

**LUISS**  
**Libera Università Internazionale degli Studi Sociali**  
**Guido Carli**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE**

CATTEDRA: Diritto dell'Unione Europea

**TESI DI LAUREA TRIENNALE**

TITOLO

**IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE**  
**EUROPEA**  
**ATTRAVERSO LE TAPPE DELLA CED**  
**E DEL PROGETTO SPINELLI**

Relatore: **Prof. Francesco CHERUBINI**

Candidato: **Leo AULETTA**

Matricola: 076832

Anno Accademico 2016/2017



## **SOMMARIO**

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO I.....</b>	<b>6</b>
<b>DAL FEDERALISMO EUROPEO AL FUNZIONALISMO.....</b>	<b>6</b>
<b>I.1 . All’origine del federalismo europeo .....</b>	<b>6</b>
<b>I.2. Il fallimento del diritto internazionale secondo il modello della     Società delle Nazioni .....</b>	<b>7</b>
<b>I.3. Prospettive europee nel secondo dopo guerra.....</b>	<b>9</b>
<b>I.4. Critica al diritto internazionale .....</b>	<b>11</b>
<b>I.5. Critica alla costruzione funzionalista di uno Stato delle nazioni     europee.....</b>	<b>13</b>
<b>I.6. Il funzionalismo .....</b>	<b>14</b>
<b>I.7. Dalla CECA alla CED: il trionfo del funzionalismo rispetto al     federalismo.....</b>	<b>18</b>
<b>CAPITOLO II.....</b>	<b>21</b>
<b>DAL FALLIMENTO DELLA CED A QUELLO DEL TRATTATO SPINELLI: DUE STORIE SIMILI .....</b>	<b>21</b>
<b>II.1. Il percorso della CED .....</b>	<b>21</b>
<b>II.2. La struttura del trattato CED .....</b>	<b>23</b>
<b>II.3. Le novità introdotte dalla CED sul piano internazionale.....</b>	<b>27</b>
<b>II.4. Il contesto internazionale con cui si arriva al progetto Spinelli..</b>	<b>29</b>
<b>II.5. Spinelli, un pragmatico o un utopista?.....</b>	<b>31</b>
<b>II.6. L’Europa e il suo funzionamento giuridico fino all’Atto Unico .</b>	<b>32</b>
<b>CAPITOLO III .....</b>	<b>37</b>
<b>IL PROGETTO SPINELLI.....</b>	<b>37</b>
<b>III.1. Il percorso istituzionale e il Club del Coccodrillo .....</b>	<b>37</b>
<b>III.2. Il progetto di Altiero Spinelli .....</b>	<b>40</b>
<b>III.3. Il metodo Spinelli .....</b>	<b>41</b>
<b>III.4. Struttura del trattato Spinelli .....</b>	<b>42</b>
<b>III.5. Principali innovazioni del Trattato Spinelli .....</b>	<b>45</b>
<b>III.6. Le relazioni internazionali nel Trattato Spinelli .....</b>	<b>49</b>
<b>CONCLUSIONE.....</b>	<b>52</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>54</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>60</b>

## INTRODUZIONE

Non solo non esiste più traccia dell'originario spirito comunitario, ma non esistono neppure le premesse e le vestigia di un'Europa Comunitaria<sup>1</sup>.

Così, già nel 1968 si esprimeva Guido Comessatti, sul processo d'integrazione europea e sull'impasse in cui si trovava.

La federazione europea non si proponeva di colorare in questo o quel modo un potere esistente. Era la sobria proposta di creare un potere democratico europeo<sup>2</sup>.

Questo pensiero esprime il sentimento di delusione di Spinelli dopo aver constatato che il suo progetto, per una Costituzione Europea, nell'ultima primavera europeista, come un bocciolo racchiudente un bellissimo fiore che non si schiuderà mai, non vedrà mai luce.

Come si è arrivati a questa crisi? Alla luce delle disposizioni dell'Atto Unico Europeo ("AUE"), del Trattato sull'Unione Europea ("TUE") e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ("TFUE") che riporteremo, sembra poco comprensibile l'impasse, forse addirittura il regresso in cui si trova oggi l'Unione Europea.

Già nel 1986 troviamo all'art. 1 del AUE, la chiara espressione di una volontà di proseguire verso un'unione.

Le Comunità europee e la Cooperazione politica europea perseguono l'obiettivo di contribuire insieme a far progredire concretamente l'Unione europea<sup>3</sup>.

Poi nel preambolo del Trattato sull'Unione Europea troviamo riferimenti all'intenzione di un perseguimento di un processo integrativo sempre più stretto tra i popoli dell'Unione Europea. L'art. 1, co. 2, recita:

Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini<sup>4</sup>.

Anche nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea troviamo all'art. 356 il riferimento ad unione e integrazione come irreversibili e irrevocabili "per una durata illimitata"<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> COMESSATTI (1968), citato in CHITI-BATELLI (1984: 1).

<sup>2</sup> SPINELLI (1987).

<sup>3</sup> Atto Unico Europeo, Lussemburgo, 17 febbraio 1986.

<sup>4</sup> Trattato sull'Unione Europea, Maastricht, 7 febbraio 1992.

Anche nei momenti più critici il mito dell'irreversibilità dell'Unione Europea è stato il pilastro che ha permesso alla struttura comunitaria di non sgretolarsi. Nella realtà la possibilità di rescindere era prevista dalla Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati; prevedeva la possibilità di estensione di un trattato in caso di un consenso unilaterale degli altri Stati membri o di un mutamento delle circostanze. Nonostante ciò fu solo con il Trattato di Lisbona che per la prima volta viene attribuito agli Stati membri un diritto di recesso volontario, non più per mutamento delle circostanze, tramite procedure descritte dall'art. 50 TUE.

Il Trattato di Lisbona per i federalisti segna forse una parola fine sul progetto iniziale europeista e sui sogni di una Costituzione Europea di Spinelli, per altri invece non è che una presa di coscienza delle difficoltà reali dell'Unione Europea ("UE") nel processo integrativo.

Analizzando il percorso della Comunità Europea di Difesa<sup>6</sup> ("CED") e successivamente il "Trattato Spinelli", ovvero il Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea<sup>7</sup> ("PTUE"), cercheremo di comprendere l'importanza di questi due trattati per il processo di integrazione europea e le cause che hanno portato al loro fallimento; un fallimento le cui conseguenze si ripercuotono ancora oggi, più di 30 anni dopo la stesura del progetto Spinelli.

---

<sup>5</sup> UNIONE EUROPEA (2010: 198); Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (versione consolidata).

<sup>6</sup> Traité instituant la Communauté Européenne de Défense, Paris, 27 mai 1952.

<sup>7</sup> Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea, approvato dal Parlamento Europeo il 14 febbraio 1984.

# CAPITOLO I

## DAL FEDERALISMO EUROPEO AL FUNZIONALISMO

### I.1 . All'origine del federalismo europeo

I primi germi di un'Europa unita nacquero in Italia con il movimento federalista che credeva e promuoveva una presa di coscienza del concetto di Europa. I suoi sostenitori ritenevano che l'Europa, nonostante le sue grandi divisioni interne, costituisse un'unità morale e spirituale, e che non fosse possibile mantenere quell'equilibrio tra nazioni che storicamente aveva reso feconda la loro esistenza. Credevano che fosse giunta l'ora per il continente europeo di darsi un nuovo assetto dove le vocazioni e aspirazioni nazionali venissero temperate per ordinarsi al fine supremo della difesa di quei valori ritenuti da tutti ugualmente fondamentali e che erano invece minacciati dall'incontenibile violenza dei conflitti che nel passato avevano ridotto in rovina l'Europa. Essi credevano che questo nuovo assetto, destinato a surrogare il vecchio equilibrio, dovesse fare del continente europeo una vera e propria società politica che, pur riconoscendo la preziosità dei caratteri propri di ciascuna nazione, le riunisse tutte in un unico ordine giuridico. Solo in questo modo, secondo i pensatori del movimento federalista, si poteva evitare un'altra tremenda crisi continentale che avrebbe portato l'Europa sull'orlo del baratro.

Il movimento federalista traeva ispirazione dal *Manifesto di Ventotene*<sup>8</sup>, redatto dai due confinati Ernesto Rossi e Altiero Spinelli nel 1941 e diffuso nel numero 1 dei Quaderni del Movimento Federalista Europeo nel 1943, che rimane un testo fondatore. Ma per ricostruire i fondamenti teorici del movimento federalista prenderemo come riferimento un testo fondamentale di Umberto Campagnolo, leader del Movimento Federalista Europeo, ossia *Repubblica federale europea*, un saggio-manifesto del 1945<sup>9</sup>. Anche perché è in questo quadro teorico organico che si situa il successivo Trattato Spinelli degli anni 1980.

Il *Manifesto* era animato da uno spirito prometeico che sfociava in un atteggiamento giacobino. La fine della guerra avrebbe portato a una crisi rivoluzionaria nella quale sarebbe stato possibile imporre rapidamente, sulle macerie delle nazioni distrutte, una soluzione federalista. Per questo fine sarebbe stato necessario forgiare un partito rivoluzionario che Spinelli tratteggiava con accenti che echeggiavano il modello di partito di rivoluzionari di professione di cui aveva una diretta esperienza. Tuttavia queste asprezze si spiegano con la condizione da *statu nascenti* che percorre il documento, ma non ne inficiano il grande valore innovativo. Tant'è vero che il *Manifesto* resterà come motivo ispiratore dell'azione federalista, e in generale europeista, anche quando, a

---

<sup>8</sup> ROSSI, SPINELLI (1941,1943).

<sup>9</sup> CAMPAGNOLO (1945).

guerra conclusa, la costruzione dell'Unione europea prenderà strade molto diverse<sup>10</sup>.

Alla base dell'idea federalista vi era quindi la convinzione che vi fosse in Europa un'unità ideale tra le varie nazioni che già da tempo trascendeva i confini nazionali. Tale unità ideale rendeva quei confini, che un tempo avevano protetto le nazioni e i loro corrispettivi cittadini, delle mura di una prigione troppo angusta.

Portare avanti queste nuove idee politiche implicava un'analisi del primo tentativo di organizzazione sovranazionale: la Società delle Nazioni, nata con lo scopo di porre fine alla guerra e risolvere i contrasti tra nazioni tramite mezzi pacifici. L'analisi della sua struttura giuridica ci permetterà di comprendere le cause del suo fallimento.

## **I.2. Il fallimento del diritto internazionale secondo il modello della Società delle Nazioni**

Era convinzione dei federalisti che la prima guerra mondiale fosse stata causata, oltre che dalle tensioni economiche e imperialistiche, dalla conclusione di quel processo che aveva portato alla formazione delle nazioni. Tale processo era stato talmente forte e propulsivo da portare allo scoppio della prima guerra mondiale e da animare la ricerca di una soluzione che riportasse l'equilibrio nel continente. Perciò vedevano nel Trattato di pace di Versailles il trionfo del principio nazionalista. Giudicavano che la soluzione adottata, per quanto potesse apparire ai tempi equilibrata e sensata, si basava di fatto su una contraddizione. Però, proprio dal precario equilibrio stabilito dal Trattato di Versailles, in molti cittadini nacque la coscienza, seppur ancora debole e fioca, del fatto che all'Europa non bastassero più i vecchi mezzi della politica<sup>11</sup>. Si iniziò a intuire che il gioco delle forze nazionali, la politica di equilibrio, le alleanze, i Direttori internazionali non rispondevano più sufficientemente alle mutate condizioni dell'Europa. Così all'indomani della prima guerra mondiale si era fatto spazio, con molte esitazioni, con molte riserve e tentennamenti, una proposta innovativa nella politica internazionale: la Società delle Nazioni. Si trattava ancora di una concezione incoerente, ambigua, priva di una coscienza storica adeguata dei problemi europei, incapace di aderire allo stato esistente delle cose in Europa: quindi non poteva costituire un impulso veramente efficace per una politica europea nuova ma era finita con il diventare una nuova etichetta della vecchia politica nazionalista<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> GRIFFO (n.i: 5).

<sup>11</sup> CAMPAGNOLO (1945: 30).

<sup>12</sup> CAMPAGNOLO (1945: 31).

Tuttavia, il fatto che fosse istituito un organismo intergovernativo dimostra che già stava nascendo un concetto che voleva superare quello di nazione con la sua struttura di stato-nazione: i federalisti vi individuano gli albori del concetto di un'Europa che si delineava appena tra le nebbie del cosmopolitismo e di un internazionalismo ancora poco europeo.

Una "Società delle Nazioni" non esistette mai in realtà ma si realizzò solo una politica della Società delle Nazioni, detta della sicurezza collettiva, del disarmo e dell'arbitrato obbligatorio, con lo scopo di mantenere l'equilibrio stabilito tramite i trattati di pace. Una politica così concepita giovò ben poco all'effettiva risoluzione dei conflitti, e anzi, rivelandosi uno strumento fallimentare, risultò controproducente nel diffondere l'idea di creare un'organizzazione intergovernativa dotata di ordinamento giuridico a tutela della pace mondiale. Ma questo è dovuto al fatto che essa conteneva al suo interno un'evidente contraddizione che la privava di ogni forza effettiva per lasciare solo un involucro diplomatico sul quale ha contato, per un po' di tempo, chi sperava di poterla utilizzare, per poi doversi rendere conto della sua incapacità operativa<sup>13</sup>. In effetti vi era una contraddizione nel concetto stesso di un diritto internazionale che poneva un suo ordine giuridico accanto o sopra quello delle costituzioni nazionali vigenti pienamente. L'esperienza empirica di questo fallimento avrebbe dovuto far comprendere che l'Europa non avrebbe potuto, né dovuto, perseguire la pace sotto un'illusoria protezione del diritto internazionale<sup>14</sup>.

Purtroppo l'esperienza non fece il suo corso nonostante molti all'epoca credero veramente che una Società delle Nazioni, con il suo annesso impianto giuridico internazionale, potesse proporre una soluzione concreta al problema europeo. Una pace perseguita tramite i metodi della politica tradizionale non poteva però che portare a due possibili soluzioni in caso di conflitto: l'annientamento della nazione vinta, o quanto meno l'assestamento di un colpo così duro che avrebbe reso molto difficile alla nazione vinta risollevarsi nel futuro, oppure il concordare delle condizioni tali da lasciare la nazione vinta soddisfatta e con intatte possibilità di una ripresa rapida. Quale delle due soluzioni si fosse scelta sarebbe stato compito del diritto internazionale sancirla per farne una realtà giuridica.

Campagnolo analizza più approfonditamente la prima opzione possibile: l'annientamento della nazione vinta. È impossibile credere che si possa realmente distruggere una nazione europea in quanto, anche nel caso in cui un'altra nazione ne avesse le capacità, sopravviverebbe comunque un senso di solidarietà tale da rendere difficile ogni tipo di azione di tale drasticità<sup>15</sup>. L'Europa è infatti un'unica entità culturale e la perdita di un paese danneggerebbe tutti gli altri. Anche imporre condizioni tali da rendere molto diffici-

---

<sup>13</sup> CAMPAGNOLO (1945: 30).

<sup>14</sup> BONA, TOSI (2007: 93).

<sup>15</sup> CAMPAGNOLO (1945: 34).



le la ripresa del vinto risulta una via impercorribile in Europa. Infatti, in particolare con i tempi moderni, il paese vinto prima o poi tenta di rialzarsi e cerca inevitabilmente la sua rivincita. Nessun diritto o provvedimento riuscirà ad impedire questo meccanismo; anzi se una forza di governo sarà disposta ad accettare simili condizioni, più saranno dure e più favoriranno l'insorgere di forze rivoluzionarie destinate in futuro a prevalere su quelle governative. Questa evidenza storica ha di fatto ormai costituito un vero e proprio principio secondo cui vi è una vera e propria dipendenza tra la politica interna degli Stati europei rispetto alla loro posizione internazionale. Quanto più uno Stato viene ridotto in condizioni miserabili tanto prima inevitabilmente i fascismi e nazionalsocialismi risorgeranno, come mostra chiaramente l'esperienza della Germania dopo la I guerra mondiale.

Passiamo quindi alla seconda possibilità: determinare le condizioni di pace in accordo con il vinto in modo da rendere possibile una sua veloce ripresa. In questo caso, nonostante un possibile sentimento di gratitudine verso chi ha portato un aiuto, le motivazioni che avevano portato al conflitto rimarrebbero intatte e spingerebbero la nazione vinta a ritentare la prova alla prima occasione. Nulla muterebbe anche nell'ipotesi di una pace tramite la formazione di grandi alleanze in nome della sicurezza collettiva. È un dato di fatto che tali alleanze sussistono fino a quando permane l'interesse comune degli Stati coinvolti nell'alleanza e, anche se l'interesse comune fosse un obiettivo cruciale come la sicurezza collettiva, ciò non modificherebbe la caratteristica insita di ogni alleanza: l'instabilità<sup>16</sup>.

