

IAI0821

**DOCUMENTI
IAI**

**DAL TRATTATO CHE ISTITUISCE L'UNIONE
EUROPEA (1984) AL TRATTATO DI LISBONA (2007)**

di Gianni Bonvicini

Capitolo di un volume in preparazione a cura del Centro di Studi sul Federalismo di Torino sul pensiero
di Altiero Spinelli

DAL TRATTATO CHE ISTITUISCE L'UNIONE EUROPEA (1984) AL TRATTATO
DI LISBONA (2007)

di Gianni Bonvicini

Ciò che colpisce a prima vista, nel riprendere in mano il progetto di Trattato sull'Unione Europea (TUE) di Altiero Spinelli, è la sua semplicità. Non è solamente il numero degli articoli, 87 contro i 448 del Trattato Costituzionale (2004) e i 358 del successivo, "semplificato" Trattato di Lisbona del 2007 (cui sono poi da aggiungere i protocolli, le dichiarazioni, e così via), quanto la chiarezza del testo e la sua precisione definitoria. Una "quasi" costituzione, sul modello di quelle prodotte nel secondo dopoguerra in alcuni paesi europei, compreso il nostro. E, in effetti, la stessa forma e struttura logica sono quelle di un vero e proprio trattato costituzionale europeo, definizione che avrebbe meritato ben più del testo del 2004 varato dalla Convenzione. Di fronte a tale semplicità appare ancora più risibile l'insistenza con cui il Presidente francese Nicolas Sarkozy ha continuato a volere vendere alla propria opinione pubblica il Trattato di Lisbona come versione semplificata di quello costituzionale. Ancora più stupefacente è riflettere sul fatto che il testo di Spinelli è passato attraverso i ampi e puntigliosi dibattiti di un'Assemblea parlamentare, composta allora da 400 membri, che per ben quattro volte ha discusso le successive versioni del testo in sessione plenaria, senza indebolirne l'essenziale struttura. Operazione non riuscita invece ai 105 membri della Convenzione europea (2002-2004) che nel progredire dei lavori hanno reso sempre più complesso il testo del Trattato costituzionale: il che la dice lunga sulla capacità di Spinelli di guidare sia il Comitato ad hoc, da lui fortemente voluto per redigere il testo e le sue modifiche, sia il Parlamento europeo¹.

Il metodo

In effetti nell'impresa di Altiero Spinelli uno degli aspetti più interessanti è quello del metodo prescelto². Più in particolare è bene distinguere fra le modalità per la redazione del testo e quelle per la sua successiva ratifica da parte degli stati membri.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'organizzazione dei lavori veri e propri di scrittura ed elaborazione del Trattato, la prima battaglia che Spinelli dovette affrontare nel corso del 1981 è stata quella di ottenere la costituzione di una Commissione ad hoc e non il semplice sottocomitato per gli aspetti istituzionali della Commissione politica del Parlamento europeo. L'ambizione di Spinelli era infatti quella di dare un senso di missione speciale al Parlamento, trasformandolo in una specie di Assemblea costituente e per questo fine aveva bisogno di una Commissione ad hoc. Questo concetto Spinelli lo esprime chiaramente nella seduta plenaria del 7 luglio 1981 che dà ufficialmente il via alla grande avventura: "Affinché questo nuovo capitolo abbia successo, dovremo in

¹ Per una sintetica analisi della genesi e degli eventi che hanno accompagnato il TUE si rimanda, fra gli altri a: B. Olivi, *L'Europa Difficile. Storia politica dell'integrazione europea, 1948-2000*, il Mulino, Bologna, 2001, pp. 238-252.

² Sulla procedura prescelta da Spinelli vedi: L. Angelino, *Le forme dell'Europa. Spinelli o della Federazione*, il Melangolo, Genova, 2003, pp. 157 e seguenti.

primo luogo impegnare, e sempre più e sempre più fortemente, il Parlamento tutto intero. E' per questo che chiediamo la costituzione di una nuova commissione parlamentare che, comunque essa si chiami, si occupi solo di questo tema e che, mano a mano, presenti rapporti interinali al Parlamento....."³.

