli voleva mettere in luce un sostegno ampio, piuttosto di un'eccessiva identificazione con la sua persona. Sei co-relatori dei diversi gruppi prepararono quindi i capi relativi ai diversi aspetti, nel quadro di un progetto di

base generale che egli elaborò in qualità di relatore generale e in cui venivano messi in luce i principi alla base di istituzioni democratiche ed efficaci e delle competenze attribuite secondo i principi della sussidiarietà. La commissione si riunì in varie occasioni e riesaminò tutte le relazioni, fino alla stesura di un progetto di relazione completo che fu verificato e modificato da Spinelli, prima di essere ridiscusso, modificato e approvato a grande maggioranza in commissione. Questo grande compito fu portato a compimento e presentato in Aula, che dopo aver discusso 185 emendamenti e averne adottato alcuni, approvò la risoluzione nel settembre 1983 con 202 voti a favore e 37 contrari.

Quattro giuristi collaborarono con Spinelli all'elaborazione di un testo giuridico, comprensivo dell'articolo 82, che prevedeva che il trattato sarebbe entrato in vigore una volta ratificato da più di metà degli Stati membri con una popolazione pari a due terzi di quella comunitaria. Ciò era stato pensato naturalmente per evitare che l'intero progetto affondasse, come era avvenuto con la CPE nel 1954, per il veto di uno o due Stati membri. Sapendo che tale aspetto sarebbe stato controverso, Spinelli lo aveva tenuto riservato fino a quel momento, per consentire ai deputati di apprezzare l'importanza del progetto e di avere fiducia nel fatto che la sua implementazione avesse una base giuridica sufficientemente solida. La strategia si dimostrò vincente il 14 febbraio 1984, quando l'Aula approvò il testo giuridico con una maggioranza ancora più ampia, di 237 voti a favore e 32 contrari.

IL PROGETTO DI TRATTATO DEL PARLAMENTO

A parte l'articolo 82, che superava il veto sugli emendamenti al trattato, le varie disposizioni del progetto di trattato che istituisce l'Unione europea non erano in contrasto con il metodo basato sui principi fondamentali della Comunità europea. Infatti, molte delle disposizioni sono state attuate nei trattati modificativi successivi. La distinzione, invece, riguardava piuttosto l'ampiezza di quanto era stato proposto, in quanto lo si vedeva come un inizio completamente nuovo per la creazione di un'Unione più potente, democratica ed effettiva.

Pertanto l'Unione europea avrebbe ereditato tutte le leggi, le prassi e le istituzioni della Comunità europea compatibili con il nuovo trattato. Il Consiglio europeo avrebbe deciso i propri metodi di lavoro, con la nuova funzione di nominare il presidente della Commissione, scelto dall'elenco degli altri commissari e da presentare al Parlamento per l'approvazione. Il Consiglio avrebbe deciso principalmente sulla base della procedura a maggioranza qualificata, in codecisione legislativa con il Parlamento. La Commissione sarebbe stata rafforzata e la Corte di giustizia europea coadiuvata da un Tribunale di primo grado. La divisione dei poteri tra l'Unione e gli Stati membri avrebbe seguito il principio di sussidiarietà. Si sarebbe creata un'unione monetaria e si sarebbe definito un calendario per il completamento del mercato interno; inoltre la disposizione in materia di politiche ambientali e sociali sarebbe stata maggiormente esplicita. La distinzione tra la spesa agricola e le altre spese sarebbe stata abolita e l'Unione avrebbe avuto il potere di raccogliere "risorse proprie". Tali disposizioni erano tutte

in linea con lo sviluppo federale della Comunità. Tuttavia, la cooperazione in merito agli aspetti di difesa e politici contenuti della politica estera doveva essere una responsabilità del Consiglio europeo, che avrebbe stabilito le proprie procedure, ossia decisioni basate sul consenso fino a quando avesse deciso altrimenti.

Spinelli aveva pianificato con cura le fasi successive, al fine di ottenere un sostegno sufficiente ad assicurare la ratifica del progetto di trattato. Il Parlamento godeva del sostegno delle parti sociali europee, oltre che di altri elementi della società civile. Il trattato era stato presentato ai parlamenti degli Stati membri, era stato generalmente ben accolto ed era stato approvato dai parlamenti belga e italiano. Tuttavia il passo avanti decisivo era giunto quando, due mesi dopo l'approvazione del trattato da parte del Parlamento europeo, Spinelli, insieme al Presidente del Parlamento, Piet Dankert, e della commissione istituzionale, Mauro Ferri, si era recato in vista presso il presidente Mitterrand. Spinelli credeva che la leadership francese sarebbe stata la chiave del successo. Così mise in luce il ruolo unico che la Francia, e lo stesso presidente Mitterrand, avrebbero potuto svolgere nel lanciare il processo di ratifica e propose a Mitterrand di fare una dichiarazione in tal senso nel discorso al Parlamento del maggio 1984, in qualità di presidente di turno del Consiglio europeo. Evidentemente Mitterrand rimase colpito dalle parole di Spinelli perché concluse tale discorso esprimendo il suo sostegno al progetto di trattato, aggiungendo che la Francia era disponibile a tale impresa e che lui, in qualità di presidente, era disposto, per conto della Francia, a esaminare e difendere il progetto e l'ispirazione sui cui si basava³⁰ e, accettando implicitamente il superamento del veto attraverso l'articolo 82, che le consultazioni iniziassero, per portare a una conferenza degli Stati membri interessati.