A termine di questo ragionamento Campagnolo afferma che il vincitore di un domani, riconosciuta la necessità di una pace lunga ed effettiva, non potrà contare sugli strumenti della politica tradizionale in quanto risultano inutili rispetto agli insormontabili ostacoli e rischi, e sarà perciò costretto ad ammettere che la sola via percorribile sia la costruzione di un ordine giuridico veramente capace di unire i popoli europei sotto un unico diritto, creando una vera società politica europea.

### **I.3. Prospettive europee nel secondo dopo guerra**

Per i federalisti l'effettiva unificazione giuridica dell'Europa non è solo resa necessaria dall'impossibilità di contenere in altro modo gli esasperati antagonismi nazionali, ma anche per le difficoltà insuperabili che gli Stati riscontrano nel tentativo di risolvere problemi politici, economici e sociali legati alle circostanze internazionali. Appariva infatti un'impresa vana e impraticabile quella di creare nel secondo dopo guerra regimi e governi che garantissero sufficientemente la sicurezza e l'ordine interno dei paesi europei in una

---

<sup>16</sup> CAMPAGNOLO (1945:35).

situazione di instabilità, dove si scorgeva un “processo di balcanizzazione” (ove per balcanizzazione si intendeva una patologia per cui un popolo non riesce a darsi un governo che gli procuri un’esistenza ordinata all’interno e relazioni internazionali abbastanza pacifiche)<sup>17</sup>.

In una situazione simile, che potessero sorgere, o comunque consolidarsi, regimi di governo nazionali appariva poco auspicabile, mentre l’esistenza di un ordinamento generale dell’Europa avrebbe fornito le condizioni ideali per la nascita e lo sviluppo di istituzioni giuridiche normali. Le motivazioni messe in evidenza sono principalmente tre: tale ordinamento europeo avrebbe eliminato tutte le cause di dissenso e inquietudine derivanti dalle rivalità internazionali, *in secundis* avrebbe alleggerito il governo nazionale di un grosso carico che verrebbe trasferito al governo centrale europeo e per ultimo la protezione nei confronti dei cittadini risulterebbe maggiormente assicurata da siffatto governo centrale.

Se passiamo dalle questioni di ordine politico a quelle di ordine economico, Campagnolo evidenzia che l’Europa, inteso come insieme di Stati, dalla prima guerra mondiale in poi aveva perso gradualmente terreno passando il primato economico agli USA. Il declino era dovuto principalmente, da un lato, dal ripetersi di guerre distruttive, che avevano assorbito grande parte delle sue energie produttive e, dall’altro, al fatto che gli Stati europei non avevano un mercato abbastanza vasto e sicuro a differenza degli USA che disponevano dell’intera America del nord. La vastità del mercato ha permesso agli USA di avere una produzione di qualità in quantità. La concorrenza dell’economia americana non poteva essere fronteggiata dagli europei fino a che non si fossero resi conto della necessità di unirsi.

L’unione tra le economie non è stata così semplice: i nazionalismi avevano scavato un solco tale tra gli Stati che si era creato un abisso tra un’economia e l’altra rendendo difficile la comunicazione e, per lungo tempo, rese impossibile la creazione di un mercato unico europeo. I nazionalismi furono così impegnati in una straziante lotta tra di loro che ignorarono la ben più grande minaccia esterna dovuta alla potenza economica americana: invece di combatterla, finirono spesso anche per allearvisi<sup>18</sup>. Perciò, se si voleva cercare di riportare l’Europa al primato economico, appariva fondamentale la creazione di un regime giuridico capace di eliminare le inasprite ambizioni nazionalistiche. Un regime giuridico, atto a portare a termine questo compito doveva abbattere le vecchie barriere interstatali, e per compiere quest’operazione doveva costituirsi come ordinamento giuridico veramente europeo, ovvero uno Stato delle nazioni europee. Perché questo processo si potesse avviare era necessario innanzitutto una presa di coscienza della sua irrinunciabilità da parte dei popoli.

---

<sup>17</sup> CAMPAGNOLO (1945: 36).

<sup>18</sup> CAMPAGNOLO (1945: 38).

## I.4. Critica al diritto internazionale

Sintetizzeremo qui le critiche avanzate al diritto internazionale da parte dei federalisti. Nonostante le evidenti criticità e difficoltà di un approccio giuridico internazionale nel dopoguerra, erano ancora molti coloro che sostenevano, a dispetto dell'evidenza empirica, che fosse sufficiente a risolvere i mali europei un diritto internazionale che si configurasse come un ordine giuridico che abbracciasse tutte le nazioni del mondo e non solo quelle europee<sup>19</sup>. Costoro erano convinti che, se si fosse ridata autorità al diritto internazionale, se gli Stati si fossero attesi scrupolosamente alle sue disposizioni l'Europa avrebbe avuto la pace e l'ordine necessari alla sua esistenza e al suo progresso mentre le nazioni avrebbero potuto mantenere la loro struttura statale integra<sup>20</sup>.

Nonostante la diffusa accettazione di questa dottrina, essa manca di un saldo fondamento teorico. Non procederemo qui a una completa confutazione di questa tesi ma metteremo in mostra solo alcune obiezioni evidenti. Innanzitutto possiamo dire che un ordine che non abbia una diretta applicabilità non si può definire un vero ordine giuridico dato che la sua applicabilità dipende esclusivamente dalla buona volontà e dall'interesse soggettivo degli interessati. Uno Stato, a torto o ragione, potrebbe ritenere di trarre vantaggio a non conformarsi al diritto internazionale<sup>21</sup>.

Vi possono essere degli strumenti per far sì che si applichino determinate norme come sanzioni e addirittura rappresaglie belliche, ma come ci insegna la storia spesso i soprusi sono compiuti dal più forte verso il più debole. E poi com'è possibile definire una guerra giusta? Per i sostenitori del diritto internazionale la mancanza di strumenti per permettere l'applicazione delle norme internazionali non toglie a queste ultime autorità, ovvero il loro carattere di diritto. Prima di andare avanti bisogna però comprendere che cosa si intende come diritto; sembra un diritto quantomeno *sui generis* quello sulla cui protezione non si può contare<sup>22</sup>. Possiamo dire, osservando la condizione in cui era ridotta l'Europa nel secondo dopoguerra, che tale diritto internazionale non rappresentava uno strumento per cui essa potesse difendersi dai suoi stessi appetiti nazionalistici, e che pertanto era necessario un altro ordine giuridico, che definiremo vero, in quanto caratterizzato da un diritto applicabile, o anche semplicemente efficace, capace di essere un rimedio sicuro verso i problemi europei.

---

<sup>19</sup> CAMPAGNOLO (1945: 39).

<sup>20</sup> SOLA (1996).

<sup>21</sup> CAMPAGNOLO (1945: 39).

<sup>22</sup> CAMPAGNOLO (1945: 40).

Bisogna considerare che quello trattato fino ad ora è un diritto internazionale in forma grezza, arcaica, e che come molti diritti anch'esso può essere soggetto a perfezionamenti e miglioramenti. Le mancanze che abbiamo sottolineato in precedenza sono spesso state accettate anche dai sostenitori dell'ordine giuridico internazionale, i quali hanno cercato di porvi rimedio suggerendo nuove istituzioni internazionali che potessero dare forza al diritto. Nacque così il diritto della Società delle Nazioni, della Corte permanente di giustizia, dell'arbitrato obbligatorio, della sicurezza collettiva e del disarmo. Tutte istituzioni che sarebbero andate a formare un ordine internazionale che avrebbe dovuto garantire il rispetto del diritto ricorrendo ove necessario anche alla forza se fossero state violate le sue supreme norme fondate sulle frontiere statali stabilite dai trattati, che dovevano perciò essere considerate come sacre e definitive. Lo Stato che avesse cercato di modificare lo *status quo* sarebbe incorso nell'azione congiunta e irresistibile di tutti gli altri contro di sé<sup>23</sup>. Il sistema così immaginato però, al primo test effettivo sulla sua operatività, ovvero l'aggressione tedesca alla Cecoslovacchia e poi l'annessione dell'Austria, non ha funzionato e ciò fu dovuto al fatto che questo sistema non esisteva affatto. Non esisteva perché non poteva esistere, in quanto gli elementi di cui doveva essere costituito, gli Stati, non erano affatto suscettibili di organizzazione in quanto essi mantenevano un'assoluta sovranità su se stessi. Per tale ragione né allora né oggi è possibile immaginare un diritto internazionale veramente efficace<sup>24</sup>.

Alcuni non mancarono di sottolineare che il fallimento del diritto internazionale fu dovuto al suo carattere universale, umanitaristico e utopistico. Nel secondo dopoguerra si fece strada l'idea che fosse possibile una sicurezza collettiva, non più mediante l'accordo di cinquanta e più nazioni, ma tramite un accordo tra le quattro/cinque maggiori potenze mondiali le quali, strette in un impegno solenne, congiungano le loro forze per il mantenimento di una pace da esse stabilita.

Essi credevano che un'organizzazione così strutturata, con un Consiglio più snello e quindi più libero ed energico, fosse capace di assicurare il rispetto delle norme internazionali<sup>25</sup>. Forse un'alleanza di questo tipo può essere in grado di mantenere un ordine da essa prestabilito ma difficilmente questo ordine corrisponderebbe a quello voluto o giusto per il resto delle nazioni. Un'alleanza di questo stampo potrebbe perciò provocare un cammino a ritroso della storia e risulterebbe incapace di risolvere i problemi del continente europeo.

Un'organizzazione di questo genere, privandosi anche della parvenza di universalità, che aveva dato un certo prestigio, seppur breve, alla Società delle Nazioni, si sarebbe mostrata nella sua natura di strumento egemonico che

---

<sup>23</sup> CAMPAGNOLO (1945: 43).

<sup>24</sup> BONA, TOSI (2007: 110).

<sup>25</sup> CAMPAGNOLO (1945: 44).

l'avrebbe resa immediatamente invisa a tutti gli Stati europei. Si sarebbe determinato un permanente stato conflittuale con i paesi europei che, sebbene avrebbero potuto conoscere un notevole livello di benessere, non avrebbero ugualmente tollerato un ordine contrapposto alle loro più essenziali aspirazioni. L'evidenza storica empirica mostra che gli Stati Europei, in tutto l'arco della loro storia, hanno sempre preferito la libertà al benessere e le guerre combattute ne sono una testimonianza.

Dobbiamo ora introdurre un altro elemento: fino ad ora abbiamo supposto che un'alleanza di questo genere sia solida ma nella realtà ci troveremmo di fronte ad un'alleanza molto fragile che difficilmente potrebbe avere lunga durata. Basti pensare all'azione disgregatrice da parte delle altre nazioni che si alleerebbero con uno o l'altro Stato dell'alleanza creando in breve tempo contrasto tra di essi. Va inoltre considerato che ben presto gli interessi mondiali dei vari alleati finirebbero inevitabilmente per contrastarsi.

### **I.5. Critica alla costruzione funzionalista di uno Stato delle nazioni europee**

Una volta riconosciuta l'impossibilità di applicare precedenti soluzioni, possiamo percorrere la strada indicata all'inizio del capitolo, ovvero la creazione di un ordine giuridico capace di compiere quell'unificazione dell'Europa che, secondo i federalisti, rappresenta la necessaria soluzione del problema europeo, e questo ordine non può che essere quello di uno Stato delle nazioni europee<sup>26</sup>.

Era opinione diffusa, anche alla luce di quanto detto in precedenza, che l'Europa uscita dalle due guerre, non fosse dotata di alcuna delle istituzioni necessarie per preparare il continente a un mutamento così radicale e che perciò sarebbe convenuto dare luogo a un'azione preparatoria elaborando inizialmente soluzioni meno radicali del problema europeo, accontentandosi di porre le pietre miliari alla base del futuro edificio giuridico. Si tratta quindi di un approccio funzionalista e graduale al processo di integrazione europeo, un processo che, come vedremo più avanti, avrà la meglio su quello proposto dal Movimento federalista e dai suoi seguaci. I sostenitori di tale approccio credevano che si potesse iniziare il processo di creazione dell'Europa con la costruzione, inizialmente, delle istituzioni più facilmente accettabili dagli Stati, a cominciare da un accordo economico volto a costruire una federazione economica Europea<sup>27</sup>.

A dispetto di questa argomentazione dobbiamo ancora una volta ribadire come, per i federalisti, una qualsiasi forma, seppur lievemente modificata, di politica tradizionale sia inetta allo scopo di una soluzione longeva al proble-

---

<sup>26</sup> CAMPAGNOLO (1945: 46).

<sup>27</sup> CAMPAGNOLO (1945: 46).

ma europeo e per tale motivo una formulazione innovativa come uno Stato delle nazioni europee o esiste nella sua interezza o non può esistere.

Per i federalisti, lo Stato europeo non può essere rappresentato da una parte delle sue istituzioni perché sono tutte ugualmente difficili da realizzare e nessuna di esse può tenere le veci dell'intero ordine giuridico. Per tale motivo una federazione economica europea, lontana dal poter rappresentare il fondamento della federazione europea, non potrebbe che esserne il coronamento finale perché solo una vera federazione sarebbe in grado di assicurarne l'effettività, ammesso che gli Stati trovino un accordo in tale materia. Solo così si potrebbero superare gli antagonismi che caratterizzano ogni accordo internazionale, anche di natura economica, e che hanno reso vano nel tempo ogni tentativo di attuare una piena libertà di scambi fra gli Stati. Bisogna ricordare infatti, che le barriere che dividono l'Europa sono innanzitutto di natura politica e solo subordinatamente di natura economica<sup>28</sup>.

Possiamo dire che per il Movimento federalista o si doveva realizzare l'Europa *in toto* o in nessuna parte, perché optare per una parziale realizzazione sarebbe stata un'azione illusoria che non avrebbe risolto in profondità il problema lasciando l'Europa indifesa e soggetta a nuove possibili guerre forse ancora più devastanti.

## **I.6. Il funzionalismo**

Dopo aver lungamente trattato della visione federalista, e per via indiretta della visione intergovernativa, è ora necessario quanto meno analizzare brevemente il già menzionato funzionalismo, latore di una visione molto differente del processo di integrazione di una futura Europa. Riassumendo, possiamo dire che vi erano tre visioni principali: federalismo, che abbiamo appena analizzato, con-federalismo, ovvero la visione intergovernativa propria del diritto internazionale e per l'appunto il funzionalismo. Il funzionalismo aveva una natura tecnico-amministrativa e si configurava come una sorta di compromesso tra le due altre soluzioni. L'idea alla base era quella di mettere sul piano della comunità, gradualmente, l'amministrazione di alcuni servizi o funzioni di importanza strategica mediante l'uso di trattati<sup>29</sup>.

Il pregio di questo metodo era che da una parte rassicurava gli Stati, i quali mantenevano quanto meno formalmente una loro sovranità, dall'altra permetteva la nascita di una serie di istituzioni europee che, a loro volta favorivano la creazione di potenti interessi comuni che avrebbero gradualmente eroso le sovranità nazionali. Il più illustre rappresentante del funzionalismo fu Monnet, fautore della CECA, il quale finì più volte in aspro contrasto con il più illustre esponente del federalismo, promotore della CED e successiva-

---

<sup>28</sup> CAMPAGNOLO (1945: 47).

<sup>29</sup> DE LUCA (2006).

mente del “Trattato Spinelli”, ossia Altiero Spinelli. Tuttavia, ricordiamo che nonostante questi contrasti per Monnet e i funzionalisti il vero nemico comune da combattere era Charles de Gaulle e la sua visione con-federalista di un “Europa delle patrie”<sup>30</sup>.

Monnet durante la seconda guerra mondiale maturò l’idea che, se i paesi europei non volevano rassegnarsi a svolgere un ruolo marginale nello scenario mondiale, avrebbero dovuto cercare di unirsi. Per raggiungere questo obiettivo era fondamentale superare la rivalità franco-tedesca e non vi era modo più efficace che eliminare una delle fonti principali di questa rivalità: il controllo del bacino di carbone e acciaio della Ruhr. A tale fine egli prevede un’authority internazionale che sottraesse il controllo dell’area ai due paesi. L’occasione per mettere in pratica tale piano non tardò ad arrivare; nel 1950 la Germania chiese di poter aumentare la sua quota di produzione di acciaio riaprendo la problematica sul controllo della Ruhr. Sfruttando l’occasione, nel breve arco di un anno, Monnet riuscì a far firmare il Trattato della CECA a sei paesi, che verranno d’ora in poi nominati paesi fondatori: Francia, Italia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

La creazione della CECA rappresenta un perfetto esempio della dottrina funzionalista, ma se vogliamo analizzarla più profondamente possiamo ricorrere a quello che è considerato “il manifesto del funzionalismo” ovvero la dichiarazione di Schumann il 9 maggio 1950<sup>31</sup>.

L’Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L’unione delle nazioni esige l’eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l’azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania.

A tal fine, il governo francese propone di concentrare immediatamente l’azione su un punto limitato ma decisivo. Il governo francese propone di mettere l’insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un’organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei. La fusione delle produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime.

La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i paesi che vorranno aderirvi e intesa a fornire a tutti i paesi in essa riuniti gli elementi di base della produzione industriale a condizioni uguali, getterà le fondamenta reali della loro unificazione economica<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> DE LUCA (2006).