Inoltre vi è da parte di Spinelli la chiara intenzione di guidare i lavori di redazione del Trattato e quindi preferisce una Commissione che risponda direttamente a lui (anche se il Presidente sarà Mauro Ferri) e che si impegni in modo continuativo nell'elaborazione del testo. Questo spiega anche come mai il Trattato abbia mantenuto, pur con i necessari compromessi, una struttura unitaria e relativamente semplice.

Neppure i quattro passaggi in seduta plenaria, fra l'81 e l'84, rendono più complesso il testo. Anche qui ha contato l'organizzazione dei lavori e la buona preparazione a monte. Mentre la prima sessione del 7 luglio 1981 si limita a lanciare l'idea del progetto sottoscritto da 180 deputati aderenti al cosiddetto gruppo informale del "Coccodrillo", le due sessioni plenarie intermedie, quella del 6 luglio 1982 e la successiva del 14 settembre 1983, vengono dedicate rispettivamente agli "orientamenti" e ai "contenuti", tenendo ben distinti gli argomenti. Ma soprattutto quello che mantiene una certa unitarietà nella maggioranza del Parlamento è l'obiettivo, più volte evocato da Spinelli, delle seconde elezioni dirette previste per il 1984 ed il fatto quindi che è interesse del Parlamento guardare agli elettori, portando loro un argomento forte di avanzamento nel processo di integrazione e di centralità del Parlamento, quale istanza democratica, nella direzione da dare ad esso. Dice infatti Spinelli: "se cominciamo a lavorare nei prossimi mesi con il minore indugio possibile, il progetto finale sarà pronto fra un anno e mezzo o due. Nel corso dell'ultimo anno del nostro mandato parlamentare presenteremo il nostro progetto per la ratifica agli Stati membri; non è però in alcun modo pensabile che essi lo ratifichino entro quell'anno. Le seconde elezioni europee consisteranno quindi soprattutto nel chiedere agli elettori un voto che non solo elegga deputati al Parlamento europeo, ma indichi anche, con le sue scelte, ai parlamenti nazionali se la volontà popolare è favorevole o contraria alla ratifica del trattato sottoposto loro dalla nostra Assemblea"⁴.

A quasi vent'anni di distanza, questa stessa operazione non riuscirà alla Convenzione che avrà il compito di redigere il Trattato costituzionale. Pur rappresentando in modo sufficientemente equilibrato le varie istituzioni, nazionali e comunitarie, e pur avendo avviato un ampio dibattito pubblico, quale non si vedeva da anni nell'Unione, i "convenzionali" non sono stati in grado di darsi quella missione e spirito costituente che Spinelli aveva (faticosamente) cercato di attribuire al Parlamento europeo. Certo, i tempi e le modalità di creazione della Convenzione erano molto diversi. Non valeva certo l'obiettivo aggregante di future elezioni parlamentari e soprattutto si era costretti a lavorare sulle sedimentazioni di ben quattro successive modifiche dei Trattati, dall'Atto Unico del 1986 fino a Nizza del 2000. Difficile condurre in porto un'operazione di razionalizzazione di testi estremamente complessi, nati in modo assolutamente disorganico nel corso di quasi vent'anni e di estenuanti negoziati all'interno delle conferenze intergovernative che li avevano varati.

In effetti quello che Spinelli aborrisce (pur non avendolo mai sperimentato direttamente, dato che ai suoi tempi non vi erano ancora state revisioni dei Trattati), era

³ A. Spinelli, *Discorso pronunciato al P.E. nella seduta plenaria del 7 luglio 1981*, disponibile su <http://eurocom.it.vas.tiscali.com/italia/news/1107d330145.html>