Nel frattempo, la delegazione del Parlamento si era recata in visita Bonn, dove Spinelli aveva partiti e deputati del Bundestag in gran parte favorevoli. Tuttavia la reazione dell'ufficio del Cancelliere fu, all'epoca, non ancora matura per valutare alternative all'avanzamento di tutti gli Stati membri alla stessa velocità, con una menzione particolare delle potenze occupanti, ossia del Regno Unito e della Francia. La preferenza per azioni adottate da tutti gli Stati membri era un elemento consolidato della politica europea della Germania³¹ e forse la situazione politica nell'Unione sovietica, dove Gorbachev doveva succedere al vertice nell'arco di un anno, pesava fortemente sul cancelliere Kohl, che per molti della sua generazione incarnava le ambizioni contraddittorie di conseguire sia l'unione della Germania, sia quella dell'Europa (la prima avrebbe richiesto il consenso di tutte le potenze occupanti³²).

A giugno Mitterrand ottenne l'accordo del Consiglio europeo per la creazione di una commissione *ad hoc*, composta dai rappresentanti personali dei capi di governo, che divenne nota come commissione Dooge, dal nome del senatore irlandese che la presiedeva, per preparare il terreno alla conferenza proposta; Mitterrand nominò come suo rappresentante Maurice Faure, che era stato uno dei firmatari del trattato di Roma e su cui si poteva fare contare per l'elaborazione di una relazione della commissione che tenesse in considerazione gli elementi principali del

progetto di trattato. Effettivamente, fu quanto fece nella relazione intermedia della commissione, presentata al Consiglio europeo nel dicembre 1984, con le riserve dei membri britannici, danesi e greci espresse in numerose note a piè di pagina di dissenso.

Spinelli aveva ora identificato la Germania come il "punto debole" tra gli Stati di cui occorreva il sostegno al progetto di trattato³³ e Kohl propose di posticipare la decisione sulla relazione finale della commissione, solo con la presentazione ai ministri degli esteri, a marzo e al Consiglio europeo non prima di giugno. Spinelli percepì tale ritardo come un pericolo per il progetto di trattato.

DAL PROGETTO DI TRATTATO ALL'ATTO UNICO EUROPEO

Il destino del progetto di trattato era stato influenzato profondamente, di fatto, da un'altra decisione del Consiglio europeo presieduto da Mitterrand: la nomina di Jacques Delors a Presidente della Commissione a partire dal gennaio 1985. Delors era deciso a rimettere in movimento la Comunità dopo due decenni di relativa stagnazione, ma, al pari di Monnet, cercava quello che riteneva politicamente possibile e nel contempo necessario, mentre Spinelli compiva ogni sforzo possibile per rendere necessaria la sua visione. Pertanto Delors trascorse l'ultima parte del 1984 a fare visita ai capi di governo degli Stati membri per verificare quali avrebbero accettato tra quelli che riteneva quattro progetti fondamentali, ossia l'unione monetaria, la politica di difesa comune, la riforma per rendere le istituzioni più efficaci e democratiche, o il completamento del mercato interno³⁴. Non occorre certo ricordare che il progetto che ottenne l'assenso unanime, compreso quello della signora Thatcher, fu il mercato unico. Pertanto Delors iniziò la presidenza della sua Commissione preparando, con grande rapidità ed energia, un Libro bianco molto dettagliato su un programma per il completamento del mercato unico entro il 1992, da presentare al Consiglio europeo nel 1985.

Spinelli si sentì incoraggiato quando Delors gli disse, nel settembre 1984, di essere convinto, ora, che le istituzioni fossero decisive³⁵. Tuttavia Delors stava certamente pensando alle riforme istituzionali che si sarebbero rese necessarie per realizzare il progetto del mercato unico, e non a quelle del progetto di trattato nel suo insieme; ciò offrì a Kohl una via di uscita al suo dilemma che, con ogni probabilità, tutti gli Stati membri avrebbero accettato.

Delors aveva il vantaggio di un rapporto stretto con Mitterrand, frutto anche del recente incarico di ministro delle Finanze nel suo governo; tale aspetto, unito alla Presidenza della Commissione, lo aiutò ad avere un rapporto privilegiato con Kohl. Pertanto, forse non c'è da stupirsi che prima della riunione del Consiglio europeo di giugno, Kohl e Mitterrand resero noto di essere a favore di riforme quali il passaggio alla maggioranza qualificata in seno al Consiglio, all'aumento dei poteri per la Commissione e il Parlamento e a un ampliamento delle competenze della Comunità, dato che ciò corrispondeva a quanto necessario al futuro l'Atto unico europeo, e non al progetto di trattato nel suo insieme.