<sup>31</sup> SCHUMAN (1950).

<sup>32</sup> SCHUMAN (1950).

Da questa parte del discorso possiamo vedere come i funzionalisti mirino, tramite l'integrazione in alcuni settori strategici, non solo ad eliminare ogni rivalità ma anche a rendere evidentemente non conveniente ogni possibile conflitto. Questo approccio cerca di rendere le istituzioni comunitarie, man mano che aumentano di numero e qualità, sempre più indispensabili agli Stati finché essi stessi non diventino inutili, meri rappresentanti di confini e di poteri facenti parte di un'epoca passata.

Un altro fautore del Funzionalismo che potrebbe farci comprendere meglio la base teorica su cui si poggia questa dottrina fu Mitrany. Egli individua come fine ultimo del Funzionalismo, al pari di altre dottrine, quello del mantenimento della pace. Egli mette a fuoco due problemi irrisolvibili nell'ambito dei sistemi tradizionali e che, proprio per questo, rappresentano un'ottima prova dell'efficacia del metodo funzionalista.

Il primo è il problema di importanza cardinale del revisionismo con mezzi pacifici. Con revisionismo con mezzi pacifici intendiamo quel processo di continuo aggiustamento e consolidamento che Mitrany non identifica con le mere modificazioni delle frontiere ma lo pensa come veicolato da un qualche sistema fondato su un'automatica e continua attività sociale, adattata continuamente ai mutevoli bisogni e alle diverse condizioni che il mondo moderno, così strettamente inter-connesso, richiede.

Il senso di questo revisionismo è quello di attuare sul piano internazionale ciò che avviene su scala nazionale rendendo perciò inutili i cambiamenti di confini e privando del loro attuale significato le frontiere tra Stati<sup>33</sup>. È possibile raggiungere questo risultato? Mitrany indica, come mezzo per raggiungerlo, uno sviluppo continuo di attività e interessi comuni. Egli crede che un mutamento di frontiera, qualsiasi sia il suo motivo, rappresenti un fattore di disturbo sociale per le comunità viventi sul luogo. La procedura funzionalista però interviene a monte del problema eliminando la necessità e il desiderio di una revisione di frontiera.

Utilizzando questo metodo si incentiva l'insorgere di un lavoro comune costruttivo e di una comunanza di abitudini e interessi che porterebbe all'instaurazione di comuni organi amministrativi portando alla perdita del senso originale della parola confine. Per Mitrany è evidente l'effetto benefico di un risultato del genere sul problema della sicurezza: così facendo si può trasformare il concetto di difesa in quello di polizia, procedura già avvenuta secolarmente all'interno degli Stati nazionali. Inoltre si raggiunge anche un altro obiettivo: muta completamente il senso stesso della parola sicurezza che non indicherà più l'intangibilità dei confini di un territorio, protetti con eserciti, ma si intenderà una vita sociale indisturbata garantita per mezzo di un regime comune<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> MITRANY (1975c).

<sup>34</sup> MITRANY (1975b: 183).



Il secondo problema concerne la ricerca di un tipo di relazione ragionevole e conciliante fra autorità e responsabilità. In altre parole, onde evitare gelosie o contrasti tra gli Stati, è necessario che la partecipazione di ciascun membro sia proporzionata non al peso della potenza, nel suo senso implicito, ma a quello della responsabilità di fatto<sup>35</sup>. Questo principio si basa sull'evidenza storica che molto spesso nazioni meno potenti hanno accettato, e a volte richiesto, la direzione delle maggiori potenze per il compimento di funzioni che anch'essi desideravano vedere adempiute. Su questa base Mitrany crede che lo stesso possa avvenire all'interno di un'organizzazione di stampo funzionale. Mitrany quindi contrappone a una fittizia uguaglianza una ineguaglianza di fatto, dovuta però non a rapporti di forza ma bensì basata sulle differenze reali nella capacità riguardo al compimento di una funzione specifica. Con questa formulazione non vengono offesi né principi fondamentali né la dignità delle nazioni e inoltre rimane aperta la possibilità che un paese, in futuro, possa progredire e quindi diventare il traino per il compimento di una determinata funzione<sup>36</sup>.

Mitrany crede che il metodo funzionalista sia l'unico in grado di aprire la strada, tramite un processo graduale, verso un'uguaglianza fra le nazioni di natura pratica e non formale. Inoltre, per mezzo di questa via, ossia con un graduale e crescente sviluppo funzionale, tramite la distribuzione di servizi comuni a seconda delle necessità, si crea un tale grado di avvicinamento nelle condizioni di vita e nel pensiero che verrebbe a formarsi la solida, e necessaria, base per una più stretta associazione politica. A quali organi amministrativi andrebbe affidata la gestione di un'organizzazione funzionale? La risposta è insita in uno dei cardini del Funzionalismo: l'autodefinizione. Con quest'ultima si intende che sono le funzioni stesse ad autodeterminare quali siano gli organi più appropriati al loro compimento. Quindi, secondo Mitrany, la funzione non solo determina lo strumento adatto per la sua attività specifica, ma, in un certo senso, provvede anche ai cambiamenti necessari in tale strumento per le successive fasi di attività.

Si manifesta però un altro problema in un tipo di organizzazione dove sorgono spontaneamente varie istituzioni funzionaliste: il coordinamento tra di esse. La soluzione secondo Mitrany è molto semplice; il fatto che le istituzioni funzionaliste siano in grande di agire da sole non esclude la possibilità che alcune, o la totalità di esse, possano essere vincolate in un unico sistema se necessario. Una tale unione non può quindi essere predeterminata ma, in linea con quanto scritto in precedenza, deve sorgere funzionalmente. Sembra quindi da escludersi, in un quadro simile, la possibilità, o ancor meglio la necessità, di un'autorità superiore di natura politica<sup>37</sup>. Una rappresentanza politica infatti finirebbe per minare la possibilità della creazione di un corpo

---

<sup>35</sup> MALANDRINO (2002).

<sup>36</sup> MITRANY (1975b: 203).

<sup>37</sup> MITRANY (1943a: 58).

internazionale di funzionari che invece è essenziale per lo sviluppo di un servizio pubblico su basi funzionali<sup>38</sup>.

In questo obiettivo si può scorgere un'ulteriore finalità del metodo funzionale: il plasmare una visione e un modo di pensare cosmopolita. In ultimo non va dimenticato, che nella visione di Mitrany, le istituzioni funzionali devono essere collocate geograficamente in base a motivi di funzionalità, cioè ciascuna istituzione deve fissare la propria residenza nel centro più opportuno per la sua specifica funzione<sup>39</sup>. In questa maniera ciascuno Stato può avere sotto diretto controllo un aspetto attivo di amministrazione internazionale.

Dopo aver analizzato le principali teorie, alla base della costruzione europea, dobbiamo tornare al percorso storico per vedere quale dei metodi si rivelò fallimentare e quale invece ebbe successo e quali furono i risvolti di tale successo.

### **I.7. Dalla CECA alla CED: il trionfo del funzionalismo rispetto al federalismo**

La svolta definitiva nella costruzione di un ente europeo fu l'annuncio del piano Marshall da parte del segretario di Stato statunitense George C. Marshall il 5 giugno 1947 all'università di Harvard. Il progetto prevedeva un piano di aiuti vincolato alla ricostruzione del continente europeo e subordinato all'istituzione di uno strumento che ne favorisse l'attuazione congiunta e che garantisse allo stesso tempo stabilità economica e politica. I paesi europei accolsero la proposta americana e con la Convenzione di Parigi del 16 aprile 1948 crearono l'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica ("OECE"), un'apposita istituzione con lo scopo di amministrare gli aiuti del piano Marshall e che nel 1960, esaurita la sua funzione, si trasformò nell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ("OCSE").

Il 5 maggio 1949, con il Trattato di Londra, nasce il Consiglio d'Europa. Per la prima volta, nonostante il solo potere di discussione e formulazione di raccomandazioni, troviamo un organo non intergovernativo: l'Assemblea Parlamentare. I poteri rimangono però concentrati nel Comitato dei Ministri, costituito dai rappresentanti governativi degli stati aderenti, organo tipicamente intergovernativo.

Queste esperienze ebbero il merito di creare un clima favorevole per un salto di qualità verso forme di collaborazione più strette tra gli Stati europei. Questo salto di qualità nel processo di integrazione, inteso come quel processo di progressivo trasferimento dei poteri sovrani da parte degli Stati Membri a enti denominati come "Comunità Sovranazionali", fu compiuto tramite la

---

<sup>38</sup> RAMPAZI (1999: 14).

<sup>39</sup> MITRANY (1975b: 216-220).

creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio ("CECA") nel 1951. L'iter per la creazione della CECA inizia nel maggio del 1950 con la famosissima dichiarazione del ministro degli esteri francese Robert Schuman nella quale l'anima federalista si sposa con quella funzionalista. Schuman era convinto che, per la creazione di una pace duratura, fosse necessario creare cooperazione nelle materie economico-commerciali. A tale fine Schuman proponeva di iniziare dalla normalizzazione dei rapporti tra Francia e Germania con la messa in comune dell'insieme della produzione di carbone e acciaio sotto il controllo dell'Alta Autorità e di assicurarne la libera circolazione nel continente europeo. Tali risorse, che erano state alla base dei conflitti tra i due Stati, diventavano così uno strumento di incontro e utilità condivisa che avrebbe reso impossibile la nascita di nuove tensioni. Questa Alta Autorità sarebbe stata composta da personalità indipendenti, dotata del potere di adottare decisioni esecutive all'interno dei paesi aderenti e soggetta a un controllo giurisdizionale a livello Europeo<sup>40</sup>.

Alla proposta del Ministro degli Esteri francese aderirono non solo il Cancelliere tedesco ma anche Italia, Lussemburgo, Belgio e Olanda mentre fu rifiutata dal Regno Unito. I sei stati giunsero così alla firma a Parigi, il 18 Aprile del 1951, del Trattato istitutivo della CECA che entrò poi in vigore il 23 luglio dell'anno successivo.

Il Trattato prevedeva quindi la creazione di un mercato comune dei prodotti carbo-siderurgici con l'eliminazione e il divieto di restrizioni quantitative alla circolazione o dazi su questi prodotti tra i paesi membri oltre al divieto di sovvenzioni o aiuti statali, o qualunque pratica che stabilisse una discriminazione tra produttori, acquirenti o consumatori. Infine erano interdetti anche tutti quei provvedimenti che potessero ostacolare la libertà di scelta del fornitore da parte dell'acquirente o pratiche tendenti alla ripartizione o sfruttamento dei mercati.

Venivano inoltre create le seguenti istituzioni: Alta Autorità, Assemblea Comune, Consiglio Speciale dei Ministri, Corte di Giustizia che tutti insieme andavano a formare un articolato apparato organizzativo.

Secondo il Trattato di Parigi era prevista una durata di 50 anni dalla sua entrata in vigore, perciò nel 2002 la CECA si è ufficialmente estinta e si è disposto che i settori che precedentemente rientravano nel suo ambito come anche la normativa emanata per la loro applicazione, venissero assoggettati alle regole e alle competenze derivanti dal trattato istitutivo della Comunità Europea. Le modalità di successione della Comunità Europea furono oggetto di un Protocollo allegato al Trattato di Nizza.

Il successo della CECA portò gli stessi paesi firmatari a cercare una maggiore integrazione con una spinta eccessiva e prematura. Il 27 maggio 1952 sottoscrissero a Parigi il Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa ("CED") che prevedeva la creazione di un esercito europeo, di un apparato

---

<sup>40</sup> VILLANI (2016: 4).

istituzionale e di un meccanismo di reazione a qualsiasi aggressione subita da uno dei Stati membri. Inoltre, entrata in vigore la CED, si prevedeva la formazione di una Comunità Politica Europea.

L'ostilità della Francia, a causa di ragioni politiche interne, e quindi la sua mancata ratificazione, fece sì che la CED non vedesse mai la luce. Il fallimento più in generale fu dovuto al mutamento di strategia integrativa troppo precoce per il grado di maturazione europeista delle forze politiche e delle società dei paesi membri. Oltre alla delusione, il fallimento della CED diede nuovo impulso ai fautori del metodo funzionalista i quali erano convinti della necessità di creare un'integrazione di fatto di carattere principalmente socio-economica come premessa per la creazione e lo sviluppo di un'unità politica.

## CAPITOLO II

# DAL FALLIMENTO DELLA CED A QUELLO DEL TRATTATO SPINELLI: DUE STORIE SIMILI

### II.1. Il percorso della CED

Per comprendere il progetto e il fallimento della Comunità Europea di Difesa (“CED”) è necessario innanzitutto analizzare il piano internazionale su cui l’intera vicenda si svolge.

Ci troviamo di fronte a un quadro complesso, pieno di tensioni militaristiche e spinte pacifiste, nel bel mezzo di un processo di ricostruzione del continente Europeo, martoriato e indebolito dalle due guerre mondiali. Si sono venute a creare due blocchi contrapposti guidati rispettivamente dagli USA e dall’URSS, che trovano la loro linea di divisione proprio in terra tedesca. La tensione tra le due superpotenze è massima e si teme l’inizio di una nuova guerra. Questo timore spinge i paesi europei a premere l’acceleratore sul processo integrativo di stampo funzionalista, che aveva riscosso grandi successi con l’istituzione della CECA, per cercare un’integrazione politica (CPE) e militare (CED) che assicurasse all’Europa la forza economica e militare per non rimanere schiacciata tra i due fronti<sup>41</sup>.

Forte promotore della creazione della CED fu Harry Truman, presidente americano, e il suo segretario di Stato Acheson, i quali credevano che un parziale riarmo della Germania Federale, fosse fondamentale per osteggiare la politica aggressiva di Stalin. Questa propensione fu duramente criticata dalla Francia e dal primo ministro René Pleven, pressato da una forte ostilità dell’opinione pubblica. Come vedremo successivamente, proprio la Francia che era stata tra i maggiori promotori del processo integrativo europeo, sarà la causa del definitivo inabissamento della CED con la mancata ratifica da parte dell’Assemblea Francese con 319 voti contrari e 264 favorevoli<sup>42</sup>.

Ora facciamo però qualche passo indietro per procedere a una complessiva e più articolata ricostruzione temporale della vicenda. L’inizio di questo tormentato percorso può essere fatto risalire all’albore della guerra in Corea nel 1950. Nemmeno due mesi dopo infatti, il Consiglio d’Europa, con una mozione, si rivolge ai Governi dell’Europa Occidentale raccomandando l’istituzione al più presto di un Ministero della Difesa Europeo dotato di un proprio esercito. Qualche mese dopo, a tale mozione si aggiunge, in sede di

---

<sup>41</sup> MIRABILE (1975: 201-223).

<sup>42</sup> MESSINA (2016).

Consiglio Atlantico, la richiesta, da parte del Segretario Stato Usa Acheson, della partecipazione tedesca a una futura difesa integrata europea. Il 24 ottobre il primo ministro francese Pleven, lancia il famoso piano Pleven per una difesa integrata europea che prevede, a causa dell'ancora forte ostilità dei francesi nei confronti dei tedeschi, la creazione di un esercito Europeo in cui è prevista una presenza minima di contingenti armati della Germania, alle dirette dipendenze di un ministero europeo, entrambi responsabili non solo di fronte ai governi ma anche davanti a un'assemblea europea.

Il rifiuto della Germania di partecipare a una difesa europea se non su un piano di parità assoluta rese quasi immediatamente impossibile l'approvazione del piano Pleven e portò il Consiglio dei Ministri della Difesa a Bruxelles a non prendere alcuna decisione. Nonostante ciò, dopo una lunga conferenza, durata quasi un anno, tra i 6 paesi della cosiddetta Piccola Europa, si riuscì ad arrivare alla firma del Trattato Istitutivo della CED il 27 maggio 1952, che, seppur con qualche lacuna, avrebbe rappresentato per il processo integrativo europeo un vero e proprio salto di qualità. Il piano Pleven si proponeva due obiettivi: da una parte rispondere all'aggressività russa e dall'altra fronteggiare l'invasività americana la cui pressione per la creazione di una difesa integrata europea, in cui la Germania con le sue risorse fosse protagonista, stava provocando contrastanti reazioni in seno all'opinione pubblica dei vari paesi coinvolti. Ovviamente questo piano incontrò la forte ostilità dell'URSS che vedeva in un possibile blocco europeo due rischi: avrebbe creato una capacità di attrazione non indifferente da parte della Germania occidentale con rischio di unificazione con la parte orientale e avrebbe promosso una zona con livello di vita superiore a quello che l'URSS poteva garantire ai paesi dell'Est<sup>43</sup>.

Alla CED, oltre che alle sinistre filo comuniste, si opponevano gli elementi di estrema destra che vedevano nella sopranazionalità della CED una perdita di sovranità e un attentato alle proprie tradizioni militari come anche al concetto di patria. Una certa reticenza fu mostrata anche da Lussemburgo, Olanda e Belgio, i quali, impossibilitati a dare un significativo apporto militare, temevano di soccombere alla Germania a causa delle sue imponenti risorse naturali. Alle critiche mosse dalle estreme destre e sinistre di questi paesi, i fautori della CED opponevano l'assurdità del concetto di sovranità nazionale in un mondo dove la globalizzazione aveva già iniziato il suo corso creando spazi economici che andavano molto al di là dei confini nazionali andando a formare enormi mercati unificati.