⁴ A. Spinelli, *Discorso pronunciato al P.E. nella seduta plenaria del 14 febbraio 1984*, disponibile su <http://eurocom.it.vas.tiscali.com/italia/news/1107dce9def.html>

la prospettiva di lasciare nelle mani dei diplomatici il delicato compito di riscrivere le regole di funzionamento delle istituzioni comunitarie. Nel suo discorso al Parlamento europeo nella plenaria conclusiva del 1984 Spinelli metteva in guardia dal rischio che “il metodo della trattativa diplomatica farebbe rapidamente riprendere il sopravvento all’interesse nazionale e il progetto del Parlamento europeo verrebbe ridotto ad un documento di lavoro, per poi essere messo da parte”⁵. Cosa che poi, come diremo, realmente si verificherà. Vedeva con sospetto anche il tentativo che parallelamente stavano conducendo Genscher e Colombo, ministri degli esteri di Germania e Italia, di introdurre una dimensione politica nella Comunità europea. Il parziale fallimento di questa iniziativa, che si ridurrà ad alcune frasi generiche nella Dichiarazione Solenne di Stoccarda del 1983, non farà altro che confermare il suo convincimento che gli stati non sono in grado di fare progredire l’integrazione. La teoria di Spinelli, espressa nel 1986, un paio d’anni dopo l’accantonamento del suo progetto, era che i veri nemici non si trovavano fra politici o nel mondo economico, ma nelle amministrazioni nazionali, compresa la diplomazia: “chi ci perde di sicuro (dai progressi dell’integrazione, ndr) sono le amministrazioni nazionali, quelle che hanno il grosso controllo sulla politica internazionale, che sono organismi potentissimi e che hanno un’influenza che va al di là delle loro competenze formali: la loro concezione è che se si deve fare l’Europa, allora, qualche passo avanti bisogna farlo nel settore della cooperazione intergovernativa”⁶.

In realtà gli eventi successivi di progressiva, anche se faticosa, crescita dell’Unione europea, da Maastricht fino all’attuale Trattato di riforma, attraverso l’utilizzo dei tanto temuti diplomatici, hanno dimostrato che la tesi “estremizzante” di Spinelli era in parte strumentale al suo desiderio di politicizzare al massimo il tema della riforma istituzionale della Comunità e di superare un periodo di profonda paralisi politica e istituzionale dell’Europa (con un Trattato di Roma che mostrava ormai tutti i propri limiti, dopo lo stravolgimento del compromesso di Lussemburgo del lontano 1967), che si materializzerà in tutta la sua gravità nel fallimento e nella incapacità decisionale del Consiglio europeo di Atene di fine 1983, proprio alla vigilia del voto finale del Parlamento europeo sul progetto di Trattato. Va infatti riconosciuto che tutti i Trattati, a cominciare dall’Atto unico europeo (1986) fino a Nizza (2000), sono il frutto di comitati di rappresentanti personali dei primi ministri e sono stati varati nel corso di conferenze intergovernative: ciò, tuttavia, a scapito della semplicità, della chiarezza e dell’unitarietà dei testi approvati. Ed era proprio questa, come detto, l’originalità principale del testo di Spinelli: la compattezza e l’ampiezza della sua riforma che non negava le fondamenta “funzionaliste” del metodo comunitario che stavano all’origine del Trattato di Roma, ma che lo portava a varcare la soglia dell’integrazione economica con un vero e proprio balzo verso quella politica. Applicava, in altre parole, il principio dello “spill-over effect”, che il metodo funzionalista non era riuscito ancora ad ottenere malgrado l’indubbio successo della Comunità europea⁷.

⁵ A. Spinelli, *Discorso pronunciato al P.E. nella seduta plenaria del 14 febbraio 1984*, op. cit.

⁶ A. Spinelli, “Referendum per la Costituente Europea”, in M. Mascia (a cura), *L’Università raccoglie la lezione dei Padri dell’Europa*, Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti delle persone e dei popoli dell’Università degli Studi di Padova, aprile 2007, pag. 34.

⁷ Sulla filosofia dell’integrazione che ha ispirato Spinelli vedi:

- J. Pinder, “Altiero Spinelli’s European Federal Odyssey” in *The International Spectator*, Vol. 42, No. 4, December 2007, pp. 571-588.
- A. Spinelli, “La sfida europea”, in M. Mascia, (a cura), *op. cit.*, pag.25.

