

**Antonio Padoa Schioppa**

Università di Milano

## **L'eredità di Altiero Spinelli: luci ed ombre del nuovo Trattato**

*Non potendo purtroppo essere presente a Verona per ragioni di salute, invio questo contributo al Convegno.*

Se volessi sintetizzare con un'immagine corrispondente al titolo assegnatomi il mio giudizio sul nuovo Trattato approvato a Lisbona, direi che le luci sono le innovazioni recepite nel nuovo testo dal Trattato costituzionale del 2004, mentre le ombre sono di due coloriture differenti, le une (sul grigio) costituite dalle innovazioni proposte nel 2004 e respinte a Lisbona, le altre (sul nero) costituite dalle carenze del Trattato costituzionale stesso, che permangono tali e quali nel nuovo testo.

Vediamo queste tre categorie in ordine inverso, se non altro per evitare eccessi di depressione nei presenti e in chi ancora crede nella prospettiva europea (e sono fortunatamente moltissimi, non solo in Italia).

**1.** Le carenze di fondo che presentava il Trattato costituzionale possono ridursi a due sole. In primo luogo in esso non si è abolito il potere di veto per oltre quaranta materie concernenti non solo la politica estera e la sicurezza interna ed esterna all'Europa, ma anche la fiscalità, l'ambiente, la politica sociale, le risorse dell'Unione ed altri settori cruciali. In tal modo si è sancita la paralisi dell'Unione in presenza anche di un solo disseziante: una regola funesta, che renderebbe impossibile il funzionamento di ogni organo collegiale al mondo, dal conclave dei cardinali (che infatti l'ha abolita sin dall'anno 1179) al consiglio dei ministri, dal consiglio di amministrazione di un'impresa a un consiglio di condominio. Dove c'è il potere di veto l'Unione semplicemente non esiste.

In secondo luogo non si è voluto estendere il potere di codecisione del Parlamento europeo a tutte le materie di competenza legislativa dell'Unione, a cominciare dal potere fiscale che è geneticamente connaturato ad un Parlamento eletto, per di più escludendolo quasi integralmente dalle scelte di fondo sulla politica estera e di sicurezza: una linea radicalmente contraria ai principî delle moderne democrazie. Queste due carenze basilari si riflettono anche nel meccanismo di revisione previsto nel 2004 per i trattati europei, che esigono l'unanimità dei governi deliberanti nella Conferenza intergovernativa e l'unanimità delle ratifiche: un doppio vincolo, un vero cappio che costituisce per gli sviluppi futuri dell'unione un rischio gravissimo.

**2.** Le carenze che derivano dalle amputazioni apportate al Trattato costituzionale costituiscono la puntuale applicazione delle decisioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 21-22 giugno 2007. Per superare l'impasse dei no francese e olandese – ma in realtà soprattutto per l'implacabile pressione negativa della Gran Bretagna ed anche della Polonia: ove però le elezioni di qualche giorno fa hanno severamente punito la linea antieuropea dei due gemelli – la presidenza tedesca ha concordato una serie di modifiche al testo del 2004. Il testo che ne risulta viene ora presentato nella forma tradizionale di emendamenti dei due trattati sull'Unione e sulla Comunità europea, rispetto alla versione ultima di Nizza del 2000. Ne risulta un testo quasi illeggibile, lontanissimo dalla chiarezza e dalla sistematicità del Trattato

costituzionale nelle sue quattro parti, che davvero prefigurava anche nella forma una costituzione. E dire che uno degli obbiettivi del Trattati, da tutti i governi a parole condiviso, era di rendere più agevole ai cittadini la conoscenza dell'ordinamento dell'Unione. Di questa involuzione non attribuirei la responsabilità ai burocrati di Bruxelles, come ha scritto Giscard d'Estaing: è una responsabilità dei politici, dei governi. E solo loro.

A parte ciò, si è eliminato il termine "costituzione", che agli inglesi dispiaceva. Si sono eliminati i riferimenti all'inno e alla bandiera, che figuravano nel testo del 2004 ma che già erano di fatto in vigore da molti anni e che certo non spariranno. Si è modificato il titolo del responsabile della politica estera, togliendo l'appellativo di "ministro" che dava ombra ai nostri ministri nazionali e sostituendolo con quello di "alto commissario". Arretramenti gravi? Sì e no. Da un lato la storia ci insegna che ciò che conta nelle cariche e negli ordinamenti non sono le etichette formali ma i poteri reali esercitati, e i poteri dell'alto commissario saranno esattamente gli stessi previsti nel 2004 per il ministro, così come (almeno ad avviso di chi scrive, e non solo mio) l'Unione ha comunque una costituzione, come ce l'ha l'Inghilterra da secoli, pur non disponendo di un testo scritto che porti questa epigrafe. D'altro lato anche i simboli hanno un peso politico e storico, spesso molto alto; e se si è tanto premuto per eliminarne la presenza formale, significa che la volontà di impedire che l'Unione si configuri in avvenire come uno stato federale è ben forte. La priorità del diritto europeo sui diritti nazionali non figura più, ma va detto che essa è stata ormai sancita da molti anni dalla Corte di Giustizia, sulla base dei precedenti trattati. Più grave è che la Carta dei diritti sia stata confinata in un Protocollo e che avendo ottenuto ciò l'Inghilterra sia riuscita a far approvare la clausola dell'opting out per le disposizioni che non le piacciono.