Un'altra aspra critica rivolta ai fautori della CED fu che la creazione di questa entità avrebbe reso impossibile un qualunque dialogo con l'URSS. La risposta dei "CEDisti" era che proprio con la creazione di un'entità più forte e unita era possibile dialogare non in una posizione di subalternità sia con l'alleato di oltreoceano che con l'Unione Sovietica, mentre la mancanza di unità avrebbe messo a disposizione dei sovietici un ampio spazio di manovra

---

<sup>43</sup> MIRABILE (1975: 201-223).

da sfruttare per i propri fini militaristici aggressivi. Ma la più aspra e condivisa delle critiche alla CED rimase la paura da parte di molti governi dell'assenza di un contro bilanciamento alla superiorità tedesca e il timore di un suo riarmo. Ancora una volta i partigiani della CED rispondevano citando il testo del Trattato nel quale veniva specificato che nessuna unità tedesca avrebbe avuto base operativa autonoma in quanto non avrebbe posseduto servizi logistici propri; inoltre anche la produzione industriale bellica sarebbe stata dislocata sul territorio europeo in modo che non rendere possibile per la Germania armarsi indipendentemente qualora un giorno fosse voluta uscire dalla CED<sup>44</sup>.

Una serie di altri elementi contribuiranno però a far scivolare la discussione dal merito circa il contenuto del trattato a temi propagandistici. Ci furono in particolare due interventi americani pubblici, invasivi e controproducenti: la dichiarazione di F. Dulles nel Dicembre del '53 e l'autorizzazione data dal Congresso al Presidente americano Eisenhower di bloccare i fondi destinati alla NATO fino a quando non vi fosse stata la ratifica del trattato della CED. In questa atmosfera già riscaldata viene ad aggiungersi l'avvicendamento al governo francese da parte del capo della coalizione radical-gollista Mendès-France il quale dovette affrontare immediatamente lo smacco derivante dalla *débâcle* francese in Indocina con le sue pesantissime ricadute sull'opinione pubblica. Nella speranza di ottenere una mancata ratifica della CED da parte della Francia, il Ministro degli Esteri russo propose a Mendès-France un armistizio onorevole che salvasse almeno apparentemente l'orgoglio nazionale. L'obiettivo di Molotov fu raggiunto quando il 30 agosto 1954 l'assemblea francese inabissò definitivamente la CED non ratificando il Trattato<sup>45</sup>.

## II.2. La struttura del trattato CED

Il testo del Trattato, dopo il lungo percorso di modifica e revisione, era composto da sei titoli con un totale di 132 articoli e 18 allegati<sup>46</sup>.

All'inizio del trattato troviamo le dichiarazioni dei propositi, stilati dai rappresentanti dei sei Stati firmatari, che sono alla base della CED e che annunciano i suoi obiettivi. Le sei nazioni si proponevano di raggiungere un maggiore grado d'integrazione per il perseguimento della pace e per la difesa da ogni possibile aggressione esterna. Viene però subito posta in risalto la subordinazione della CED alla Carta delle Nazioni Unite che rimane il punto di riferimento. Viene messo in risalto la creazione di un organismo militare unico e di una maggiore integrazione economica che potesse permettere agli Stati membri un impiego più razionale delle loro risorse. Infine vi è un forte riferimento all'obiettivo di mantenere, con un'unione maggiore, quelli che

---

<sup>44</sup> BALLINI (2009).

<sup>45</sup> DUPUIS (1987).

<sup>46</sup> CED (1952), *Traité instituant la Communauté Européenne de Défense*, Paris, 27 mai 1952.

sono i valori comuni europei senza alcuna discriminazione nei confronti di nessuno degli Stati.

Il primo Titolo, composto da 19 articoli, divisi in due Capitoli, contiene l'enunciazione dei principali obiettivi della Comunità e la definizione delle Forze europee. Nei primi due articoli viene specificato il carattere soprannazionale e difensivo della CED. In riferimento all'allocazione ottimale delle risorse, già fatto nel preambolo, l'art. 3 annuncia il perseguimento della Comunità del criterio di efficienza nel compimento dei suoi obiettivi.

Negli articoli 4 e 5 viene definita la stretta collaborazione tra la CED, l'ONU e l'Organizzazione del Nord Atlantico, o qualsiasi organizzazione internazionale che persegua gli stessi obiettivi. All'art. 7 viene sancita la capacità giuridica della CED di relazionarsi su un piano internazionale con le altre entità e in generale gli viene riconosciuta la massima personalità giuridica anche all'interno degli Stati membri. L'art. 6 decreta la mancanza di qualsiasi discriminazione tra gli Stati e l'art. 8 elenca le istituzioni della Comunità: Consiglio, Assemblea, Commissariato e la Corte.

Il Capitolo II tratta dell'istituzione delle Forze europee, braccio operativo della Comunità, ed è composto da 10 articoli su cui torneremo in maniera più approfondita nel paragrafo successivo. L'articolo 9 definisce l'insieme delle unità messe a disposizione dagli Stati membri come Forze Europee e sancisce all'art. 10 le forze armate che possono essere mantenute all'interno dei singoli Stati. All'art. 11 viene stabilito lo statuto delle forze di polizia nazionali, la loro composizione e i limiti. Gli articoli 12-13-14 stabiliscono le cause e i modi di utilizzo delle Forze Europee e le possibili eccezioni. L'art. 15 definisce l'organizzazione e la composizione interna delle Forze Europee demandando, per una maggiore precisione, agli articoli 68, 69 e 70. L'art. 18 conferisce il comando delle truppe europee al Comandante supremo dell'Organizzazione Nord Atlantica che provvede anche alla loro formazione.

Il Titolo II è composto da 49 articoli suddivisi in quattro Capitoli, uno per ogni istituzione europea. Il primo Capitolo tratta del Commissariato, l'istituzione maggiormente competente ad adempiere i compiti correlati alla firma della CED e al raggiungimento dei suoi obiettivi. Esso è composto da nove membri con un mandato di 6 anni. Essi vengono scelti dagli Stati membri ma mantengono un'assoluta indipendenza da questi ultimi nelle loro scelte. In generale il Commissariato si pone al riparo di qualsiasi influenza o pressione da parte degli Stati membri in quanto organo di natura sovranazionale. Gli Stati membri nominano un Presidente del Commissariato con un mandato di quattro anni e con compiti di rappresentanza e di organizzazione. Il Commissariato, per perseguire i suoi obiettivi, emette decisioni, raccomandazioni e opinioni. Le prime sono obbligatorie in tutte le loro parti, le seconde hanno un obbligo in merito agli obiettivi che definiscono e le opinioni non comportano obblighi. Il Commissariato è anche l'organo preposto alla guida dell'esercito di difesa regolandone la composizione e gli obiettivi.



Il Capitolo II determina le funzioni, la composizione e gli obiettivi dell'Assemblea, organo già previsto dalla CECA agli articoli 20 e 21. Essa di norma si riunisce in una sessione autunnale. Alle sue sedute possono partecipare i membri del Consiglio e del Commissariato. Il Commissariato è tenuto a presentare annualmente all'Assemblea un rapporto sulle attività della Comunità. L'Assemblea può adottare una mozione di censura nei confronti del Commissariato ma solo a scrutinio pubblico e a maggioranza di due terzi. L'Assemblea può formulare proposte che devono essere presentate poi al Consiglio, che può formulare un parere, per poi essere inviate ai governi degli Stati membri che successivamente devono convocare una conferenza per discutere nel merito tali proposte.

Il Capitolo III contiene le disposizioni riguardanti il Consiglio, la cui missione generale è quello di armonizzare il lavoro del Commissariato con la politica dei governi degli Stati membri. Esso può formulare nei confronti del Commissariato degli orientamenti. Il Consiglio può adottare decisioni e formulare pareri a maggioranza semplice. Esso è formato dai rappresentanti degli Stati membri, i quali devono essere sempre disponibili in caso di urgenza, mentre la Presidenza del Consiglio viene assunta a rotazione, ogni tre mesi, da ciascuno degli Stati. Il Consiglio si deve riunire almeno ogni tre mesi e può essere convocato dal suo Presidente, da un suo membro o dal Commissariato. Il Consiglio può, deliberando a maggioranza di due terzi, invitare il Commissariato a prendere qualsiasi provvedimento. Esso è anche competente in materia di relazioni con l'Organizzazione del Nord Atlantico

Il Capitolo IV definisce la struttura della Corte, che riprende quella della Corte di Giustizia istituita dalla CECA. Essa ha il compito di garantire il rispetto del diritto dei Trattati e Regolamenti e assicurarne la corretta interpretazione. Essa è competente in dispute tra gli Stati membri, in materia penale alle condizioni stabilite dal protocollo giudiziario, sulle controversie relative alla responsabilità civile della Comunità e allo statuto dei suoi agenti, la Corte è competente a conoscere e a decidere in merito a ricorsi di annullamento per incompetenza, violazione di forme sostanziali, violazione del Trattato o di qualsiasi norma giuridica relativa alla sua applicazione o abuso di potere. Per permettere l'effettivo funzionamento della Corte, il Trattato istitutivo della CED prevede che le sentenze da essa espresse siano applicabili nel territorio degli Stati membri.

Il Titolo III è composto da 15 articoli suddivisi in due Titoli che trattano dell'organizzazione delle forze militari e del loro statuto. Innanzitutto viene decretata la suddivisione delle Forze Europee in unità base le quali, a loro volta, devono essere composte da elementi della stessa nazione. Queste unità devono seguire il principio di efficienza ed essere scaricate al massimo di ogni competenza logistica. Le unità competenti invece riguardo il supporto tattico e logistico devono essere di natura integrata. Viene decretato come organo competente all'elaborazione dei piani di organizzazione delle Forze il Commissariato, che agisce con il consenso unanime del Consiglio. Sempre il Commissariato prepara le forze di difesa seguendo una disciplina e un meto-

do comune e, in accordo con gli Stati membri, decide le modalità di reclutamento. Infine esso ha il compito di garantire una distribuzione volta a rendere omogenee le unità per quanto attiene armamenti e attrezzature. Nel Capitolo II viene decretato lo Statuto delle forze armate, stipulato tramite una Convenzione speciale, la responsabilità della Comunità affinché i suoi contingenti rispettino le norme del diritto internazionale e ne puniscano ogni sopruso.

Il Titolo IV è composto da 19 articoli che disciplinano la materia finanziaria. Viene stabilito che la gestione finanziaria della Comunità sia in linea con le disposizioni del Trattato, il protocollo finanziario e regolamenti finanziari. Viene inoltre istituito un controllore finanziario e un comitato di revisione; il primo, indipendente dal Commissariato, è invece responsabile nei confronti del Consiglio. Dall'entrata in vigore della CED tutte le spese e le entrate della Comunità devono essere iscritte in un bilancio comune annuale che è suddiviso poi a sua volta in sezioni, capitoli e articoli. Nel caso di mancata approvazione del bilancio, nei tempi previsti dal Trattato, la Comunità può agire in regime di dodicesimi prendendo a riferimento il bilancio dell'anno precedente.

Il Titolo V riguarda invece le disposizioni di natura economica ed è composto da 13 articoli. L'organo della Comunità volto ai vari compiti riguardo le disposizioni economiche è il Commissariato in consultazione sia del Consiglio, il quale può impartire delle direttive, sia dei governi degli Stati membri. Nel perseguimento dei suoi obiettivi il Commissariato deve utilizzare al meglio le capacità economiche di ciascuno Stato, tener conto dei contributi versati dagli Stati, semplificare e standardizzare armamenti, equipaggiamenti, forniture e infrastrutture. L'Ufficio del Commissario è responsabile per l'aggiudicazione dei contratti, la supervisione dell'esecuzione, la ricezione e il pagamento di lavori e forniture. L'art. 107 introduce delle disposizioni molto specifiche in materia di produzione di materiali bellici e che vedremo più approfonditamente nel prossimo paragrafo. A causa della vastità di compiti assegnati al Commissariato, il Trattato prevede l'istituzione di comitato consultivo, composto da minimo 20 membri e massimo 34. Essi devono coprire tutte le nazionalità degli Stati membri e sono nominati dal Consiglio con un mandato di due anni. Il comitato consultivo viene consultato dall'Ufficio del Commissario sui problemi economici e sociali posti dalla preparazione o esecuzione di armamenti comuni, attrezzature, forniture e programmi infrastrutturali. L'Ufficio fornisce al comitato consultivo informazioni pertinenti alle sue deliberazioni.

Il Titolo VI, composto da 31 articoli, tratta le disposizioni generali della CED. Viene innanzitutto ribadita l'obbligatorietà per gli Stati adempienti di compiere tutte le azioni necessarie al fine di attuare gli obiettivi della Comunità e il divieto assoluto di astenersi da qualunque misura o accordo internazionale che sia in contrasto con le disposizioni contenute nella CED. Allo

scopo di favorire l'azione comunitaria gli Stati devono fornire tutte le informazioni necessarie agli organi della CED, la quale, tramite il Commissariato, può richiedere, se necessario, degli audit ai governi. Nello svolgere le loro mansioni, gli agenti della Comunità devono godere degli stessi dritti e doveri di cui godono gli agenti nazionali con mansioni simili. Sempre a tale proposito viene sancito all'articolo 116 che, in linea con gli scopi perseguiti, la Comunità deve godere di immunità e privilegi. Viene delineato l'ambito territoriale dell'esecuzione del Trattato, la sua durata di 50 anni, le modalità di adesione di ulteriori Stati del continente interessati a farne parte. Vengono inoltre stabilite le modalità per scegliere le sedi delle sue istituzioni, ovvero tramite comune accordo tra gli Stati membri, e vengono regolati i casi di urgenza.

### **II.3. Le novità introdotte dalla CED sul piano internazionale**

Dopo aver fatto questa breve disamina dei contenuti generali del Trattato analizziamo più nello specifico le disposizioni riguardanti l'azione internazionale dell'Unione.

Iniziamo con il preambolo al Trattato dove troviamo un riferimento all'Europa unita, ai valori comuni e a uno sviluppo ulteriore dell'integrazione. In posizione di risalto troviamo all'art. 1 la definizione della nuova Comunità come sovranazionale con una politica di difesa, un bilancio e forze armate comuni. All'articolo successivo viene enunciato il carattere puramente difensivo dell'alleanza sul piano militare. L'art. 7 attribuisce alla CED la più ampia capacità giuridica per rapportarsi in maniera paritaria sul piano internazionale con le altre organizzazioni o Stati. Innovativo è tutto il secondo Capitolo, a partire già dalla definizione delle forze armate della Comunità come Forze di difesa Europee. All'art. 10 viene prevista la possibilità per gli Stati di mantenere delle forze nazionali a patto che esse siano dislocate su territori non europei o che siano necessarie per ordinaria manutenzione, che siano dislocate per missioni stabilite dall'ONU. Il volume però di tali forze non deve essere tale da presentare una minaccia per gli altri Stati membri. All'art. 11, onde evitare formazioni di grossi contingenti armati per altre vie, viene specificato che anche riguardo alle gendarmerie nazionali esse debbano essere composte in modo da poter svolgere i loro compiti di mantenimento della sicurezza interna ma in modo da non rappresentare una minaccia esterna. Questi due articoli furono auspicati in maniera particolare dalla Francia e rappresentano una forte limitazione della sovranità nazionale in quanto gli Stati non possono più decidere autonomamente il volume delle loro forze.

Importante è anche il riferimento, all'art. 16, a una divisa comune che rappresenti l'esercito di difesa e riguardo a un regolamento unico per tutte le forze armate. All'art. 18 viene conferito il comando delle Forze Europee al Comandante supremo dell'Organizzazione del trattato Nord Atlantico. Qui è evidente come, nonostante il carattere rivoluzionario del trattato, venga man-

tenuta una posizione di subordinazione rispetto alla NATO e quindi all'alleato americano.

Al Titolo II è importante considerare le disposizioni riguardanti in particolare il Commissariato, istituzione che nei piani dei padri della CED, doveva guidare l'azione della Comunità. La prima cosa che notiamo è che viene disposto che, nonostante i membri del Commissariato siano scelti dai governi nazionali, essi debbano avere un'assoluta imparzialità ed estraneità rispetto al loro Stato di origine. A tale scopo viene prevista tutta una serie di condizioni all'articolo 20 per preservare l'assoluta imparzialità della figura del Commissario. Dall'art. 71 al 78 vengono descritte le competenze del Commissariato in materia internazionale che vedremo al successivo paragrafo. Possiamo dire già da ora però che il Commissariato, nei piani della CED, diventa il vero e proprio motore dell'Unione, con compiti molto importanti e un funzionamento molto simile a quello che troveremo poi nel Trattato Spinnelli, e che fa di esso quasi un esecutivo politico.