Spinelli, come abbiamo visto, temeva fortemente che tutto il suo lavoro finisse per venire stravolto in una Conferenza intergovernativa, se si fosse avviata la procedura prevista dall'art. 236 del Trattato di Roma, procedura che lui definiva come tipica di un trattato intergovernativo (o internazionale)⁸. Di qui la sua seconda scelta di metodo in fase di ratifica del nuovo Trattato. Saltare a piè pari la Conferenza intergovernativa ed optare per l'invio diretto ai governi membri e ai rispettivi parlamenti del progetto di Trattato approvato dal Parlamento europeo. Ciò avrebbe evitato lo snaturamento del testo del Trattato e portato alla sua ratifica "a scatola" chiusa da parte dei Parlamenti nazionali. Sappiamo dalle sue memorie e dai suoi discorsi ufficiali che Altiero Spinelli puntava essenzialmente sulla Francia e su Francois Mitterand come capo fila di un'azione concertata con gli altri governi, compresa la scettica Gran Bretagna guidata già dalla Margaret Thatcher, per dare il via alle ratifiche. Sappiamo anche che la Francia, dopo un sì iniziale di Mitterand, lasciò perdere il tutto. La realtà è che, a seguire le ricostruzioni storiche dell'epoca, Mitterand non trovò neppure l'aperto sostegno del cancelliere Helmut Kohl, che malgrado il parere favorevole del Bundestag al progetto di Trattato di Spinelli, non se la sentì di intraprendere una strada che gli avrebbe fatto perdere il controllo degli eventi. Si passò nei mesi seguenti a nominare un Comitato, detto Dooge dal nome dell'irlandese che lo presiedeva, che aprirà la strada all'Atto unico del 1986 e alla Conferenza intergovernativa che lo firmerà. E' quella suggerita da Spinelli, di saltare il passaggio intergovernativo, una strada che non sarà più seguita nelle successive riforme dei Trattati: perfino il Trattato costituzionale redatto dalla Convenzione, che per alcuni aspetti poteva assomigliare all'"assemblea" parlamentare di spinelliana memoria, è dovuto passare per le forche caudine di una successiva Conferenza intergovernativa.

La natura dell'Unione

Ritornando al testo del Trattato sull'Unione europea, che per primo adottava ufficialmente la denominazione "Unione Europea", originariamente inventata dal ministro francese dell'economia Edouard Balladour e poi ripresa dal Trattato di Maastricht, è interessante notare come, al di là di alcune ingenuità politiche dettate da un carattere particolarmente volitivo, Spinelli sapesse vestire i panni da "realpolitico". Se si esamina infatti la natura del Trattato essa riflette uno straordinario equilibrio fra elementi federali e confederali, ben più chiaro e delimitato di quanto non sarà poi nei trattati successivi. Il risultato di tale equilibrio è un struttura funzionalista che non ha eguali nelle altre organizzazioni internazionali. Lo stesso Spinelli, nella *lectio magistralis* all'Università di Padova nel 1982, ne dà una definizione "accademica". "La Comunità è un difficile compromesso istituzionale fra le tre forme dell'europesmo (federalismo, confederalismo e funzionalismo, ndr). E' essenzialmente una costruzione funzionalista, con delega di alcuni attributi della sovranità amministrativa ad una commissione sopranazionale. Ma poiché la complessità della costruzione e la necessità di svilupparla ulteriormente esigeva decisioni ed orientamenti continui, la costruzione funzionale è stata resa dipendente da un organo di decisione di tipo confederale – il consiglio dei ministri nazionali. Non essendo tuttavia possibile tenere viva una tale costruzione senza darle un minimo di visione – ed il federalismo essendo l'unica visione

⁸ A. Spinelli, "Referendum per la Costituente Europea", *op. cit.*, pag. 34.

dotata di una logica politica e di un afflato democratico – alle istituzioni confederali e funzionali sono state aggiunte alcune istituzioni di tipo federale (Corte di Giustizia e Parlamento europeo, ndr)⁹.