**3. Sin qui le ombre. Ma veniamo alle luci, che fortunatamente non mancano.** La Carta dei diritti, pur emarginata dal testo-base come si è detto, viene però a far parte della normativa dell'Unione, e si tratta di una presenza giuridicamente e costituzionalmente di grande rilevanza, che di per sé rafforza e non di poco la natura oggettivamente costituzionale dei trattati europei; a Nizza la Carta era stata approvata quale semplice dichiarazione, ora diviene diritto azionabile. Il secondo e il terzo pilastro sono, sia pure in misura molto differenziata, ricondotti sotto l'unico pilastro del metodo comunitario e dunque riceveranno il supporto di tutte le istituzioni dell'Unione. I poteri del Parlamento europeo vengono estesi, pur nei limiti già accennati. E' sancita la personalità giuridica dell'Unio, con importanti ricadute nei rapporti internazionali. La durata della presidenza del Consiglio europeo viene estesa a due anni e mezzo rinnovabili per una volta; ed è rimasta la possibilità giuridica che in futuro alla presidenza del Consiglio europeo possa essere chiamato lo stesso presidente della Commissione. L'alto commissario per la politica estera apparterrà contemporaneamente al Consiglio dei ministri e alla Commissione. La nuova disciplina della cooperazione rafforzata e, per la difesa, della cooperazione strutturata permetteranno, se ci sarà l'indispensabile volontà politica, di porre in atto azioni e strategie da parte di un gruppo di stati membri dell'Unione senza venir condizionati dal no di altri stati; e questo anche sul terreno legislativo, addirittura con una clausola passerella che consentirebbe di abolire il veto.

Infine, il meccanismo di revisione futura dei trattati, pur con il difetto fondamentale già segnalato, è tuttavia rimasto tale da consentire il potere di iniziativa ad ogni Stato, alla Commissione e al Parlamento europeo. Basterà una maggioranza semplice del Consiglio europeo favorevole all'esame della proposta per imporre la convocazione di una Convenzione composta di parlamentari nazionali, europei,

rappresentanti dei Governi e della Commissione. E' vero che la Convenzione opererà con la formula del "consenso", ambigua e fuorviante. Ma la dinamica politica della Convenzione è completamente diversa da quella di una Conferenza intergovernativa ed anche da quella di una conferenza diplomatica. Poi arrivano le strettoie: per l'entrata in vigore occorrono l'unanimità nella CIG, l'unanimità delle ratifiche (una regola che da sola sarebbe stata sufficiente ad impedire l'approvazione della Costituzione americana del 1787), mentre in seguito può ancora intervenire il veto di un Parlamento nazionale.

Ma comunque la via di ingresso per riforme istituzionali e di contenuto anche ambizioso resta aperta.

4. In conclusione ritengo che sia certamente auspicabile una ratifica del Trattato di Lisbona in tempo utile per le elezioni europee del 2009. La ritengo anche probabile, dopo le tempeste del 2005. Ma sia nel caso probabile della ratifica sia nel caso meno probabile di un nuovo blocco è essenziale aver chiaro un punto: l'Unione europea non potrà all'infinito restar prigioniera di una logica perversa che affida alla mani di chi vuole ridurla a un semplice spazio di libero scambio il potere di impedire a chi invece vuole una vera unione politica federale di raggiungere la meta. Questo è profondamente ingiusto ed è indispensabile che prima o poi l'equivoco venga chiarito. Se necessario, anche con la rottura: quando una serie di paesi ha voluto Schengen, quando una serie di paesi ha voluto l'euro, l'arma decisiva è stata la minaccia di farlo da soli. Bisognerà ritornare su questo, studiando strategie di doppie velocità, di cerchi concentrici, di nuclei d'avanguardia (le formule sono infinite), peraltro già sperimentate in passato e giuridicamente praticabili, ovviamente lasciando sempre aperta la porta agli altri stati membri.

La condizione è che un gruppo di paesi, tra i quali certamente Germania Francia Italia Belgio, ma certo anche altri, compresi molti tra i paesi dell'allargamento, si mostrino decisi a non lasciarsi fermare. Sinora, negli ultimi quindici anni, questa volontà è purtroppo mancata.

Credo di poter affermare, nel centenario della nascita di quel grande padre dell'Europa che fu Altiero Spinelli, che su questo giudizio egli sarebbe d'accordo. D'altronde questa è stata la sua eredità, nel Progetto di trattato approvato dal Parlamento europeo sotto il suo impulso nel 1984: il suo grande testamento politico, oggi più che mai attuale.

Molti sono i punti di forza dell'idea europea e della sua prospettiva di attuazione oggi. Il mondo ha estremo bisogno di un'Europa unita, che agisca come coprotagonista sulla scena mondiale anche in politica estera, nella difesa dell'ambiente, nei rapporti di pace, nella gestione delle tensioni e delle guerre locali. I cittadini europei hanno bisogno di esser tutelati come gli stati nazionali non sanno più fare anche se si ostinano a non riconoscerlo. L'opinione pubblica europea è tuttora favorevole all'unione politica e alla difesa comune con una maggioranza straordinaria dei due terzi a livello europeo. E tre delle istituzioni dell'Unione, il Parlamento, la Commissione e la Corte di giustizia, hanno già natura e vocazione federale.

La mobilitazione congiunta del Parlamento europeo, dei movimenti federalisti, degli intellettuali, che renda visibile una tendenza di fondo testimoniata dai dati costanti sulle preferenze dell'opinione pubblica, potrà, si spera, far compiere alla costruzione grandiosa che ha riscattato l'Europa dalle miserie del secolo XX il passo finale, che la conduca al mondo di domani.