All'art. 27 furono previsti tre possibili atti, eseguibili dal Commissariato, introducendo così per la prima volta, per un'organizzazione sopranazionale, la possibilità di emettere delle decisioni, obbligatorie in tutte le loro parti, e delle raccomandazioni, obbligatorie solo nell'obiettivo finale.

Interessante è sicuramente il Titolo III contenente le disposizioni militari, che tanto preoccupavano la Francia. Innanzitutto all'art. 68 viene sancita la suddivisione delle Forze Europee in corpi suddivisi, a loro volta, in unità base di diversa nazionalità che vengono a loro volta formate da elementi della stessa origine. Abbiamo visto che le unità base, per evitare qualsiasi possibile aggressione, in particolare della Germania, devono essere scaricate al massimo da qualsiasi funzione logistica; inoltre devono dipendere da livelli superiori integrati. Questo tipo di formazione delle Forze Europee, oltre che in chiave anti tedesca, fu concepita allo scopo di diffondere la commistione tra culture diverse e favorire l'identificazione in un unico insieme: l'Europa.

Come citato in precedenza, dagli articoli 71-78, vengono descritte una serie di competenze del Commissariato in materia. Importante è notare l'art. 74: "L'ufficio del Commissariato svolge la formazione e il condizionamento delle Forze di difesa europee secondo una dottrina comune e metodi uniformi. In particolare, dirige le scuole della Comunità". Importante è il riferimento alla dottrina comune e metodi uniformi, si cerca infatti di creare un vero e proprio esercito, coeso ed efficiente; una concezione molto diversa da quella della NATO che prevedeva contingenti di diversi nazionalità uniti unicamente per raggiungere lo scopo prefissato.

Importante rafforzamento del ruolo del Commissariato è dato anche dal fatto che esso sia responsabile, come cita l'art. 75, dell'elaborazione dei piani di guerra. Sempre il Commissariato è responsabile della disposizione territoriale delle truppe dell'esercito europeo seguendo però le raccomandazioni del Comandante supremo della NATO. Nel caso di divergenze, come dispone

l'art. 77, solo con l'approvazione del Consiglio unanime, il Commissariato può agire diversamente.

La Comunità ha, per quanto riguarda le Forze di difesa europee dei loro membri, gli stessi diritti e doveri degli Stati nei confronti delle loro forze nazionali e dei membri di tali forze, secondo la consuetudine del popolo; la Comunità è tenuta a rispettare le norme del diritto convenzionale di guerra che obbligano uno o più Stati membri. Di conseguenza, le Forze di difesa europee e i loro membri godono, dal punto di vista del diritto delle nazioni, dello stesso trattamento delle forze nazionali degli Stati e dei loro membri" (art. 80)<sup>47</sup>.

Questo articolo è di grande importanza in quanto equipara le Forze Europee a quelle degli eserciti nazionali, conferendo loro gli stessi diritti e doveri. A tale scopo la Comunità si deve fare carico anche della responsabilità di far rispettare le norme internazionali alle Forze di difesa europee e, nel caso, di reprimere qualsiasi violazione.

All'art. 114 troviamo per la prima volta l'accento alla creazione di un *network* informativo tra gli stati membri dove condividere informazione laddove richieste dalla Comunità per perseguire i propri scopi. Agli articoli 121 e 122 viene invece ribadita la superiorità della CED rispetto a trattati precedenti tra nazioni o internazionali e l'obbligo a non stipulare in futuro trattati, di qualsivoglia natura, che possano entrare in conflitto con la CED.

Possiamo dire in conclusione che la CED introduce numerose novità e in particolare tenta di rafforzare il carattere sopranazionale a detrimento del funzionamento inter-governativo, conservando allo stesso tempo ampi strumenti cautelativi per gli Stati che intendano farne parte. Per la prima volta vengono introdotti elementi non meramente economici di integrazione ma anche politico-militari con l'intento di fare dell'Europa non solo un'unione dei banchieri ma anche dei popoli che avesse un ruolo di primo piano anche al livello di relazioni internazionali.

## **II.4. Il contesto internazionale con cui si arriva al progetto Spinelli**

Il fallimento della CED fu un duro colpo per coloro che sognavano un'unione dei paesi europei che fosse politica, economica e militare e segnò il ritorno della strategia funzionalista di integrazione.

Nonostante il fallimento della CED, nel 1954, con gli accordi di Parigi, e sotto forti pressioni americane, prese vita una nuova organizzazione denominata Unione Europea Occidentale ("UEO"), sottomessa alla NATO e con scopi meramente di dibattito e discussione ma ben poco incidente. Nell'UEO

---

<sup>47</sup> CED (1952), *Traité instituant la Communauté Européenne de Défense*, Paris, 27 mai 1952.

veniva conferita piena sovranità sia a Germania che Italia e tornava a giocare un ruolo centrale nel continente europeo il Regno Unito.

Su iniziativa di Monnet vi fu una decisa ripresa del processo d'integrazione con la firma di Roma dei Trattati della CEE e dell'EURATOM e la creazione di nuove istituzioni quali: la Banca Europea, il Fondo Sociale europeo e il Comitato Economico e Sociale. Come già visto nel primo capitolo, la salita al potere di De Gaulle nel 1959 con la sua politica nazionalista, insieme all'elezione di Kennedy nel 1961 con la ripresa della politica imperiale americana e infine alla crisi petrolifera del '73, comporterà un lungo periodo di stallo nel processo d'integrazione europea e la quasi distruzione dei risultati faticosamente raggiunti. Solo con il rallentamento della crisi e il miglioramento della situazione economica nel '76 riprende la discussione sul tema europeo portando nello stesso anno all'istituzione del Sistema Monetario Europeo ("SME"), che si rivelerà un efficace strumento economico per tutti i paesi dell'area europea. Il successo dello SME riporta in auge tutti i progetti d'integrazione che per quasi venti anni erano stati accantonati.

Nel 1979 si svolge la prima elezione del Parlamento Europeo, che sebbene fosse dotato di poteri poco incisivi, rappresentò una svolta democratica per le istituzioni europee. Nonostante in ogni paese le modalità di voto seguissero una normativa differente, le elezioni furono un momento di grande partecipazione e movimento con circa il 63% dell'elettorato europeo coinvolto. In questo clima di rinnovata speranza e fervore europeo si viene a formare il cosiddetto "Club del coccodrillo" fondato nel 1979 da Altiero Spinelli, con il compito di promuovere la riforma delle costituzioni comunitarie, a cui aderirono fino a 180 europarlamentari che andarono a formare una vera e propria commissione parlamentare per le riforme<sup>48</sup>.

In concomitanza con questa forte spinta europeizzante, si andò ad acuire una fortissima crisi economica in Regno Unito che portò alla formazione del governo conservatore di Margaret Thatcher, la quale varò una serie di drastiche riforme economiche e sociali, che, per portare il paese fuori dalla crisi, distrussero il *welfare* inglese. Tra le misure adottate vi era anche la forte diminuzione dei contributi inglesi alle finanze della politica agricola comune europea. Nonostante ciò la CEE si impegnò per sopperire a tale ammanco finanziario impiegando gran parte dei suoi fondi e contributi ma rendendo così quasi impossibile una qualsiasi riforma profonda dell'assetto della Comunità. Questa spina finanziaria sarà una delle cause principali della mancata approvazione di una Costituzione Europea come fu ideata da Spinelli<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> MESSINA (2016).

<sup>49</sup> CHITI-BATELLI (1984).

## II.5. Spinelli, un pragmatico o un utopista?

Spinelli viene spesso descritto come un idealista, un utopista che lavora più di fantasia che nella realtà. Il suo modo d'agire sarebbe in contrasto con il pragmatismo, secondo molti, attribuito invece a un altro padre fondatore: Monnet<sup>50</sup>. I pragmatisti, o detti anche funzionalisti, procedono per gradi, prediligono coordinamenti in aree circoscritte trascurando il disegno finale che, secondo la loro visione, dovrebbe scaturire da piccoli progressi successivi tramite una sorta di provvidenza storica.

L'analisi, che andremo compiendo di seguito nel terzo capitolo, del metodo Spinelli, ci mostra che in realtà questa contrapposizione tra Monnet e Spinelli è molto meno netta e che anche quest'ultimo fu gradualista anche se, allo stesso tempo, visionario. Sebbene più intransigente di Monnet, Spinelli unisce l'aspirazione alla meta con una virtù molto rara negli utopisti: la prudenza. Questa prudenza lo portò ad adattarsi alle circostanze e a scegliere dopo ogni avventura un nuovo punto di partenza, ma allo stesso tempo lo portò spesso al conflitto con lo stesso Movimento federalista da lui fondato. Possiamo comprendere maggiormente questa metodologia riportando le sue parole a proposito delle sei fasi del suo impegno politico:

Ognuna di queste avventure è terminata con una sconfitta dell'avventura stessa e mia. Nessuna di queste sconfitte ha però lasciato in me quel rancore contro la realtà che così spesso alligna nell'animo degli sconfitti. La possibilità della sconfitta deve essere sempre accettata equanimemente all'inizio di ogni avventura creatrice. Bisogna sentire che il valore di un'idea, prima ancora che dal suo successo finale, è dimostrato dalla sua capacità di risorgere dalle proprie sconfitte<sup>51</sup>.

Proprio la suddivisione in sei fasi del suo processo politico, compiuta dallo stesso Spinelli, ci fa comprendere come ci troviamo di fronte a una personalità tutt'altro che utopista ma anzi più realista di molti funzionalisti. In ognuna di queste sei fasi del suo pensiero Spinelli cerca di porsi obiettivi e strumenti, in linea con le possibilità della situazione politica, del periodo storico in cui si ritrova. Quando infatti nella sesta fase, ovvero quella della stesura del progetto Spinelli di una Costituzione Europea, si rivolge al Parlamento lo fa consapevole del successo delle appena avvenute elezioni a suffragio universale del Parlamento Europeo e dell'uscita dalla crisi economica degli anni '70 del continente europeo, anche grazie allo SME, e dell'inevitabile rinnovato fervore europeo.

Forse ancora più chiare e espressive del realismo di Spinelli sono le parole pronunciate da Roberto Castaldi che riportiamo qui di seguito:

Spinelli è realista quando individua nella situazione di potere il fattore determinante degli spazi dell'azione politica. Quando la situazione di potere offre uno spiraglio all'azione federalista, Spinelli si mette in moto; quando non lo offre, ritorna alla riflessione e aspetta che si crei una situazione che permetta di agire. (...) non pensa che fare l'Europa dipenda solo dalla propria azione,

---

<sup>50</sup> SPINELLI (Barbara) (2014: 1-2).

<sup>51</sup> SPINELLI (1987: 281).

ma ritiene piuttosto che il suo ruolo stia nel tentare di cogliere le opportunità che il processo storico, attraverso il mutare delle situazioni di potere, offre<sup>52</sup>.

Si pone però un interrogativo: cosa spingeva Altiero Spinelli, dopo ogni sconfitta, a ricominciare ogni volta da capo? Qui entra in gioco una sua caratteristica personale, la sua inusitata ostinazione e la sua fedeltà a un pensiero dominante. Ed è proprio in virtù di questo pensiero dominante che Spinelli non ha disdegnato, nella sua lunga avventura federalista, il ciclico ripartire da zero e le varie astuzie politiche necessarie per cercare di arrivare alla meta.

In definitiva possiamo affermare che Spinelli non fu un utopista ma bensì un rivoluzionario, una persona che voleva cambiare radicalmente l'assetto esistente per creare un nuovo potere democratico in Europa. Come ha affermato Norberto Bobbio, ha compiuto un salto qualitativo di straordinaria importanza sul tema dell'unificazione politica europea proprio perché lo ha reso un programma politico concreto<sup>53</sup>.

## **II.6. L'Europa e il suo funzionamento giuridico fino all'Atto Unico**

Al fine di comprendere meglio il progetto Spinelli e sua innovatività è necessario compiere una breve, e molto generale, disamina del funzionamento dell'Unione Europea e delle sue istituzioni fino all'introduzione dell'Atto Unico Europeo.

Possiamo iniziare con il dire che nel 1984 L'Europa si reggeva su tre principali Trattati, e le corrispettive Comunità: CECA, CEE, EURATOM. Ognuna di esse regolava distinti settori e operava con diverse istituzioni. Esse possedevano un'Assemblea comune ma tre Commissioni esecutive differenti, un Consiglio dei Ministri ma con diverse funzioni per ognuna delle Comunità e un'unica Corte. Nel 1967, con l'entrata in vigore del Trattato di Fusione, le tre Comunità adottarono come uniche loro istituzioni: La Commissione delle Comunità Europee, il Consiglio delle Comunità Europee, il Parlamento Europeo e la Corte di giustizia delle Comunità Europee. L'architettura istituzionale della Comunità Europea era concepita in modo tale da rendere l'azione comunitaria subordinata ai singoli governi privando la Commissione di effettivi poteri esecutivi. Pertanto era il Consiglio di ministri, non responsabile di fronte all'Assemblea, ad avere il potere reale, e quest'ultima, per giunta era costituita da membri nominati dai governi nazionali.

Prima di passare a una breve analisi delle varie istituzioni sopra citate, analizziamo per grandi linee i tre Trattati. Come già detto, il Trattato istitutivo della CECA<sup>55</sup> fu firmato nel 1951 e ratificato l'anno successivo dai sei paesi:

---

<sup>52</sup> CASTALDI (2010).

<sup>53</sup> BOBBIO (1975).

<sup>55</sup> CECA, *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, 18 avril 1951.



Italia, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo, Olanda. Ricordo che la CECA era nata per affrontare la problematica delle risorse del carbone e dell'acciaio, in particolare degli enormi bacini presente nella Ruhr, che erano stati uno dei motivi maggiori di conflitto tra Francia e Germania. Il Trattato istituì un mercato comune riguardo al solo carbone e acciaio, abolì le barriere doganali e qualunque restrizione quantitativa riguardo a queste merci e sopprime tutte le misure discriminatorie, aiuti o sovvenzioni accordati dai vari Stati per sostenere la propria economia nazionale. Il principio cardine di tutto il Trattato era quello della libera concorrenza che permetteva di mantenere i prezzi dei beni più bassi possibili. Per perseguire tutti questi propositi gli Stati nazionali dovevano cedere parte della propria sovranità a una Comunità sopranazionale, la CECA.

Come menzionato, per permettere il corretto funzionamento della CECA essa fu dotata di quattro istituzioni: Alta Autorità, Consiglio Speciale dei Ministri, Assemblea Comune e Corte di Giustizia. L'Alta autorità era l'organo centrale composto da 9 membri, di cui un presidente e 8 membri ordinari (due per Italia, Repubblica Federale Tedesca e Francia, uno per gli altri stati membri). I membri erano nominati e scelti per la loro competenza professionale dagli stessi Stati e avevano facoltà e dovere di agire in piena indipendenza; un terzo dei membri veniva rinnovato ogni due anni. Il Presidente veniva eletto dai membri dell'Alta autorità. L'organo aveva vari poteri deliberativi, potendo emanare non solo pareri, ma anche decisioni e raccomandazioni, che avevano effetti vincolanti, in toto le prime, di scopo le seconde. Il Consiglio speciale dei ministri era composto da un rappresentante del governo di ogni Stato e aveva una funzione consultiva rispetto all'Alta autorità. Nel caso in cui l'Alta autorità doveva deliberare su parere conforme del Consiglio, il parere di quest'ultimo era però vincolante. L'Assemblea comune aveva funzioni consultive e riuniva rappresentanti parlamentari degli Stati membri. La Corte di giustizia esercitava controlli di legittimità sugli atti emanati dall'Autorità o sui comportamenti delle varie istituzioni.

Il Trattato CEE<sup>56</sup> ha un oggetto di natura essenzialmente economica e commerciale, similmente alla CECA, ma a differenza di quest'ultima essa non ha un carattere settoriale ma ambisce ad avere un respiro generale. Il Trattato mira a istituire un'unione doganale eliminando i dazi doganali nazionali e qualunque ostacolo che impedisca o inibisca gli scambi commerciali tra i paesi membri, a stabilire una tariffa doganale unica negli scambi con paesi terzi, a creare una politica commerciale comune, alla progressiva creazione di un mercato unico caratterizzato dalla libera circolazione di capitali, persone, servizi e merci e infine alla creazione di un'autorità che vigili sul rispetto della libera concorrenza. Insieme alla parte commerciale il trattato della CEE prevedeva anche tutta una serie di politiche volte a un profilo interventista come la politica agricola comune, la politica dei trasporti, la politica sociale e la politica regionale. Il quadro istituzionale della CEE riprende quello del

---

<sup>56</sup> CEE, *Traité instituant la Communauté Economique Européenne*, Rome, 25 mars 1957.

precedente Trattato della CECA, ovvero prevede un'Assemblea, che diverrà poi Parlamento Europeo, la Corte di giustizia, la Commissione e il Consiglio, i quali corrispondono all'Alta Autorità e al Consiglio dei Ministri della CECA. A differenza di quest'ultima, nella CEE è rilevabile un riequilibrio dei poteri a favore del Consiglio, e quindi dei governi nazionali, rispetto alla Commissione, organo invece puramente sopranazionale<sup>57</sup>.