Sulla base di questa struttura logica, Spinelli si adopererà a varare una riforma del Trattato di Roma che rifletta la tripartizione di ruoli fra le istituzioni chiave dell'Unione. Nel suo discorso conclusivo al Parlamento europeo, nella sessione plenaria del 14 febbraio 1984, egli afferma che “il nostro progetto fa della Commissione un vero esecutivo politico, mantiene un ruolo legislativo e di bilancio per il Consiglio dell'Unione, ma lo definisce e lo limita, dà al Parlamento un vero potere legislativo e di bilancio, che esso divide con il Consiglio dell'Unione”.

Ma al di là di questi poteri funzionali condivisi fra Consiglio, Parlamento e Commissione nel campo delle competenze comunitarie, Spinelli riconosce che esiste anche una sfera di politiche che seguiranno il classico metodo della cooperazione (in particolare per la politica estera), ma che si dovranno tuttavia fermare alle soglie del campo dell'azione comune, cioè delle politiche che si deciderà di passare nel pacchetto delle competenze esclusive dell'Unione. E' interessante quindi notare che nel Trattato sull'Unione, pur riconoscendo la realtà di una presenza intergovernativa, si cerca di evitare la contaminazione fra aspetti confederali da una parte e federali/funzionali, dall'altra.

Questa contaminazione sarà invece una regola piuttosto diffusa nei Trattati successivi, a cominciare da quello di Maastricht che con la struttura a tre pilastri, di fatto finirà per attribuire un ruolo crescente al metodo confederale, in particolare all'interno del secondo pilastro della politica estera e di sicurezza (Pesc); in effetti, pur prevedendo a livello di azione comune il ricorso al voto a maggioranza qualificata (metodo comunitario), la Pesc manterrà il suo carattere intergovernativo obbligando a passare attraverso l'uso dell'unanimità prima di decidere il ricorso all'azione comune (addirittura 3 possibili livelli di unanimità in Maastricht e 1 solo dopo Amsterdam). Non solo, anche in alcuni articoli inseriti nel primo pilastro, quello comunitario, la contaminazione del confederale sul funzionale appare evidente. Ne è tipico esempio l'art. 228A del Trattato di Maastricht (che tratta il tema delle sanzioni economiche) in cui solo apparentemente la procedura è di tipo comunitario, prevedendo l'iniziativa della Commissione e il voto a maggioranza nel Consiglio: di fatto però la decisione preliminare di ricorrere alle sanzioni viene presa con le regole intergovernative del secondo pilastro e cioè attraverso un voto unanime nel Consiglio. In altre parole, il momento intergovernativo prevale su quello comunitario. E numerosi sono gli esempi di questo tipo.

Competenze e sussidiarietà

Legata a questa problematica vi è anche la questione della definizione delle competenze in esclusive e concorrenti, le prime intoccabili, le seconde soggette alla legislazione comunitaria solo quando l'Unione decide di agire in base al principio di sussidiarietà e cioè della maggiore efficacia dell'azione in comune (art. 12 TUE). E' la prima volta che la sussidiarietà viene menzionata in un trattato europeo e questa intelligente intuizione verrà ripresa da Maastricht in poi. Ma con un distinguo importante:

⁹ A. Spinelli, “La sfida Europea”, *op.cit.*, pag. 25

nella concezione di Spinelli la sussidiarietà va essenzialmente in una sola direzione, dal piano nazionale a quello comunitario, mentre nei successivi Trattati sull'Unione i governi manterranno le mani libere al fine di potersi muovere in entrambe le direzioni, sia dal piano nazionale a quello comunitario che viceversa, a seconda della convenienza e dell'efficacia politica delle decisioni da prendere. Lo stesso discorso, come abbiamo visto, vale per il settore della politica estera dove Spinelli vede un passaggio, seppure all'unanimità, dalla cooperazione all'azione comune e non viceversa (art. 11). Tuttavia va anche detto che per alcune materie Spinelli si rende conto dell'impossibilità di prevedere una sola direzione. E' il caso dell'art. 68, relativo all'ampliamento della cooperazione in materia di armamenti, vendita di armi a paesi terzi, politica di difesa e disarmo. Al comma 3 si accenna infatti alla possibilità di ritornare indietro dall'azione comune alla cooperazione o anche alla competenza nazionale. Ci si rende infatti conto che nel settore della difesa le gelosie statali sono fortissime e ancora brucia la drammatica esperienza del Trattato Ced, respinto nel 1954 e per il quale Spinelli si era speso moltissimo. Insistere troppo su questo punto avrebbe probabilmente creato non poche difficoltà anche in ambito di Parlamento europeo.