Questa dimostrazione del fatto che Mitterrand avesse abbandonato il progetto di trattato fu estremamente deludente per Spinelli, che subì un intervento chirurgico per un tumore il 22 maggio che lo indebolì fortemente per tutta l'estate e gli impedì di viaggiare fino a ottobre. La signora Thatcher, che preferiva tentare la creazione di un mercato unico attraverso un "gentlemen's agreement" piuttosto che con un emendamento al trattato, era contraria alla proposta di una conferenza intergovernativa. Tuttavia la presidenza italiana chiese una votazione, in cui i sei Stati fondatori più l'Irlanda prevalsero sul voto negativo di Gran Bretagna, Danimarca e Grecia. Benché tale risultato fosse incoraggiante, la CIG si basava sul Libro bianco della Commissione e la relazione della commissione Dooge, non sul progetto di trattato del Parlamento. Pertanto le principali riforme istituzionali inserite nell'Atto unico europeo concordato dal Consiglio europeo nel dicembre 1985 si limitarono alla previsione di un voto a maggioranza qualificata, di una procedura di "cooperazione" che consentiva al Parlamento europeo di far sentire la sua voce in ambito legislativo e nella procedura del parere conforme per i trattati di adesione e gli accordi di associazione; inoltre erano state previste alcune nuove competenze in settori quali l'ambiente, la politica sociale e un fondo a sostegno delle regioni meno sviluppate della Comunità, insieme a un impegno per il raggiungimento dell'obiettivo dell'unione monetaria.

Il primo viaggio di Spinelli dopo l'intervento fu a Bonn, all'inizio di ottobre, dove fu ben accolto al Bundestag, che tuttavia aveva posticipato la presentazione della sua relazione (raccomandando che il progetto di trattato costituisse la base per la posizione del governo) fino al termine della CIG, forse perché i democratici cristiani desideravano esprimere il loro sostegno a un progetto più federalista, senza però mettere in imbarazzo Kohl prima del giorno della decisione sull'Atto unico in seno al Consiglio europeo. Spinelli si recò poi in visita a Bruxelles per un pranzo con Delors, che disse che ora non era solo la Gran Bretagna ad opporsi al progetto di trattato, ma anche la Francia e la Germania e che la Commissione, più realisticamente rispetto al Parlamento, era alla ricerca di un compromesso; dopo la riunione del Consiglio europeo, Delors riferì al Parlamento che quanto concordato non era sufficiente, ma costituiva comunque un passo significativo.

L'Atto unico europeo fu firmato nel febbraio 1986. Spinelli cercò, nonostante la salute cagionevole, di mobilitare i deputati europei per promuovere una campagna finalizzata a ottenere il sostegno di un gruppo di Stati membri, al fine di attribuire al Parlamento un ruolo costituente dopo le successive elezioni europee. Tuttavia i deputati non avevano più intenzione di collaborare³⁷. Spinelli morì il 23 maggio, pensando che tutti i suoi sforzi avessero partorito "solo un miserabile topolino, e molti sospettano anche che sia un topolino morto"³⁸.

L'EREDITÀ DI SPINELLI

L'eredità del secondo grande episodio dell'odissea federale europea di Spinelli, dal 1970 al 1986, è duplice. Egli riportò all'ordine del giorno politico l'idea di una costituzione europea, cancellata dalla metà degli anni Cinquanta, e apportò un

contributo sostanziale al rilancio del processo di sviluppo federale comunitario, dopo la stasi creata dal presidente de Gaulle.

Delors, nelle sue *Mémoires*, dice di essere rimasto "sorpreso e addolorato" dal fatto che Spinelli avesse criticato l'Atto unico europeo con tale severità, sottolineando che, senza l'impatto del progetto di trattato, non sarebbe stato possibile inserire tanti "fattori di progresso" al suo interno³⁹. L'Atto unico diede inizio, di fatto, a un periodo di dinamismo nella Comunità, durante il quale acquisirono efficacia elementi federali importanti del progetto di trattato. Le riforme apparentemente modeste dell'Atto unico portarono, attraverso i trattati successivi, all'applicazione dei principi del voto a maggioranza qualificata e di codecisione alla maggior parte delle decisioni legislative; al fatto che la nomina da parte del Consiglio europeo del Presidente della Commissione fosse soggetta all'approvazione del Parlamento, oltre alla creazione del Tribunale di primo grado. La sussidiarietà è diventato un principio di base della ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri e quella che viene ora chiamata, come nel progetto di trattato, l'Unione. L'impegno dell'Atto unico alla progressiva realizzazione dell'Unione economica e monetaria è stato onorato con la creazione dell'euro e della Banca centrale europea, con l'aggiramento dei veti britannico e danese attraverso quella che è parsa come un'applicazione specifica dell'articolo 82; inoltre ora esiste una disposizione del trattato per tale precedente, vale a dire la possibilità per gli Stati membri che vogliono avanzare, e più rapidamente, verso un sistema politico federale.

Tutto ciò è confermato dalla sinergia costruttiva tra gli approcci di Monnet e di Spinelli nei confronti della costruzione di un'Europa federale. Era stata la creazione della CECA da parte di Monnet e il lancio della proposta di una CED a dare a Spinelli l'opportunità di promuovere il suo progetto di una CPE federale; da tutto ciò emerse, a sua volta il progetto di un mercato comune per il rilancio del processo della Comunità di Monnet, con il riuscito ampliamento del suo ambito di intervento attraverso la CEE. Fu grazie alla disposizione del trattato CECA e dei trattati successivi relative a elezioni dirette che Spinelli fu in grado di compiere passi avanti verso la realizzazione, sotto forma di progetto di trattato del Parlamento, della sua visione dei rappresentanti dei cittadini, che avrebbero dovuto elaborare una costituzione federale; ciò portò, a sua volta all'emergere degli elementi federali nei trattati successivi, oltre al mantenimento all'ordine del giorno dell'obiettivo della Costituzione europea.