Il terzo Trattato, CEEA (EURATOM), ha sensibili somiglianze nel quadro istituzionale e nei caratteri giuridici a quello della CEE ma con risultati molto meno brillanti. L'obiettivo di tale comunità è descritto nel primo articolo del Trattato istitutivo della CEEA che riportiamo qui integralmente:

Il compito di contribuire, creando le premesse necessarie per la formazione e il rapido incremento delle industrie nucleari, all'elevazione negli stati membri e allo sviluppo degli scambi con gli altri paesi<sup>58</sup>.

Per perseguire tali scopi la CEEA comportava lo stabilimento di norme di sicurezza, lo sviluppo di ricerche, la diffusione di cognizioni tecniche, la garanzia e il controllo affinché i materiali nucleari non fossero distolti dalle finalità cui erano destinati, la realizzazione di un mercato comune dei materiali e delle attrezzature speciali, la libera circolazione dei capitali per gli investimenti nucleari e la libertà di impiego dei specialisti all'interno della comunità, la persecuzione di tutti i collegamenti idonei a promuovere il progresso nell'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare.

Dopo aver analizzato brevemente i tre architravi europei ora forniremo una breve descrizione delle quattro istituzioni esistenti in seguito al trattato di fusione del 1967, come precedentemente detto.

Il Parlamento Europeo, luogo di rappresentanza dei cittadini dell'Unione Europea, esisteva già al momento della nascita della CECA e fu un'istituzione comune, dal momento della loro nascita, anche della CEE e della CEEA. La denominazione Parlamento Europeo, precedentemente denominato Assemblea, fu sancita con la risoluzione del Parlamento stesso nel 1962. Il numero dei parlamentari che lo compongono è variabile, sia per il progressivo inglobamento di nuovi Stati, sia perché non vi è un numero definito per norma. Il numero di componenti, e la loro assegnazione a ciascuno Stato è stabilito tramite decisione votata all'unanimità da parte del Consiglio Europeo, ovvero l'istituzione intergovernativa per eccellenza. Il Parlamento, in quanto rappresentante dei cittadini, è l'organo europeo sopranazionale per eccellenza. In origine i componenti erano eletti dai parlamentari nazionali tra i propri membri come era stabilito dall'art. 138 TCEE. Possiamo dire quindi che i parlamentari europei erano scelti mediante un'elezione di secondo grado, un sistema che presentava numerose contro indicazioni: scarsa rappresentatività, sotto-rappresentazione dei partiti di minoranza, duplice incarico degli eletti come parlamentari nazionali ed europei con spesso maggiore attenzio-

---

<sup>57</sup> VILLANI (2016: 8).

<sup>58</sup> Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), Roma, 25 marzo 1957.

ne rivolta alla carica nazionale in quanto si doveva rispondere al proprio elettorato nazionale, mentre il parlamento europeo all'epoca offriva ben poche possibilità di incidere. Come accennato, le prime elezioni dirette saranno effettuate nel 1979 con elezioni a suffragio universale diretto, libero e segreto. Non si riuscì però ad adottare una procedura uniforme elettorale ma solo alcuni elementi comuni. In merito alle funzioni del Parlamento Europeo va ricordato che, fino all'AUE, esse erano molto modeste. Il Parlamento non aveva alcuna potestà legislativa ma si limitava a partecipare alla funzione legislativa con la formulazione di pareri riguardo le proposte presentate dalla Commissione e sulle quali il potere decisionale era riservato unicamente al Consiglio. Inoltre esso non possedeva alcun potere d'iniziativa né di impulso come istituzione o tramite i suoi singoli membri. In compenso, come anche stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza del 10 febbraio 1983, causa 230/81, Lussemburgo c. Parlamento, esso ha un potere generale di deliberare e adottare risoluzioni su qualsiasi questione concerna la Comunità Europea. Possedeva anche poteri di controllo ma solo nei confronti della Commissione mentre Consiglio e Consiglio Europeo erano completamente slegati da ogni possibile forma di controllo.

Il Consiglio Europeo nasce nel 1961 con il fine di affrontare problemi e assumere importanti decisioni politiche sul cammino dell'integrazione europea. Venne però formalizzato ufficialmente come istituzione attiva europea solo nel 1974 con il vertice di Parigi dove i Capi di governo espressero la decisione di riunirsi tre volte all'anno accompagnati dai rispettivi ministri agli esteri. L'organo ha una duplice funzione: da una parte compiere decisioni cruciali per il cammino verso una piena integrazione, dall'altra un'attività di consultazione, coordinamento e programmazione in campo di politica estera. Fino al 1986, con la ratifica dell'AUE, esso operava con uno status di conferenza intergovernativa di carattere periodico quindi al di fuori del quadro normativo e del sistema organizzativo delle Comunità Europee. Nonostante il Consiglio Europeo sia un organo a tutti gli effetti intergovernativo, esso si pone sul piano politico come vertice della struttura istituzionale europea, in quanto tutte le grandi decisioni venivano assunte da esso per poi essere attuate dalle altre istituzioni. Fino al Trattato di Lisbona, il Consiglio Europeo non era dotato di un proprio presidente che rappresentasse l'istituzione, e quindi l'Europa, sul panorama internazionale, tanto da far dire a Kissinger che qualora uno Stato si volesse mettere in contatto con l'Europa non saprebbe a chi rivolgersi. La votazione più ricorrente in questo organo è l'unanimità, una procedura complicata soprattutto con il progressivo allargarsi di Stati membri e quindi per la maggiore difficoltà a produrre decisioni condivise all'unisono. Il Consiglio Europeo, come ci dimostra la prassi ma anche le norme, è posto in una posizione sovraordinata nei confronti dell'altro grande organo intergovernativo, il Consiglio. Fino al Trattato di Lisbona il Consiglio Europeo non era sottoposto ad alcun tipo di controllo; successivamente al Trattato è stata introdotta una, seppur debole, forma di controllo politico da parte del Parlamento Europeo.

La Commissione, fondata con il trattato della CECA con il nome di Alta Autorità, è un organo squisitamente sopranazionale e tenuto a operare nell'esclusivo interesse della Comunità europea in piena posizione d'indipendenza rispetto agli Stati membri o a qualunque ente o potere. In virtù di ciò essa è composta da individui indipendenti e di spiccata competenza, tanto che spesso viene designata come governo dei tecnocrati. La composizione, fino al 2014, prevedeva un commissario per Stato membro, quindi nel 1984, anno che ci interessa, essa era composta da nove commissari. Venne posto in risalto l'indipendenza come caratteristica fondamentale per il ruolo di commissario, in quanto una possibile collaborazione di uno di essi con una lobby, o un ente, avrebbe procurato a questi ultimi un grande vantaggio a detrimento della Comunità. A rafforzare questa caratteristica vi era il divieto assoluto per un commissario di esercitare una qualsiasi altra attività professionale anche se non remunerata. La disciplina sulla nomina dei commissari ha avuto una lunga e significativa evoluzione. Originariamente i suoi membri erano nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri ovvero all'unanimità e al di fuori del quadro istituzionale europeo. La principale funzione della Commissione era il controllo e la vigilanza sul rispetto del quadro normativo europeo accompagnato da un forte potere di tipo istruttorio che permetteva alla Commissione di raccogliere i dati e le informazioni ritenute necessarie per le verifiche, tenuto conto dei limiti imposti dal Consiglio. La Commissione inoltre aveva un forte ruolo organizzativo sia dal punto di vista economico-finanziario, per quanto concerneva le Comunità Europee, sia dal punto di vista programmatico. Inoltre l'articolo 211 del Trattato sulla Comunità Europea conferiva alla Commissione l'espresso potere di attuazione delle norme stabilite dal Consiglio. Come possiamo osservare, il rapporto con il Consiglio, soprattutto fino al trattato di Lisbona, era di espressa subordinazione alla Commissione.

La Corte di Giustizia Europea fu anch'essa fondata con il trattato istitutivo della CECA nel 1951 con la decisione dei sei Stati membri fondatori di creare un organo giurisdizionale capace di garantire il rispetto del diritto europeo. Con i Trattati di Roma essa assunse il ruolo di organo giuridico anche per le due nuove comunità: CEEA e CEE. Essa è composta da un giudice per ogni stato membro con un mandato di sette anni; ogni giudice deve essere scelto per indipendenza e competenza. La Corte ha rivestito un ruolo di grande importanza nel cammino per l'integrazione europea spesso rivelandosi uno dei veri motori di questo processo con sentenze rivoluzionarie che hanno ribaltato la prassi o le decisioni delle altre istituzioni. Proprio per il suo ruolo e la grande fiducia conquistata con le sue sentenze la Corte si ritrovò ben presto congestionata di ricorsi arrivando quasi a una paralisi che fu risolta solo nel 1988 con la creazione di un Tribunale di secondo grado<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> VILLANI (2016: 195).

## CAPITOLO III

### IL PROGETTO SPINELLI

#### III.1. Il percorso istituzionale e il Club del Coccodrillo

A trent'anni dal varo del progetto per una CPE, Spinelli torna protagonista della scena europea nel 1980 con il lancio di una vera campagna volta all'approvazione di un trattato che innovasse strutturalmente le Comunità Europee e che portasse all'istituzione di un'Unione Europea. Fin dall'inizio Spinelli si rese conto della necessità di ottenere il sostegno delle strutture del Parlamento e dei gruppi di partito, ovvero della necessità di ottenere il sostegno da un numero sufficiente di deputati europei.

Per lanciare questa sua campagna colse al volo lo scontento del Parlamento, causata dal trattamento ricevuto dal Consiglio in occasione del dibattito in materia di Bilancio<sup>60</sup>. Sfruttando il forte risentimento dei deputati, Spinelli convinse l'assemblea della necessità di lanciare una stagione di riforme di carattere istituzionale che però non partisse dagli organi europei intergovernativi ma dal Parlamento stesso. Solo così si sarebbe potuto dare vita a organi istituzionali forti e di carattere sopranazionale che avrebbero permesso di affrontare i problemi senza cadere nell'impasse intergovernativa che aveva frenato negli ultimi anni il processo di integrazione europea. A seguito di questo intervento, Spinelli fece inviare delle lettere a tutti i deputati con annesso invito a partecipare a una cena presso il Ristorante *Crocodile*, da cui poi prese nome il famoso Club del Coccodrillo<sup>61</sup>.

All'invito risposero inizialmente solo tre italiani, tre inglesi e due tedeschi ma in breve tempo le adesioni si moltiplicarono fino ad arrivare alla ragguardevole cifra di ottanta deputati su centottanta aderenti. Con riunioni settimanali, il Club del Coccodrillo riuscì, in un breve arco di tempo, a preparare una risoluzione, da far sottoscrivere ai deputati, in cui si proponeva la creazione di un gruppo di lavoro *ad hoc* che rappresentasse tutte le correnti e i gruppi politici del Parlamento Europeo, con il compito di preparare una Costituzione da presentare agli Stati membri. La risoluzione fu sottoscritta da 197 firme e approvata dal Parlamento che istituì nel 1982 una Commissione di Affari Istituzionali ad alta partecipazione, dove tutti i gruppi parlamentari erano rappresentati e a cui parteciparono anche tre presidenti di altre commissioni.

---

<sup>60</sup> CHITI-BATELLI (1984).

<sup>61</sup> SPINELLI (1992: 496).

Sei co-relatori, scelti tra i diversi gruppi, prepararono le relazioni sui diversi aspetti, nel quadro di un progetto di base generale che Spinelli elaborò in qualità di relatore generale. Nel progetto vennero messi in luce i principi alla base di istituzioni democratiche ed efficaci e venne focalizzata l'attenzione sulla distribuzione delle competenze, che vennero attribuite sulla base dei 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 venne prima verificato e modificato da Spinelli, e poi ridiscusso, modificato e approvato a grande maggioranza in commissione. Questo grande lavoro approdò in Aula, ove, solo dopo aver discusso 185 emendamenti e averne adottato alcuni, si approvò infine la risoluzione nel settembre 1983 con 202 voti a favore e 37 contrari.

A questo punto, quattro giuristi e Spinelli iniziarono l'elaborazione del testo giuridico che avrebbero poi dovuto presentare nuovamente al Parlamento Europeo. Al fine di non suscitare reazioni controverse, Spinelli rivelò solo all'ultimo il contenuto di alcune parti del Trattato e in particolare l'art. 82. Questo articolo prevedeva una modifica delle modalità di ratificazione dei trattati, a partire da quello elaborato da Spinelli stesso, stabilendo che l'entrata in vigore di un trattato richiedeva che fosse ratificato da più della metà degli stati membri che rappresentavano allo stesso tempo più del 60% della popolazione europea. Tale articolo era stato pensato allo scopo di evitare quanto era successo con la CED nel 1952, ossia che un trattato potesse essere affossato a causa della mancata ratifica di uno o due Stati. La strategia scelta da Spinelli si rivelò vincente poiché il 14 febbraio 1983 il testo fu approvato dal Parlamento con una maggioranza ancora più ampia rispetto a quella che aveva ricevuto all'avvio dei lavori.

Una volta ottenuto il voto positivo da parte del Parlamento Europeo, si entrava, per Spinelli e per il Trattato, in una fase cruciale e molto delicata, che però egli, alla luce dei suoi precedenti fallimenti, aveva già preparato con grande cura. Il primo passo fu quello di inviare il Trattato a tutti i parlamenti nazionali degli Stati membri dove ottenne, generalmente, una buona accoglienza e venne addirittura approvato dai parlamenti belga e italiano. Successivamente Spinelli si recò, insieme al Presidente del parlamento Dankert, in visita al presidente francese Mitterrand. Spinelli credeva che Mitterrand e la sua leadership potessero giocare un ruolo cruciale nel procedimento di approvazione del Trattato. La visita francese si rivelò un successo e Mitterrand, in un discorso al Parlamento nel maggio 1984, fece una dichiarazione in cui espresse il suo sostegno al progetto di Spinelli ribadendo che la Francia avrebbe esaminato e difeso tale progetto. Affermò inoltre che avrebbe dato il via libera per delle consultazioni al fine di arrivare alla convocazione di una conferenza intergovernativa tra gli Stati membri interessati<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> CORBETT (1994: 177).

Nel frattempo una delegazione di parlamentari europei si recò a Bonn dove incontrarono i deputati del *Bundestag*, il parlamento tedesco, e il Cancelliere. Nonostante il lavoro preparatorio di Spinelli, che aveva ottenuto il favore di gran parte della Camera, il cancelliere Kohl si rivelò piuttosto contrario rispetto alla possibilità, introdotta dall'articolo 82, di una possibile diversificazione nel processo di integrazione e del venire meno del requisito di unanimità. L'unanimità era stata infatti la base dell'azione europea tedesca<sup>63</sup> nel secondo dopo guerra, ed era ormai un elemento consolidato della sua politica. Nonostante la frenata tedesca, Mitterrand ottenne dal Consiglio la convocazione di una commissione *ad hoc*, composta da rappresentanti personali dei capi di governo degli Stati membri, con lo scopo di preparare il terreno alla futura conferenza intergovernativa. A capo della commissione, denominata Commissione Dooge, fu posto Maurice Faure, uno dei firmatari del Trattato di Roma, una forte personalità con i requisiti adatti alla stesura di un trattato così innovativo.

Il primo vero intoppo, del percorso intrapreso da Spinelli, fu la nomina, nel 1985, di Delors a capo della Commissione. Delors era fortemente convinto della necessità di rimettere in moto l'azione d'integrazione europea, ferma ormai da 20 anni, ma, a differenza di Spinelli e al pari di Monnet, credeva che bisognasse cercare di compiere ciò che era politicamente possibile e al contempo necessario, senza eccedere in progetti di respiro troppo lungo. A tale scopo Delors compì numerosi viaggi presso i vari Capi di Stato, per comprendere quale, delle quattro parti che egli riteneva fondamentali del progetto Spinelli (l'unione monetaria, la politica di difesa comune, la riforma per rendere le istituzioni più effettive e democratiche, o il completamento del mercato interno)<sup>64</sup>, avrebbero accettato. L'unico progetto che ottenne un assenso unanime, anche della prima ministra inglese Thatcher, fu il completamento del mercato unico<sup>65</sup>.

Delors si attivò quindi a elaborare tutte le riforme, anche istituzionali, necessarie al fine di arrivare al compimento del mercato unico. Non vi è da meravigliarsi se prima della riunione del Consiglio europeo di giugno, Kohl e Mitterrand resero noto di essere favorevoli a riforme quali il passaggio alla maggioranza qualificata in seno al Consiglio, l'aumento dei poteri per la Commissione e il Parlamento e l'ampliamento delle competenze della Comunità, dato che ciò corrispondeva a quanto necessario al compimento del mercato unico, e al futuro Atto Unico Europeo, ma non al progetto di trattato di Spinelli nel suo insieme.

Questo slancio, erroneamente interpretato da Spinelli come un rilancio del suo progetto nell'interezza, si rivelò uno sforzo unicamente settoriale in pie-

---

<sup>63</sup> PATTERSON (2000).