Innovazioni e anticipazioni

Nel suo complesso, rileggendo il Trattato di Spinelli, possiamo affermare che si tratta in ogni caso di proposte profondamente innovative che lasceranno una traccia importante nei successivi Trattati¹⁰. L'elenco è piuttosto lungo. Ci limitiamo qui a ricordare solo alcune di queste innovazioni.

La menzione per la prima volta di un territorio dell'Unione (art. 5), definizione che verrà poi ripresa da Amsterdam.

Il tema della personalità giuridica, con particolare riguardo ai rapporti internazionali ove "l'Unione gode della capacità giuridica necessaria per esercitare le sue funzioni e raggiungere i suoi fini" (art. 6), che sarà ripreso nel Trattato costituzionale e rimarrà tale in quello di Lisbona.

L'art. 35 sulle integrazioni differenziate che è divenuto il tema più discusso e oggetto di successive riforme da Amsterdam in poi, passando dal campo comunitario (e monetario) fino a quello della difesa, come previsto dal Trattato di Lisbona (ad es. la cooperazione strutturata).

La proposta di uno spazio giuridico omogeneo per "lottare contro le forme internazionali di criminalità, ivi compreso il terrorismo" (art. 46), intuizioni che precorrono Schengen e la clausola di solidarietà iscritta per la prima volta nel Trattato costituzionale e ripresa nel Trattato di Lisbona (art. 188 R).

Alcune importanti nuove politiche settoriali come quella dell'energia e ambientali, che sono oggetto di vivace dibattito ai giorni nostri e su cui l'Unione europea non è riuscita ancora a dare risposte comuni.

L'art. 52 sul sistema monetario europeo che prevede l'approvazione di una legge organica cui viene demandato il compito di fissare modalità e tappe per la realizzazione

¹⁰ Un esame delle innovazioni si trova, fra gli altri, in:

- L. Angelino, *op. cit.*, pp. 175-181.
- P. Ponzano, "The Spinelli's Treaty of February 1984", in *The Federalist Debate*, Year XX, No. 3, Nov. 2007, pp. 43-47.

dell'Unione monetaria, lo statuto del Fondo monetario europeo, obblighi e vincoli per le Banche centrali nazionali e l'incremento nell'utilizzazione dell'ECU al di là delle funzioni di moneta di riserva e mezzo di pagamento.

La possibile estensione, come appena ricordato, dal campo della cooperazione a quello dell'azione comune nel settore della difesa. Anche in quest'ultimo caso, una straordinaria anticipazione sulla riconsiderazione del tema difesa comune, che solo nel dicembre 1998, con l'accordo di Saint-Malò fra Jacques Chirac e Tony Blair, ridecollerà all'interno dell'Unione¹¹.

In generale si può dedurre quanto importante, malgrado l'inevitabile sconfitta, sia stata l'elaborazione del Trattato sull'Unione per i successivi progetti di riforma dell'UE. D'altronde il punto di avvio da cui era partito Spinelli ha costituito anche in seguito una delle ragioni che ha obbligato i governi ad imboccare la strada della riforma e cioè la necessità di aggiungere nuove competenze all'Unione e dotarsi di nuovi strumenti istituzionali per farvi fronte. In un discorso al Parlamento europeo il 21 maggio 1980, Spinelli nega che manchi da parte dei governi e delle forze politiche la volontà politica a progredire nel processo di integrazione: “la realtà è che dovremmo avere il coraggio di ammettere che, se manca qualcosa, si tratta degli strumenti istituzionali adeguati che permettano ai sentimenti e alle aspirazioni comuni di diventare azione politica comune...”¹². Le altre ragioni, come il peso del progressivo allargamento dell'Unione a nuovi membri o il radicale cambiamento dello scenario geostrategico in Europa che seguirà alla fine dell'Unione Sovietica, non potevano certo ancora entrare nelle considerazioni di Spinelli, ma la sua equazione fra nuove competenze e rafforzamento istituzionale continuerà ad essere alla base di qualsiasi ragionamento sull'efficacia dell'Unione.