Spinelli riconobbe tale sinergia quando disse, il giorno dopo la prima massiccia votazione a favore del progetto di trattato in Parlamento, nel settembre 1983 che Monnet aveva il grande merito di aver costruito l'Europa e la grande responsabilità di averla costruita male⁴⁰; benché non fosse certamente possibile, nel 1950 "costruire l'Europa bene" nel significato a cui sicuramente Spinelli pensava, le sue iniziative radicali nel 1951-53 e 1981-84 non solo avevano mantenuto all'ordine del giorno l'obiettivo della costituzione di un'Europa federale, ma avevano anche dato grande impulso a costruire meglio l'Europa. Venti anni dopo, la Convenzione ha di nuovo inserito all'ordine del giorno l'idea di una costituzione, benché con il nome di un progetto meno federale e complicato rispetto al progetto di trattato del Parlamento, il cui esito sarà quasi sicuramente un avanzamento in senso federale.

Pertanto la meta finale della sua odissea non è ancora visibile. Ma la sua vita resta un'ispirazione per chi prosegue il viaggio e in particolare per tutti coloro che vogliono portarlo a termine.

¹ Altiero Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio io, Ulisse* (Bologna: Il Mulino, 1984), pagg. 307-8; in inglese in John Pinder (ed.), *Altiero Spinelli and the British Federalists. Writings by Beveridge, Robbins and Spinelli 1937-43* (Londra: Federal Trust, 1998), pag. 4

² Lionel Robbins, *Economic Planning and International Order* (Londra: Macmillan, 1937) e *The Economic Causes of War* (London Jonathan Cape, 1939). Cfr. inoltre "Altiero Spinelli, The United States of Europe and the Various Political Tendencies", in Pinder, *ibid.*, pagg. 87-119

³ Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, *Il Manifesto di Ventotene* (Milano Mondadori, 2006), pagg. 11-38, e Pinder, *ibid.*, pagg. 73-85

⁴ Lucio Levi, "Altiero Spinelli: fondatore del movimento per l'unità europea", in Spinelli e Rossi, *ibid.*, pagg. 165-240, qui pag. 179

⁵ Walter Lippgens e Wilfried Loth (ed.), *Documents on the History of European Integration, Vol 3 The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries 1945-1950* (New York e Berlino: de Gruyter, 1988), pag. 173

⁶ Luigi Vittorio Majocchi e Francesco Rossolillo, *// Parlamento europeo* (Napoli: Guida editori, 1979), pagg. 46-9, con in allegato i verbali della riunione dei ministri degli Esteri, pagg. 173-91

⁷ Altiero Spinelli, *Diario europeo 1948/1969*, a cura di Edmondo Paolini (Bologna Il Mulino, 1989), pagg. 140-3

⁸ Carl J. Friedrich, "Introduction", in Robert R Bowie e Carl J. Friedrich (ed.), *Studies in Federalism* (Boston e Toronto: Little Brown and Company, 1954), pagg. xxvii, xxix

⁹ Spinelli, *Diario 1948/1969*, pagg. 170-1

¹⁰ *Ibid.*, pagg. 167-8

¹¹ *Ibid.*, pag. 269

¹² Cfr. Richard Griffiths, *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954* (Londra: Federal Trust, 2000), pagg. 85-90, 214-15

¹³ *Diario 1948/1969*, pag. 423; Lucio Levi, *op. cit.*, pag. 236

¹⁴ Altiero Spinelli, *The Eurocrats. Conflict and Crisis in the European Community* (Baltimora: The Johns Hopkins Press, 1966)

¹⁵ Edmondo Paolini, *Altiero Spinelli; Appunti per una biografia* (Bologna; Il Mulino, 1988), pagg. 178-9

¹⁶ Cfr. Richard Mayne e John Pinder, *Federal Union The Pioneers - A History of Federal Union* (Basingstoke: Macmillan, 1999), pagg. 181-4

¹⁷ Testimonianza di Christopher Layton, capo di gabinetto di Spinelli nel 1971-73, direttore della DG Tecnologia e Affari industriali nel 1973-1981.

¹⁸ Spinelli, *Diario 1970/1976*, a cura di Edmondo Paolini (Bologna: Il Mulino, 1991), pag. 25

¹⁹ *Ibid.*, pagg. 192, 195

²⁰ *Ibid.*, pagg. 202, 211-12

²¹ Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, pag. 311

²² *Diario, 1970/1976*, pagg. 278-79, 295-98

²³ In un discorso alla Camera dei deputati del 10 febbraio 1977, citato in Edmondo Paolini, *op. cit.* in n. 15, pag. 236

²⁴ Spinelli stesso spiegò il suo rapporto con il PCI in *Come ho tentato di diventare saggio*, pagg. 255-57

²⁵ *Crocodile newsletter*, n. 1, 10/1980, pag. 11, e Richard Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration* (Basingstoke e New York: Macmillan Press e St Martin's Press, 1998), pag. 142.

²⁶ Testimonianza di Christopher Layton.

²⁷ Spinelli, *Diario 1976/1986*, a cura di Edmondo Paolini (Bologna: Il Mulino, 1992), p. 1327. Per i suoi discorsi al Parlamento su questioni di bilancio e sul progetto di trattato UE, cfr.