<sup>64</sup> DELORS (2004: 185).

<sup>65</sup> DINAN (2012: 124).

no stile dell'integrazione a piccoli passi che lui tanto aveva combattuto<sup>66</sup>. Questo *modus operandi* adottato da Mitterrand provocò una forte delusione in Spinelli, che sul Presidente francese aveva riposto tutte le sue speranze per un'Europa diversa. Poco dopo, il principale protagonista di questa spinta innovativa, Altiero Spinelli, si ammalò di tumore. Nonostante la sua veloce guarigione, le sue proverbiali energia e combattività, che lo avevano sempre distinto anche nei periodi più difficili, ne uscirono menomate e i suoi ultimi tentativi disperati si rivelarono inutili poiché il progetto Spinelli non fu ratificato. Nel 1986, la conferenza intergovernativa, recependo la relazione della Commissione Dooge, adottò solo alcune parti di quello che era il trattato per l'Unione Europea, che diedero corpo al trattato sull'Atto Unico Europeo che fu firmato e ratificato nel febbraio 1986.

Pochi mesi dopo Spinelli morì convinto che, tutti i suoi sforzi, non avessero che partorito “un miserabile topolino, e molti sospettano anche che sia un topolino morto”<sup>67</sup>.

### III.2. Il progetto di Altiero Spinelli

In questo paragrafo descriverò su un piano generale le caratteristiche essenziali del trattato proposto da Spinelli. Successivamente entrerò nel merito delle questioni giuridiche.

“Gli affari di interesse comune possono essere gestiti validamente solo da un potere veramente comune”<sup>68</sup>, con questa frase, pronunciata da Altiero Spinelli nel suo famosissimo discorso al Parlamento Europeo il 14 febbraio 1984, si può riassumere tutto il progetto di Spinelli. Egli, in un periodo di crisi, simile a quello che viviamo oggi, ha creduto che la risposta non fosse quella del nazionalismo, come pensavano e tuttora pensano i populistici, ma bensì quella di un'Europa più forte, più coesa e più rappresentativa.

Sempre nello stesso discorso Spinelli enunciava i principali obiettivi e modalità di azione di una nuova organizzazione europea. Egli crede nella necessità della limitazione del ruolo del Consiglio alla funzione legislativa e di bilancio, e nel rafforzamento della Commissione, facendone un vero e proprio esecutivo politico e soprattutto del ruolo del Parlamento Europeo con forti competenze e non più come mero suggeritore di pareri<sup>69</sup>. Non elimina, con forte capacità di concretezza e senso realistico, il metodo cooperativo tra gli Stati, ma allo stesso tempo rafforza la procedura comunitaria vietando al

---

<sup>66</sup> SPINELLI (1992: 1072).

<sup>67</sup> SPINELLI (1986: 369).

<sup>68</sup> SPINELLI (1984: 3).

<sup>69</sup> MASSOULIÉ, GANTELET, GENTON (1997: 76).



primo di invadere i campi della seconda, perché crede che tramite l'azione intergovernativa, sia impossibile il concepimento di progetti ad ampio respiro che richiedano larghi consensi e il superamento di rigidità nazionali<sup>70</sup>.

La sua convinzione era che l'unica istituzione europea capace e adatta, a elaborare un progetto costituzionale, senza perdere di vista la prospettiva europea, fosse il Parlamento Europeo in quanto legittimo rappresentante dei cittadini dell'Unione Europea e luogo di coesistenza dei medesimi gruppi politici presenti a livello nazionale. Allo scopo di rafforzare la percezione europea da parte dei cittadini degli Stati, Spinelli si proponeva di introdurre una cittadinanza europea che, a prescindere dalla nazionalità di provenienza, facesse sentir ogni cittadino europeo parte di un'entità maggiore: l'Europa. A tale fine egli credette molto importante l'introduzione anche di un forte simbolismo europeo.

Non meno importante nel suo progetto era la previsione, per la prima volta, della possibilità che si potessero ratificare trattati senza l'obbligo di unanimità, in modo da eliminare, o comunque diminuire il peso decisionale degli Stati che fino ad allora, come era successo con la CED, anche tramite uno o due veti, aveva inabissato o rallentato molto il processo di integrazione<sup>71</sup>.

Spinelli, da politico navigato, non trascurò anche il lato economico e finanziario di questa sua costruzione, prevedendo anche la possibilità di creare nuove entrate per permettere il finanziamento dell'Unione ma allo stesso tempo rafforzò molto l'impronta sociale nel trattato a dispetto del passato. Questa attenzione per il sociale era ricercata in modo da avvicinare alle necessità della popolazione le istituzioni europee, spesso accusate di essere lenti e costosi apparati burocratici con scopi solo economici<sup>72</sup>.

### **III.3. Il metodo Spinelli**

Oltre che nel contenuto, il percorso istituzionale del trattato Spinelli fu innovativo nel metodo. Fino ad allora il processo di formazione e poi di ratifica dei trattati era sempre venuto dall'alto, ovvero da parte dei capi di governo, ed era stato frutto spesso di lunghe ed estenuanti trattative, tenute spesso all'oscuro, tra delegazioni diplomatiche senza alcun coinvolgimento delle istituzioni sopranazionali europee e men che meno della popolazione<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> MORELLI (2010).

<sup>71</sup> CASTALDI (2014).

<sup>72</sup> LODGE (1984).

<sup>73</sup> PONZANO (2007).

Spinelli fu il primo a sostenere la necessità che un trattato, di natura per di più costituzionale, venisse elaborato non da una conferenza intergovernativa ma da parte dell'assemblea europea più rappresentativa, ovvero il Parlamento Europeo, in uno sforzo congiunto con le varie assemblee rappresentative nazionali. Propedeutico a tale scopo fu sicuramente l'elezione, per la prima volta, nel 1979 di un Parlamento Europeo tramite suffragio internazionale diretto, e di cui fece parte come deputato lo stesso Spinelli.

Anche il contenuto del Trattato rispecchiava questa idea di un'Europa non degli Stati ma dei popoli tanto da far denominare il progetto Spinelli come il progetto per una Costituzione europea. Altro tratto innovativo dell'azione di Spinelli fu sicuramente la larga diffusione dell'iniziativa negli Stati membri tramite frequenti discorsi o visite presso i parlamenti nazionali e il processo di dibattito che, tramite la fondazione del Club del Coccodrillo, vide partecipare tutte le principali forze del Parlamento senza distinzione di gruppi di partito o correnti<sup>74</sup>.

Nonostante il risultato fallimentare di tutta l'azione, questo innovativo approccio fu invece poi ripreso nel 2004 con la convocazione di un'Assemblea Costitutiva che andasse verso la definizione di una nuova Costituzione Europea.

### **III.4. Struttura del trattato Spinelli**

Qui di seguito sintetizzerò il contenuto dei principali articoli del trattato.

Il testo giuridico, approvato dal Parlamento Europeo nel 1984, era il risultato di una lunga e complicata elaborazione da parte di Spinelli e di tutto il suo *entourage*. Il testo, per la prima volta, dopo il Trattato di Roma, abbracciava tutti i campi dell'Unione e si proponeva di riformarla in modo strutturale con lo scopo di sostituirla, e non affiancare, i precedenti trattati. La struttura, a causa dei suoi obiettivi globali, è complessa e articolata: si compone di sei parti, le quali a loro volta possono suddividersi in titoli, a seconda della necessità o meno di presentare, a secondo della lunghezza del testo, l'argomento in più scompartimenti. In totale vi sono 87 articoli, ognuno dei quali composto spesso da numerosi comma, con contenuti molto estesi ma allo stesso tempo con forte concretezza giuridica<sup>75</sup>.

All'inizio troviamo il preambolo, dove si elencano i propositi del Trattato e dei contraenti, gli Stati membri. In nove punti vengono riassunti i motivi e i

---

<sup>74</sup> FLICK (2011).

<sup>75</sup> PONZANO (2007).

principi che animano la struttura del Trattato con i corrispettivi obiettivi da raggiungere.

La prima parte, composta da otto articoli, tratta le linee generali dell'istituzione della nuova organizzazione sopranazionale: l'Unione Europea. Viene trattata l'adesione di nuovi membri, istituita la cittadinanza Europea, disciplinati i dritti fondamentali (la cui dichiarazione deve essere compiuta entro i 5 anni successivi alla firma del Trattato e le cui forme di revisione vengono definite all'art. 84, mentre le sanzioni in caso di violazione sono ritrovabili all'art. 44), viene definito il territorio dell'Unione e la sua personalità giuridica, viene sancita la supremazia dell'attuale Trattato sui precedenti e in conclusione vengono elencate le istituzioni facente parte dell'Unione<sup>76</sup>.

La parte seconda, composta di cinque articoli, delinea gli "scopi, metodi d'azione e competenze dell'Unione"<sup>77</sup>. Vengono descritti due possibili metodi di azione (art. 10): la cooperazione e l'azione comunitaria. Nel successivo articolo vengono puntualizzate le possibilità di un passaggio da un metodo d'azione all'altro in materie dell'Unione. Nell'art. 12 vengono invece definite le competenze, che vengono suddivise in due categorie: esclusive, dove la potestà dell'Unione è totale, concorrenti quando l'Unione può agire solo laddove è manifesta la necessità di un suo intervento e dove tale intervento può rivelarsi più efficace rispetto all'azione da parte dei singoli Stati nazionali. Nell'ultimo articolo, art. 13, vengono definite le modalità di attuazione del diritto europeo<sup>78</sup>.

La terza parte è composta da 30 articoli, a loro volta suddivisi in due titoli: il primo riguarda il funzionamento delle istituzioni dell'Unione mentre il secondo tratta gli atti dell'Unione. Dall'art. 14 al 19 vengono regolati il funzionamento, le competenze e la composizione del Parlamento Europeo, organo alla base del percorso stesso del Trattato e oggetto di grandi riforme come vedremo in un'analisi successiva. Dall'art. 20 al 24 viene esplicitato il funzionamento del Consiglio dell'Unione. I successivi cinque articoli parlano invece dell'ultima grande istituzione dell'Unione Europea, la Commissione, che in quanto organo sopranazionale gioca nell'impianistica istituzionale di Spinelli un ruolo da protagonista. Negli ultimi articoli del titolo I troviamo la descrizione della Corte di Giustizia e della nuova istituzione, pensata da Spinelli, il Consiglio Europeo.

Il titolo II, composto da dieci articoli, definisce tutto ciò che riguarda l'attività legislativa dell'Unione, dalla potestà legislativa alle modalità di

---

<sup>76</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 36-37).

<sup>77</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984:37-38).

<sup>78</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 37-38).

pubblicazione, dalle modalità di votazione al controllo giudiziario e le possibili sanzioni.

La quarta parte è composta da 23 articoli che, a parte i primi due articoli, 45 e 46, sono suddivisi in tre titoli che trattano delle politiche dell'Unione. I primi due articoli delineano i principi generali che le caratterizzano e il loro scopo; esse devono proporsi come obiettivo finale la creazione di uno spazio omogeneo giuridico<sup>79</sup>. Il titolo I tratta della politica economica, con particolare riguardo al raggiungimento del completamento del mercato interno, obiettivo tanto caro e comune a tutti gli Stati membri e delinea le regole in materia di competenza, le politiche di credito, della congiuntura e settoriali agli articoli 50-51 e 53, il meccanismo e l'istituzione dello SME all'art. 52.

Il titolo II riguarda la politica sociale, argomento la cui trattazione era stata carente fino ad allora, contribuendo al formarsi di un giudizio negativo, da parte dell'opinione pubblica, della Comunità Europea, che molti consideravano come un'unione di bancari. Il punto di partenza è rappresentato dall'art. 54 con l'enunciazione dei principi generali e delle linee guida. Nei successivi articoli, dal 55 fino al 62, vengono trattate nello specifico le politiche sociali, dei consumatori, regionali, ambientali, di istruzione e ricerca, culturale e dell'informazione<sup>80</sup>.

L'ultimo titolo definisce le relazioni internazionali dell'Unione, tema che tratteremo in modo più approfondito nel prossimo paragrafo. Si tratta di un'altra parte molto innovativa del Trattato, definendo inizialmente i principi che muovono l'azione europea e successivamente descrivendo, negli articoli dal 64 al 68, i due metodi di azione possibili sul piano internazionale: comunitario e cooperativo. L'ultimo articolo, l'art. 69, introduce una novità assoluta nel panorama internazionale europeo ovvero il dritto di legazione<sup>81</sup>.

La parte quinta, composta da undici articoli, tratta tutto ciò che riguarda la materia finanziaria dell'Unione. Vengono definiti i principi generali, le entrate e le spese, la perequazione finanziaria, altra novità assoluta trattata all'art. 73, i programmi finanziari, il bilancio, la procedura di bilancio, i dodicesimi provvisori, l'esecuzione del bilancio, il controllo dei conti, il conto di gestione e all'art. 81, il discarico<sup>82</sup>.

La parte sesta, composta da sei articoli, contiene le disposizioni finali e generali sul Trattato stesso. L'art. 82, già menzionato in precedenza, riguarda l'entrata in vigore del Trattato prevedendo per la prima volta la possibilità della non necessaria unanimità di ratifica, che fino ad allora era stata alla ba-

---

<sup>79</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 44).

<sup>80</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 46-48).

<sup>81</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 49).

<sup>82</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 50-51).

se del procedimento di integrazione europea<sup>83</sup>. All'art. 84 viene definita una procedura di revisione del Trattato particolarmente innovativa e negli articoli successivi vengono definite le sedi delle istituzioni, la durata del Trattato, illimitata, e i meccanismi delle possibili riserve.

### **III.5. Principali innovazioni del Trattato Spinelli**

Analizziamo ora le principali innovazioni introdotte dal Trattato Spinelli rispetto al passato (molte di queste innovazioni verranno poi recepite nei successivi trattati, altre invece sono tutt'ora prive di applicazione).

La prima differenza la troviamo, come già accennato in precedenza nel capitolo, nell'art. 1 dove il Trattato Spinelli viene descritto come un trattato istitutivo e quindi sostitutivo della struttura a tre pilastri della Comunità Europea. Questo articolo è molto importante in quanto afferma la volontà del politico italiano, di non affiancare i precedenti Trattati, di non procedere a piccoli passi ma bensì di compiere un'opera di riforma strutturale della Comunità<sup>84</sup>, in netta contrapposizione con la visione funzionalista.

All'art. 3 troviamo, per la prima volta la nozione di "Cittadinanza Europea" in parallelo a quella nazionale; le due coesistono senza che una sovrasti l'altra. Questo concetto, abbandonato nel 1984 verrà poi invece ripreso a partire dal Trattato di Maastricht e mantenuto in tutti i successivi Trattati.

Al successivo art. 4 troviamo due innovazioni importanti: il riferimento ai dritti fondamentali in modo estensivo e l'introduzione della possibilità di sanzioni verso gli Stati. Riguardo ai diritti fondamentali, l'articolo non si riferisce solo a quelli della CEDU ma rinvia anche a quelli garantiti dalle costituzioni nazionali come i diritti sociali ed economici. A garanzia del rispetto di tali diritti, il Trattato Spinelli, introduce la possibilità di sanzionare quegli Stati che si rendano colpevoli di violazioni gravi e persistenti dei dritti fondamentali o dei principi democratici. Entrambi i punti furono poi successivamente adottati: il primo tramite la Carta di Nizza e il secondo tramite il Trattato di Amsterdam.

All'articolo 8, elencando gli organi dell'Unione, viene introdotto come nuovo organo il Consiglio Europeo, le cui funzioni e modi di agire vengono poi specificati successivamente agli articoli 31 e 32. È un organo di natura squisitamente intergovernativa, composto dai Capi di Stato, o di governo, degli Stati membri, con varie funzioni: nomina del presidente di Commissione,

---

<sup>83</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 52).

<sup>84</sup> PONZANO (2007).

formulazione di raccomandazioni nel campo della cooperazione, indirizzo di messaggi nei confronti degli altri organi, informazione periodica del Parlamento sull'attività dell'Unione e potere riguardo alla materia delle competenze dell'Unione.

Dopo aver regolato, all'art. 10, i due metodi di azione dell'Unione, comunitario e intergovernativo, all'art. 11 viene introdotta la possibilità di passare, con decisione del Consiglio Europeo, dal metodo intergovernativo a quello Comunitario. Perciò per la prima volta diventava possibile, al di fuori della firma di nuovi trattati, un allargamento delle competenze dell'Unione tramite le istituzioni dell'Unione stessa. A causa del ruolo preminente svolto dal Consiglio Europeo, rimaneva una procedura fortemente influenzata dalla volontà degli Stati.

Poco più avanti, all'art. 12, viene definito il concetto di principio di sussidiarietà: L'Unione, nelle materie di competenza concorrente, laddove si renda necessario il suo intervento perché l'azione dei singoli Stati si rivela essere inefficace o perché il campo di azione va oltre alle singole frontiere nazionali, può agire al fine di arrivare in maniera risolutiva allo scopo che si era preposta. Anche in questo caso tale principio verrà recepito solo a partire dal Trattato di Maastricht e mantenuto anche nei successivi Trattati<sup>85</sup>.