Il tema della politica estera e di difesa

Semmai c'è da chiedersi come mai il Trattato sull'Unione sia stato complessivamente timido sulla politica estera e di difesa. Il fatto può sembrare un po' stupefacente vista l'importanza che Spinelli aveva sempre attribuito a queste materie allo scopo di fare avanzare l'integrazione politica dell'Europa. In effetti nelle sue memorie, il 12 ottobre 1981, Spinelli scrive che nel n. 6 del “Crocodile”, la rivista del gruppo promotore del progetto di riforma, egli era intenzionato ad avanzare in sede di Parlamento europeo la proposta di un “ministro straordinario europeo degli esteri”¹³. Un paio di giorni dopo, il 14 ottobre, egli precisava il suo pensiero parlando di un ministro plenipotenziario europeo “per negoziare a nome di tutti sulla sicurezza con gli Stati Uniti e l'Unione sovietica – in attesa della riforma costituzionale che il Parlamento comincerà a preparare”. L'intenzione è contingente, il grande tema degli euromissili che le due superpotenze stavano affrontando sulla testa di un'Europa impotente, ma la proposta ha valenza strutturale perché prevede quello che poi con Amsterdam diverrà

¹¹ Sulla politica di difesa europea e sui suoi sviluppi vedi: G. Bonvicini and E. Regelsberger, “Growing without a Strategy? The Case of European Security and Defence Policy”, in *The International Spectator*, Vol. 42, No. 2, June 2007, pp. 261-275.

¹² Un commento a questo discorso di A. Spinelli pronunciato al Parlamento Europeo nella seduta del 21 maggio 1980 si trova in L. Angelino, *op.cit.*, pag. 153.

¹³ A. Spinelli, *Diario Europeo, 1976/1986*, a cura di E. Paolini, il Mulino, Bologna 1992, pag. 671.

l'Alto Rappresentante. Il Trattato sull'Unione invece non arriva a questi dettagli: la politica estera e di difesa viene trattato con molta prudenza, volendo evitare di urtare troppo la sensibilità di governi che ancora proteggono gelosamente le proprie competenze in quei settori. Lo stesso fallimento del tentativo Genscher-Colombo, che proprio sulla dimensione di politica estera e di sicurezza avevano tentato un'operazione abbastanza coraggiosa dati i tempi, può avere dissuaso il Parlamento europeo dal forzare troppo gli interessi dei governi in questa materia. In fondo quello che contava era di avere affermato una forte vocazione dell'Unione europea ad occuparsi anche di temi, che fino allora aveva trattato a latere della Comunità nella cosiddetta Cooperazione Politica Europea.

La procedura di ratifica

L'ultimo argomento di grande attualità e che è stato esaminato a lungo anche nel corso del dibattito sul Trattato Costituzionale è quello relativo al famoso art. 82, che nella sua essenzialità prevedeva una ratifica a maggioranza. Questo articolo è stato discusso fino al giorno della votazione nel Parlamento europeo, poiché rompeva un criterio sacro, di diritto prima di tutto, dal momento che un trattato internazionale deve essere approvato da tutti i partecipanti (per la Comunità, art. 236), e di fatto, poiché faceva saltare il controllo politico dei governi sui contenuti della riforma. E' interessante riportare le argomentazioni di Spinelli nella seduta conclusiva del Parlamento europeo: "richiamo la vostra attenzione sull'articolo 82.....vi si dice che, per l'entrata in vigore del Trattato tra i paesi che l'avranno ratificato, non è necessaria l'unanimità...Spetterà agli Stati che avranno ratificato il trattato fissare la data e la procedura dell'entrata in vigore di questo testo e negoziare nuovi rapporti con gli stati membri che non avranno aderito.....Se lasciassimo sussistere un dubbio sulla possibilità di cominciare, anche se non al completo, metteremmo il successo dell'operazione non nelle mani dei più decisi, ma in quelle dei più esitanti, anzi dei possibili avversari, destinando così tutta l'impresa a un fallimento quasi certo"¹⁴.