Altiero Spinelli, *Speeches in European Parliament*, Pier Virgilio Dastoli (ed.), (Bruxelles: gruppo Comunista e alleati del Parlamento europeo), a pagg. 254, 255

²⁸ Cfr. Corbett, op. cit., le pagg. 97-99 dei capitoli 6-9 del libro di Corbett contengono un resoconto autorevole del progetto di trattato, dagli inizi fino alla conclusione.

²⁹ *Diario 1976/1986*, p. 496

³⁰ Corbett op. cit., pag. 177

³¹ Cfr. per esempio Simon Bulmer, Charlie Jeffery e William E. Patterson, *Germany's European Diplomacy: Shaping the regional milieu* (Manchester: Manchester University Press, 2000).

³² Intervista con Helmut Kohl di Christopher Layton, allora editorialista per gli affari europei per *The Economist*, all'inizio degli anni Sessanta

³³ *Diario 1976/1986*, pag. 1117

³⁴ Jacques Delors, *Mémoires* (Parigi: Plon, 2004), pag. 185

³⁵ *Diario 1976/1986*, pag. 1072.

³⁵ Corbett, op. cit., pag. 215 e Spinelli, *Diario 1976/1986*, pag. 1217

³⁷ *Diario 1976/1986*, pagg. 1299, 1312-13

³⁸ Altiero Spinelli, *Discorsi al Parlamento europeo, 1976-1986*, a cura di Pier Virgilio Dastoli (Bologna: Il Mulino, 1986), p 369

³⁹ Delors, op. cit., pag. 175.

⁴⁰ Intervista con Michael Burgess il 15 settembre 1983, citata in Burgess, *Federalism and the European Union. Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972-1987*(Londra: Routledge, 1989), p 55-56.

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

INTRODUZIONE

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.

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.

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:

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.

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.

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).

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.

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).

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.

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.

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.

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.

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).

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.

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.

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.

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.

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.

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

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.

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).

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.

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.

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.

JEAN-LOUIS QUERMONNE: L'INTEGRAZIONE DIFFERENZIATA APRE LA STRADA A UN'EUROPA PIU FEDERALE O PIU CONFEDERALE ?

Può sembrare anacronistico che questa domanda ruoti attorno al concetto di differenziazione. Perché al tempo del progetto Spinelli, questa differenziazione non aveva l'importanza che ora riveste. L'idea delle "geometrie variabili" non era ancora all'ordine del giorno dell'Europa dei dieci. Tutt'al più, i trattati istitutivi riconoscevano agli Stati membri il diritto di ricorrere a misure transitorie per rallentare il ritmo del processo di integrazione. Come è avvenuto in molti altri settori, il progetto di trattato elaborato dal Parlamento europeo nel 1984 innova la materia, al punto di ampliare il significato della nozione di differenziazione fino a estenderla al processo decisionale. Ciò attribuisce al federalismo che ispira il trattato una nuova flessibilità, la quale farà emergere, nei testi successivi, una tipologia di federazione singolare, intermedia tra lo Stato federale e la Confederazione di Stati, anche se questa resta ancora oggi ampiamente innominata.

I DIVERSI SIGNIFICATI DEL CONCETTO DI DIFFERENZIAZIONE

1. Nel significato attuale, la differenziazione si applica alla diversità di status degli Stati membri nei loro rapporti con l'Unione. Inoltre, nel consacrare lo stato delle cose che emerge dai trattati istitutivi, il trattato Spinelli mantiene, all'articolo 35, la facoltà concessa a uno Stato di ricorrere a misure transitorie. Tuttavia, aggiunge prudentemente che "queste misure devono nondimeno tendere a facilitare l'ulteriore applicazione dell'insieme delle disposizioni della legge a tutti i suoi destinatari". Pertanto, transitorio non significa in questo caso derogatorio.

Più ambizioso appare l'articolo 66, laddove dice che "l'Unione conduce le sue relazioni internazionali con il metodo della cooperazione quando l'articolo 64 (che prevede l'azione comune) del presente trattato non sia applicabile" e quando si tratti in particolare di "questioni concernenti direttamente gli interessi di vari Stati membri dell'Unione". Molti, anche se non tutti, quelli che introducono una differenziazione.

Infine l'articolo 68, in particolare, compie un passo ulteriore quando autorizzando "il Consiglio europeo a trasferire all'azione comune di politica esterna un campo specifico di cooperazione" può, "a titolo eccezionale e con voto unanime, autorizzare uno o più Stati membri a derogare a talune misure adottate nel quadro dell'azione comune". Si tratta quindi, in questo caso, di misure derogatorie e non transitorie. Il che fa pensare alla possibilità di cui parlava François Lamoureux, ossia di formare una retroguardia quando taluni Stati prevedono tra loro cooperazioni rafforzate.

Pertanto il progetto Spinelli conduce la costruzione europea sulla via della differenziazione, con gli "opting out" e gli "opting in" che verranno introdotti nei trattati successivi.

2. Questo ci porta a estendere il significato della nozione ad altri settori, come quello della diversità dei processi decisionali.

I trattati fondatori prevedevano un solo processo: il metodo comunitario, qui qualificato come azione comune. Negli anni Settanta, infatti, sulla base delle "relazioni Davignon", la cooperazione tra gli Stati in politica estera si era sviluppata al di fuori dei trattati. Una delle innovazioni apportate dal progetto Spinelli e che viene menzionata troppo poco spesso, è stata quindi quella di ufficializzare in uno stesso atto la coesistenza di due modalità decisionali distinte: l'azione comune e la cooperazione intergovernativa sulla base di una ripartizione delle competenze indicata esplicitamente. Un aspetto che sarà ripreso, a sua volta (come lo testimonia la stessa denominazione) dall'Atto unico europeo e successivamente, nella forma più elaborata della classificazione in "pilastri", dal trattato di Maastricht.

Tuttavia, mentre quest'ultimo tende a fossilizzare tale differenziazione, il progetto Spinelli, per assicurare la flessibilità, introduce un sistema che oggi si definirebbe di "passerelle". Pertanto, all'articolo 11, primo comma, autorizza, sulla base di una procedura ad hoc, l'eventuale trasferimento di talune materie dall'ambito della cooperazione a quello delle azioni comuni. Inoltre, l'articolo 68, secondo comma, estende tale possibilità alla politica esterna. Invece, il secondo comma dell'articolo 11 impedisce qualunque intervento in senso inverso quando afferma che "nei campi che rientrano nell'ambito dell'azione comune, quest'ultima non può essere sostituita dalla cooperazione". Si tratta di un elemento che testimonia la preoccupazione di Altiero Spinelli di condurre l'Unione europea sulla via del federalismo.

3. Infine, se si interpreta estensivamente il significato della differenziazione, si deve ammettere che l'articolo 82, relativo alla ratifica del trattato da parte degli Stati membri, solleva un interrogativo, che oggi si manifesta in tutta la sua attualità. Nel richiedere la formazione di una maggioranza di Stati la cui popolazione costituisca i due terzi della popolazione complessiva delle Comunità, prevede che tali Stati "si riuniranno immediatamente per decidere di comune accordo le procedure e la data di entrata in vigore del presente trattato nonché le relazioni con gli Stati membri che non hanno ancora ratificato". Il che lascia intendere la possibilità di definire una differenza di status importante tra gli uni e gli altri.

ALLA RICERCA DI UN FEDERALISMO SINGOLARE

Queste considerazioni sulla differenziazione, introdotte nel e dal progetto Spinelli, sollevano necessariamente una domanda: aprono la strada a un'Europa confederale oppure a un'Europa federale? Si sa fino a che punto l'ispiratore del progetto di trattato adottato dal Parlamento nel 1984 fosse imprescindibilmente legato al federalismo.

Infatti, l'esperienza aveva mostrato a Spinelli, durante la sua partecipazione alla Commissione, l'ampiezza degli ostacoli che impedivano la nascita degli Stati Uniti d'Europa sulla base del modello definito dalla convenzione di Filadelfia. Inoltre, egli aveva capito la necessità di dar prova, in seno al Parlamento europeo, di un realismo senza il quale non sarebbe stato possibile compiere progressi. Per questa ragione erano state introdotte nel progetto di trattato alcune disposizioni che non sarebbero state "incise nel marmo", ma che avrebbero consentito agli Stati membri che volessero di andare avanti, di continuare il cammino senza essere frenati dal veto degli altri Stati. Infatti, il ricorso alla differenziazione rientra in tale strategia.

Ne deriva un cammino che si ispira sia alla confederazione di Stati, in particolare attraverso il ricorso al metodo di cooperazione, sia allo Stato federale, attraverso l'azione diretta. Tanto che, in retrospettiva, è possibile distinguere il profilarsi di una terza via, ancora difficile da qualificare giuridicamente. Si è cercato di definirla, maldestramente, "federalismo intergovernativo", ma oggi trova la sua espressione nella formula inventata da Jacques Delors, vale a dire "federazione di Stati nazione" o ancora meglio federazione di Stati e di cittadini. Il suo fondamento teorico emerge dalle opere più recenti di eminenti giuristi, tra cui Olivier Beaud.

Questa ricerca di un unico modello europeo viene forse frenata oggi dal rifiuto di alcuni governi degli Stati membri di mantenere, nel progetto di trattato semplificato, i simboli che apparivano nel testo del trattato costituzionale. Tuttavia, conta soltanto la realtà e spetta alla dottrina interpretarla.

In realtà, l'iniziativa avviata sotto l'influenza di Spinelli si può identificare con il raffronto tra il diritto positivo europeo e il modello di Stato federale. Mentre nel quadro di quest'ultimo, la partecipazione degli Stati membri alla federazione si limita, in seno a una seconda camera, all'esercizio della funzione legislativa, nell'Unione europea, tale partecipazione si estende, nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei ministri, alla funzione governativa. Ne derivano naturalmente alcune incertezze, laddove non si applichi il voto a maggioranza qualificata. Inoltre, l'idea di creare un ministro degli Affari esteri "a doppia funzione", introdotta nel trattato costituzionale, intendeva porre parziale rimedio a tale disfunzione, alla ricerca di una sintesi tra i poteri della Commissione e quelli del Consiglio. Solo il futuro potrà dire, indipendentemente dalla denominazione attribuita a tale figura, se il nuovo trattato ne manterrà le prerogative. Se l'esperienza di dimostrerà positiva, non dovrebbero esistere ostacoli all'estensione ad altri vicepresidenti del "doppio incarico" della Commissione in altri settori di intervento dell'Unione. Ciò consentirebbe di dotarla di un "governo misto", in grado di associare in seno allo stesso organo esecutivo le prerogative del Consiglio e della Commissione.