E' il sospetto che molti di noi hanno nutrito, ben prima del fallimento del Trattato costituzionale e dello stop a quello di Lisbona, di fronte alla complessità e al numero di ratifiche nazionali che dai tempi di Spinelli sono passate da 10 a 27, per di più con l'aggravio di un gruppo di governi contrari o scettici ben superiore a quello degli anni '80. La regola dell'unanimità in sede di ratifica, che malgrado tutti gli sforzi per attenuarla o eliminarla continua a sussistere, è da sempre l'incubo che ha accompagnato il riformismo europeo e che ci accompagnerà anche nei prossimi anni. Oggi in molti si pongono l'interrogativo sul cosa fare dopo il no irlandese al Trattato di Lisbona (che rischia di trovare qualche altro adepto) e quale "opting out" inventarsi ora che il processo di ratifica si è nuovamente inceppato. La questione sollevata (e risolta, almeno sulla carta) da Spinelli rimane quindi ancora un tema scottante e irrisolto. La sua è stata una proposta che già allora rappresentava un vero elemento rivoluzionario e di rottura nei confronti della logica confederale e che con grande coraggio il Parlamento europeo aveva approvato, pur sapendo di mettersi contro i governi dell'epoca.

Quello che ancora una volta è interessante notare è come Spinelli, con spirito in parte profetico ma anche frutto di un'esperienza storica, individuò nell'anello

¹⁴A. Spinelli, *Discorso pronunciato al P.E. nella seduta plenaria del 14 febbraio 1984*, op. cit.

debole ma anche decisivo nella vicenda politico-storica dell'Europa. Sempre nel suo discorso finale al Parlamento europeo, con tono quasi accorato, afferma: "Tra i paesi che esitano, penso...con un'attenzione, una tensione e un'angoscia particolari alla Francia, a causa dell'importanza probabilmente decisiva che il suo comportamento avrà per tutti gli altri paesi della Comunità". E' la stessa angoscia che molti europei hanno provato alla vigilia della ratifica francese del Trattato di Maastricht e ancora di più con il referendum negativo che ha affossato il Trattato costituzionale. Un'angoscia che per Spinelli si tramuterà in sconfitta non appena si renderà conto che Mitterand lo aveva abbandonato. Neppure il suo successivo incontro con Jacques Delors, nominato Presidente della Commissione nel gennaio del 1985 servivano a fare riprendere le fila del discorso con la Francia e con Mitterand¹⁵. Anzi, la convinzione di Delors che si dovesse riprendere la via funzionalista puntando innanzitutto sul completamento del Mercato unico si poneva di traverso rispetto alla visione di "high politics" di Spinelli. La Francia a quel punto rientrava del tutto nei ranghi del suo tradizionale europeismo.

Malgrado la sconfitta e alla luce dei progressi fino ad oggi compiuti, quella di Altiero Spinelli è una lezione di storia, di politica e di preveggenza istituzionale, che continuiamo a ritrovare nel faticoso percorso dell'Unione europea e che ancora in futuro potrà tornarci utile. E' stato calcolato che all'incirca i due terzi delle sue innovazioni siano poi passate nei Trattati successivi, che proprio per questo e malgrado l'utilizzo delle conferenze diplomatiche, hanno in definitiva marcato sostanziali miglioramenti in termini di politiche, istituzioni e competenze dell'Unione¹⁶. Innovazioni e miglioramenti cui non era possibile rinunciare in un'ottica generalmente condivisa (anche dai governi) di sviluppo del processo di integrazione europea. Ma certo non hanno risolto il problema di fondo sulla natura "sovranazionale" dell'Unione, che Spinelli attraverso la sua visione unitaria e semplificatoria era riuscito a tradurre in alcuni chiari ed innovativi articoli di un Trattato non rivoluzionario, ma potenzialmente molto più efficace e solido di quelli con cui oggi siamo costretti a convivere.

¹⁵ Per questa ricostruzione vedi: J. Pinder, *op. cit.*, pag. 584.

¹⁶ P. Ponzano, *op. cit.*, pag. 47.