In conclusione, non si può che restare colpiti dalla visione prospettica di Altiero Spinelli, basata sul rigore giuridico e sulla coerenza del progetto, oltre che improntata alla flessibilità, di cui il concetto di differenziazione è manifestazione; l'opera da lui ispirata costituisce ancor oggi la matrice di un federalismo specifico, di cui gli Stati membri dovranno un giorno riconoscere la natura, al fine di dare

libera espressione all'identità delle istituzioni dell'Unione. Anche se così non fosse, si dovrà comunque riconoscere ad Altiero Spinelli il titolo di "padre fondatore".

PHILIPPE DE SCHOUTHEETE: IL PROCESSO COSTITUZIONALE DOPO IL CONSIGLIO EUROPEO DI GIUGNO 2007

Nell'affrontare questo argomento, la prima cosa da fare è rendere omaggio alla Presidenza tedesca. Grazie all'impegno di Angela Merkel, alla perizia diplomatica dei suoi collaboratori, a un ricorso giudizioso al peso del paese che detiene la presidenza, si è ottenuta la quadratura del cerchio: si è salvaguardata la sostanza del trattato costituzionale pur trasformandone radicalmente la forma, in modo da renderlo accettabile a chi l'aveva respinto. È evidente che oggi ci troviamo in una situazione notevolmente migliore rispetto all'inizio dell'anno.

La Presidenza tedesca ha meritato il plauso dell'Europa. Ha rilanciato il processo. Ha fatto rinascere la speranza. Bisogna sottolineare tale aspetto soprattutto se, come farò, si getta uno sguardo critico su alcuni aspetti di tale rilancio.

Nel quadro di questo simposio si impone una seconda riflessione: il processo costituzionale in corso è pressoché l'esatto opposto di quello che voleva fare Spinelli:

Spinelli ha elaborato un testo che voleva chiaro, leggibile e coerente. Il testo in fase di elaborazione si discosta deliberatamente dalla chiarezza, dalla leggibilità e forse anche dalla coerenza.

Il testo del 1984 è stato elaborato, in assoluta trasparenza, da un'assemblea parlamentare democraticamente eletta, per la prima volta dopo il fallimento della Comunità europea di difesa (CED). Il testo attuale è in fase di elaborazione da parte di un comitato di giuristi che lavora nel più assoluto riserbo.

Uno dei meriti essenziali del trattato Spinelli era il rafforzamento della capacità decisionale, attraverso la generalizzazione del voto a maggioranza (articolo 23). Il testo elaborato dal Consiglio europeo di giugno sembra preoccuparsi soprattutto del rafforzamento delle minoranze di blocco, in particolare attraverso l'introduzione di nuove varianti del compromesso di Joannina.

Ritengo che il punto più inquietante sia, però, l'ambiguità dei testi. Spinelli ha compiuto uno sforzo serio per evitare le ambiguità, in particolar sui punti che ancora oggi sono irti di difficoltà, come la personalità giuridica dell'Unione (articolo 6) o la preminenza del diritto europeo (articolo 42). In pratica, tutti i trattati europei, ovvero quelli che sono stati effettivamente conclusi e ratificati, comportano un margine di ambiguità (il sistema dei pilastri introdotto dal trattato di Maastricht ne costituisce un esempio). In sé, ciò non ha nulla di riprovevole e, forse, lo si può anche considerare inevitabile: l'ambiguità costruttiva è un metodo classico per risolvere taluni problemi difficili nella diplomazia multilaterale. Tuttavia, ci si può chiedere, nel caso presente, se non si sia oltrepassato il segno.

Il trattato in fase di elaborazione è fondamentalmente ambiguo, nel senso che finge di essere diverso dal progetto di trattato costituzionale, anche se ciò è vero

nella forma, non nella sostanza. Pullula di altre ambiguità, tra cui la più evidente è forse quella dei "simboli". Sappiamo tutti che esiste una bandiera europea che sventola su questo edificio, oltre che su altri, che si ritrova ai lati delle strade o dei ponti di tutta Europa e persino nella foto ufficiale del presidente della Repubblica francese. Ciononostante, non è stato possibile descrivere tale bandiera nel trattato. Non si tratta neppure più di ambiguità, ma di ipocrisia.

Con questa riflessione non intendo perseguire un obiettivo di moralizzazione. La situazione è preoccupante, perché appare evidente che a lungo termine si dovrà pagare un prezzo. Il processo costituzionale in corso è stato avviato a Laeken nel 2001. La dichiarazione adottata dal Consiglio europeo in tale occasione affermava che occorre "avvicinare le istituzioni europee al cittadino", con "più democrazia e trasparenza" poiché "i cittadini ritengono che troppe decisioni siano prese senza che essi abbiano voce in capitolo, e chiedono un migliore controllo democratico". Nessuno ha mai messo in questione l'analisi emersa da Laeken che, anzi, ha ampiamente motivato i lavori della Convenzione. Sei anni dopo, forse ci stiamo avvicinando alla fine del processo e occorre riconoscere che gli obiettivi enunciati non sono stati raggiunti. Al contrario, la fase finale si caratterizza da un controllo democratico minimo, minore trasparenza, una maggiore distanza tra il cittadino e le istituzioni. Si tratta di un'evoluzione deliberata, voluta come condizione necessaria per l'accordo dei governi. Si può realmente credere che tutto ciò resterà privo di effetti? Che le sfide e i pericoli identificati in passato scompariranno come per magia? Che non si avranno ricadute sull'opinione pubblica?

È con queste domande in mente che bisogna pensare al futuro. Parto dall'idea che il trattato modificativo descritto nelle conclusioni del Consiglio europeo del giugno scorso sia effettivamente firmato quest'anno. Ciò non esclude difficoltà nel negoziato. Si possono persino identificare le capitali da cui potrebbero emergere i problemi, ma mi sembra probabile, tenuto conto del mandato dei capi di governo, che tali difficoltà verranno superate.

Tutto ciò premesso, si presentano due ipotesi. Il processo di ratifica avverrà in maniera fluida, prima del giugno 2009, come prevedono le conclusioni del Consiglio europeo. Oppure il processo si bloccherà di nuovo: sappiamo tutti che la ratifica di 27 Stati membri non si può mai considerare acquisita in anticipo e che anche gli uomini politici più esperti talvolta si sono sbagliati in merito a questo soggetto.

Nella prima ipotesi, mi pare che i parlamentari europei (come peraltro anche i membri della Commissione) dovrebbero seguire il mandato imperativo di intervenire attivamente, con tutti i mezzi a loro disposizione, nei processi di ratifica nazionali, sia che si tratti dell'iter parlamentare, oppure di quello referendario. Solo suscitando il dibattito, alimentando la discussione, spiegando senza posa a che cosa serve l'Unione, e soprattutto a che cosa potrebbe servire, si giungerà, forse, a superare la disillusione e il distacco dell'opinione pubblica, che la dichiarazione di Laeken trovava preoccupanti già sei anni fa. Il nuovo trattato confermerà e svilupperà l'intervento dei parlamenti nazionali nel processo di decisione legislativa dell'Unione. Che cosa c'è di più normale di vedere, come contropartita, i

membri delle istituzioni europee intervenire più attivamente nei dibattiti nazionali. Sarebbe anche un modo per rispondere a chi mette in dubbio la legittimità, l'utilità e la rappresentatività del Parlamento.

Allo stesso tempo, mi pare che si dovrebbe abbandonare l'idea, troppo spesso avanzata, che si tratta di una soluzione definitiva ai problemi istituzionali dell'Unione. Sul piano intellettuale, non riesco a convincermi che le modalità complesse del trattato modificativo costituiscano il *nec plus ultra* delle disposizioni istituzionali relative all'Unione, il regolamento definitivo di problemi dibattuti da decenni. Sul piano estetico, sarebbe veramente riprovevole che gli sforzi di coerenza e di presentazione, per esempio di Spinelli e della Convenzione, sparissero nelle pattumiere della storia e che infliggessimo in maniera duratura ai nostri concittadini l'obbligo di accettare e di applicare testi che per loro rimarranno largamente incomprensibili. Infine, da un punto di vista politico, non credo che talune disposizioni (in particolare sulla composizione della Commissione) potranno essere attuate effettivamente senza contestazioni sostanziali, che porteranno a un nuovo negoziato. Sicuramente non lo si può escludere in futuro.

Resta l'ipotesi di un nuovo fallimento nella ratifica. Allora dobbiamo forse sprofondare nelle lamentele e nella nostalgia? Non lo penso. Bisognerebbe prendere atto (dopo due fallimenti successivi!) del fatto che il tempo dei "grandi" trattati, capaci di modificare orizzontalmente e in profondità le competenze e le procedure dell'insieme dell'Unione, è ormai superato. Dovremmo accettare che il processo di ratifica di questo tipo di trattati è diventato incontrollabile in un'Unione così numerosa. Dovremmo quindi limitarci a "piccoli" trattati, che affrontino aspetti specifici. Un trattato che si limiti a fornire all'Unione una base giuridica solida e un processo decisionale efficace, per consentire una politica seria in materia di energia, supererebbe certamente lo scoglio dei referendum più esigenti. Lo stesso varrebbe per un trattato che desse all'Unione una capacità di azione credibile per affrontare il cambiamento climatico. Per questo genere di proposte, l'appoggio dell'opinione pubblica è garantito. Per chi volesse avanzare ulteriormente, o spingersi oltre, le possibilità di cooperazione rafforzata, all'interno o all'esterno del quadro istituzionale (il caso del trattato di Prüm è interessante a tale proposito) esistono già da ora. Bisognerebbe dire sin d'ora che si è deciso di utilizzarle. Oggi, chi ha detto "no" conta sul fatto che lo status quo resti immutato e che si venga loro incontro. Se si convincessero che la costruzione europea proseguirà comunque, all'occorrenza anche senza di loro, forse la loro riflessione potrebbe essere meno rigida.

Autori

Lucio Levi è professore di scienza politica e politica comparativa all'università di Torino e membro dell'Unione di federalisti europei

Richard Corbett è Membro ed un precedente funzionario del Parlamento europeo

Ortensio Zecchino è un precedente Membro del Parlamento europeo e professore di storia

Roland Bieber è professore di legge all'università di Losanna

John Pinder è professore onorario al *College de l'Europe* e precedente Chairman del *Federal Trust*, Londra

Paolo Ponzano è direttore alla Commissione europea; era responsabile del suo Task-force sul futuro dell'Unione e degli affari istituzionali

Jean-Louis Quermonne è professore emeritus dell'università di Grenoble

Philippe de Schoutheete è un precedente Ambasciatore belga ed un membro di consiglio d'amministrazione del *Notre Europe*