Agli articoli 12 e 13 viene introdotto il concetto di co-decisione e di legge europea. La co-decisione è il processo tramite cui viene approvata la legge europea; ovvero tramite un rapporto paritario nella procedura legislativa, tra Parlamento e Consiglio. Spinelli previde anche un comitato di concertazione tra i due organi, con la partecipazione della Commissione, in caso di un mancato accordo sull'atto o sugli emendamenti su di esso apposti da uno dei due organi predisposti alla funzione legislativa. La co-decisione fu introdotta successivamente con il Trattato di Maastricht e resa procedura "ordinaria" solo nel 2007 con il Trattato di Lisbona. Ad oggi la possiamo trovare descritta nell'art. 294 TFUE<sup>86</sup>.

Successivamente, nella parte del Trattato riguardante gli organi, agli articoli 16 e 17, viene introdotta, rispettivamente, l'investitura della Commissione da parte del Parlamento Europeo e la composizione per rappresentanze del Consiglio. Nel primo articolo viene collegata la Commissione al Parlamento, il quale oltre a poter determinare la sua caduta tramite la mozione di censura, può decidere, sulla base del programma presentato dalla Commissione, se investirla o meno. Nell'art. 17 viene invece determinato che "Il Consiglio dell'Unione è composto di rappresentanze degli Stati membri nominate dai loro rispettivi governi; ogni rappresentanza è diretta da un ministro incarica-

---

<sup>85</sup> BATTISTA (2005: 26).

<sup>86</sup> Cit. in PARLAMENTO EUROPEO (2014: 43).

to in modo specifico e permanente degli affari dell'Unione"<sup>87</sup>. Il contenuto del primo articolo, che non verrà più recepito, mira a creare un vincolo di mandato tra Commissione e PE, mentre nel secondo, che verrà ripreso solo 20 anni dopo nel Trattato Costituzionale del 2004, Spinelli cerca di dare una struttura del Consiglio dell'Unione funzionale alla grande diversità di problematiche che deve affrontare.

Una clausola innovativa del progetto Spinelli che non è stata ripresa nei Trattati successivi è quella dell'art. 23, co. 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 TUE).

L'art. 25, che prevede la designazione dei commissari da parte del Presidente della Commissione, nasce con l'intento di equiparare la Commissione ad un vero e proprio esecutivo politico rendendolo inoltre un organo completamente indipendente e sopranazionale dell'Unione. Questo articolo non è mai più stato ripreso nei successivi trattati nonostante sia di cruciale importanza per un funzionamento ottimale dell'UE<sup>88</sup>.

Un'altra novità è così introdotta dall'art. 42: "Il diritto dell'Unione è direttamente applicabile negli Stati membri. Esso prevale sui diritti nazionali. Fatte salve le competenze attribuite alla Commissione, l'applicazione di tale diritto è assicurata dalle autorità degli Stati membri. Una legge organica determina le modalità secondo cui la Commissione vigila su tale applicazione. Le istanze giudiziarie nazionali sono tenute ad applicare il diritto dell'Unione"<sup>89</sup>. In breve possiamo dire che l'articolo consacra sia la preminenza del diritto comunitario su quello nazionale, preminenza che verrà riaffermata solo 20 anni dopo dall'art. 6 del Trattato Costituzionale, sia il principio di diretta applicabilità. Quest'ultimo è un principio introdotto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ("CGUE")<sup>90</sup>, che consente ai singoli di invocare direttamente una norma europea dinanzi a una giurisdizione nazionale o europea

All'art. 71 si prevedeva la possibilità di creare nuove entrate finanziarie, senza modificare il Trattato, per coprire le nuove spese necessarie per il funzionamento dell'Unione. Inoltre si autorizzava la Commissione, tramite leg-

---

<sup>87</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 39).

<sup>88</sup> MORELLI (2010: 164).

<sup>89</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 43).

<sup>90</sup> UNIONE EUROPEA (2015), *L'efficacia diretta del diritto europeo*.

ge, ad emettere nuovi prestiti. La proposta, nonostante la forte carica innovativa, non fu più recepita o presa in considerazione nei seguenti Trattati.

Nell'art. 73, ispirandosi al sistema federale tedesco per diminuire le disegualianze tra i vari *Länder*, Spinelli propose un sistema di perequazione finanziaria con il fine di ridurre gli eccessivi squilibri economici tra le varie aree dell'Unione. All'attuazione di questa novità si sarebbe provveduto tramite promulgazione di una legge organica. Nonostante l'importanza cruciale di tale strumento per la creazione di uno spazio economico omogeneo e per diminuire le disuguaglianze sociali, proponendo così un'immagine dell'Unione nuova e vicina ai popoli, la perequazione finanziaria non è stata fino ad ora adottata da alcuno dei successivi Trattati<sup>91</sup>.

L'art. 82, uno dei più controversi e discussi dell'intero Trattato Spinelli, e di cui abbiamo già parlato nei paragrafi precedenti, 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'art. 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<sup>92</sup>.

L'art. 84 istituisce una procedura di revisione dei Trattati mediante l'approvazione del Parlamento e del Consiglio secondo la procedura applicabile alle leggi organiche<sup>93</sup>. Questa disposizione mirava inoltre a sottrarre agli Stati la competenza per la revisione del Trattato e a sopprimere l'esigenza dell'unanimità semplificando le modifiche, e garantendo la necessaria elasticità, per affrontare una realtà in continuo mutamento.

Facendo un calcolo approssimativo possiamo dire che circa due terzi delle disposizioni innovative del Trattato Spinelli furono in seguito recepite nei successivi Trattati e in particolare nel Trattato Costituzionale del 2004 o in quello di Lisbona entrato in vigore nel 2009. Ciò dimostra l'importanza, la lungimiranza e la grande forza dell'azione di Spinelli. Egli, con la sua perseveranza, ha avviato un processo di costituzionalizzazione lento ma inesorabile, che continua tutt'oggi a riprova del fatto che, nonostante la sconfitta subita con la firma dell'AUE nel 1986 (da lui aveva definito "topolino morto"), egli risulti a posteriori vittorioso nella battaglia per un'Unione Europea più integrata e dotata di una propria Costituzione.

---

<sup>91</sup> DASTOLI (1993: 82).

<sup>92</sup> MORELLI (2010: 190).

<sup>93</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 52).



### III.6. Le relazioni internazionali nel Trattato Spinelli

Dopo il fallimento della CED, Spinelli cerca, tramite il suo progetto, di dare una forte definizione dell'Unione Europea, intesa come entità internazionale. In particolare nella quarta parte, al titolo III troviamo tutta una serie di disposizioni che riguardano le relazioni internazionali.

Innanzitutto all'art. 63 vengono delineati i principi e metodi di azione dell'Unione in campo internazionale. L'Unione svolge tutti i suoi sforzi nel perseguimento della pace e della sicurezza e lo fa tramite un'azione pacifica, dissuasiva verso l'utilizzo della violenza, di riduzione degli armamenti, di aiuto verso Stati con basso tenore di vita, di miglioramento delle relazioni economiche e degli scambi commerciali. La guerra rappresenta per l'Unione lo strumento ultimo e gravissimo a cui ricorrere solo se risultano impraticabili altre vie. Una più precisa definizione sugli scopi dell'azione internazionale dell'Unione viene demandata all'articolo 9 del medesimo trattato<sup>94</sup>.

Negli articoli 64-67 e 69 vengono definiti i due principali metodi di azione, sul piano internazionale, dell'Unione Europea pensata da Spinelli: comunitaria e cooperativa. L'Unione utilizza l'azione comune in tutti i campi di competenza esclusiva, e concorrenziale, che sono definiti dal Trattato e in particolare, come recita il secondo comma dell'art. 64<sup>95</sup>, in materia di commercio esso possiede competenza esclusiva. Nel comma successivo, dello stesso articolo, viene definita come politica dell'Unione, la politica di aiuto allo sviluppo e viene decretato un periodo transitorio di 10 anni, a partire dalla ratifica del Trattato, entro cui tale politica deve essere oggetto dell'azione comune dell'Unione.

All'art. 65 troviamo nello specifico le modalità di svolgimento dell'azione comune tra le varie istituzioni. L'organo rappresentativo dell'Unione sul piano internazionale è la Commissione; essa negozia accordi internazionali a nome dell'Unione e assicura, in collaborazione con il Consiglio d'Europa, le relazioni con organizzazioni internazionali terze e in materia di politica culturale. Quando la Commissione partecipa all'elaborazione di atti o al negoziato di trattati che creano obblighi internazionali per l'Unione, il Consiglio dell'Unione può impartire delle direttive alla Commissione, solo però dopo averle approvate a maggioranza assoluta. Viene mantenuto in questo punto un legame tra Commissione, organo sopranazionale, e il Consiglio dell'Unione, organo intergovernativo, ma questo rapporto è molto debole. Il terzo comma dispone che il Parlamento venga informato periodicamente e in tempo utile di ogni azione da parte di qualunque istituzione coinvolta nello svolgimento delle relazioni internazionali. In conclusione, dopo la votazione

---

<sup>94</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 48).

<sup>95</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 48).

a maggioranza assoluta da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio, le due istituzioni approvano gli accordi internazionali e successivamente incaricano il Presidente della Commissione di depositare gli strumenti di ratifica.<sup>96</sup>

Gli articoli 66-67 regolano le materie e le modalità dello svolgimento dell'azione cooperativa. Il metodo della cooperazione viene adottato laddove non è possibile agire, come disposto nell'art. 64, con il metodo comunitario e in altri quattro possibili casi: questioni concernenti direttamente gli interessi di vari Stati membri, campi in cui gli Stati operanti singolarmente non possono agire con efficacia superiore o pari a quella dell'Unione, campi in cui la politica dell'Unione appare necessaria per completare le politiche estere condotte nel quadro delle competenze degli Stati membri e le questioni relative agli aspetti economici e sociali della politica di sicurezza.

L'art. 67 descrive lo svolgimento della cooperazione nei casi definiti dal precedente art. 66. In materia di cooperazione l'organo responsabile è il Consiglio Europeo mentre il Consiglio ha il compito di assicurarne lo svolgimento. Il Consiglio Europeo, qualora lo ritenga necessario, può chiedere al Presidente del Consiglio dell'Unione o alla Commissione di fare da portavoce per l'Unione sul piano internazionale. In generale l'Unione vigila sull'operato dei singoli Stati membri e sui loro orientamenti in politica internazionale e coordina le posizioni degli Stati membri in sede di negoziato di accordi internazionali.

L'art. 68 rappresenta un ponte di passaggio, come abbiamo già visto in precedenza, dall'azione di cooperazione a quella comunitaria. L'organo predisposto a un ipotetico trasferimento da un metodo all'altro è il Consiglio Europeo, ed esso può farlo nelle seguenti materie: armamenti, vendita di armi a paesi terzi, politica di difesa e disarmo. Negli altri campi, il Consiglio Europeo può decidere di spostare all'azione comunitaria campi specifici, alle condizioni però descritte negli articoli 11, 23 e 35 del Trattato. Ispirandosi al principio presente nell'art. 35, il Consiglio Europeo può eccezionalmente, con voto unanime, autorizzare uno, o più, Stati, a derogare alle disposizioni prese nel campo interessato di politica comunitaria<sup>97</sup>. Nei casi appena trattati il Consiglio Europeo può decidere di trasferire all'azione comune un campo cooperativo se un problema, sorto in quest'ultimo, a causa della mancanza di tempo, ne pregiudichi la soluzione. Quindi anche qui viene prevista da Spinelli la possibilità concreta di un allargamento dell'azione comunitaria, che negli orizzonti politici di Spinelli, sarebbe dovuto diventare il metodo predominante di azione.

---

<sup>96</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 48).

<sup>97</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 38-42).

L'art. 69 introduce una novità assoluta nel campo delle relazioni internazionali, per un'organizzazione sopranazionale, ovvero il diritto di legazione. Esso consiste nella possibilità per l'Unione e in particolare della Commissione, con l'approvazione del Consiglio, di aprire rappresentanze in paesi terzi o presso organizzazioni internazionali. Tali rappresentanze sono incaricate di gestire tutti gli affari che riguardano l'Unione oltre che, in collaborazione con l'agente diplomatico dello Stato membro che assicura la Presidenza del Consiglio Europeo, coordinare, nelle materie che rientrano nell'azione comunitaria, l'attività diplomatica degli Stati. La Commissione quindi, nei piani di Spinelli, diventa un vero e proprio rappresentante dell'Unione che diventerebbe la prima organizzazione internazionale a godere di una propria rappresentanza paritaria rispetto a quella degli Stati terzi<sup>98</sup>.

Spinelli nel 1984 riprende l'impianto che era alla base della CED rafforzando l'azione comunitaria nel campo delle relazioni internazionali. Ciò potrebbe apparire quasi un paradosso: perché, un sistema che era stato rifiutato 30 anni prima, nonostante vi fosse un clima generale di grande entusiasmo, dovrebbe essere approvato, modificato e rafforzato nella parte meno accettata da parte degli Stati, in un clima di grave crisi dell'impianto europeo, 30 anni dopo?

Qui se evince la forza del pensiero e dell'azione di Spinelli. Egli credeva che bisognasse guardare sempre avanti e mai indietro, che bisognasse saper vedere oltre gli ostacoli, per quanto grandi possano sembrare. Egli credeva che, il primo atto per la creazione di un'Europa diversa, fosse la creazione di una vasta area di consenso che portasse a una presa di coscienza, di un numero maggiore di persone possibili, della necessità delle riforme proposte. Proprio per questo motivo si può considerare l'azione di Spinelli, al netto dei fallimenti dei due Trattati, un successo. Essa ebbe il gran merito di risvegliare un processo di integrazione che sembrava arenato nelle dispute tra egoismi nazionalisti.

---

<sup>98</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *PTUE* (1984: 49);

## CONCLUSIONE

L'eredità che ci ha lasciato Spinelli oggi è enorme, e ne è testimonianza la menzione fatta da Paolo Gentiloni<sup>99</sup>, in occasione del trentesimo anniversario della sua scomparsa e dei cinquanta anni dalla firma del Trattato della CEE. La sua eredità è doppia: riportò in auge, in un periodo di grande crisi del progetto europeo, l'idea di una Costituzione europea e apportò un contributo sostanziale al rilancio del processo di sviluppo comunitario.

Nonostante Spinelli criticò fortemente l'AUE, definendolo come “un topolino partorito da una montagna”, il progetto della Commissione presieduta da Delors ebbe il merito di inaugurare un periodo di forte dinamicità del processo di integrazione europea che ha portato, non senza problemi e ostacoli, all'approvazione di molti di quelli che erano i tratti distintivi del progetto di Trattato elaborato da Spinelli.

Le riforme apparentemente modeste dell'Atto unico portarono, attraverso i Trattati successivi, all'applicazione dei principi del voto a maggioranza qualificata e di co-decisione nella maggior parte delle decisioni legislative, alla nomina da parte del Consiglio europeo del Presidente della Commissione soggetta all'approvazione del Parlamento e alla creazione del Tribunale di primo grado. La sussidiarietà è diventato un principio cardine nella ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri e quella che oggi viene chiamata, come nel progetto di Trattato, l'Unione.

Anche il progetto di una progressiva realizzazione di un'unione economica e monetaria, ripresa poi nell'AUE, ha trovato applicazione con la creazione della BCE e dell'Euro come moneta unica della Comunità. Quest'ultima operazione fu condotta tra l'altro aggirando il veto della Danimarca e dell'Inghilterra attraverso un procedimento che è sembrato niente più che l'applicazione del discussissimo art. 82 del Trattato Spinelli. La disposizione immaginata da Spinelli ha oggi un'applicazione concreta, elaborata nel Trattato di Amsterdam nel 1997, con l'art. 20 TUE, dove fu prevista espressamente la possibilità per gruppi di Stati membri di avanzare più rapidamente del processo di integrazione europea<sup>100</sup>.

Perciò, sebbene Spinelli ebbe meriti indiscussi, forse si rivelò troppo critico verso un tipo di integrazione, immaginata da Monnet, di stampo funzionalista che ha invece portato alla realizzazione di molti dei suoi obiettivi. Nonostante i grandi progressi non va nascosto che vi sono ancora molte cose da realizzare per fare dell'Unione Europea una vera unità e non un insieme.

---

<sup>99</sup> GENTILONI (2016).

<sup>100</sup> VILLANI (2016: 106-107).

Proprio per questo l'azione di Spinelli è un esempio importante e necessario oggi giorno che ci troviamo in una situazione critica internazionale, simile a quella precedente all'elaborazione del suo progetto nel 1984, nella quale si profila nuovamente con forza l'idea di un possibile accantonamento del progetto europeo come risposta alla crisi.

Oggi, come Spinelli 20 anni fa, bisogna trovare la forza e il coraggio di credere che l'unica risposta alla crisi europea è un'Europa ancora più forte e non il ritorno ai nazionalismi. Per questo ho scelto di trattare nella mia tesi l'azione di Altiero Spinelli, perché noi giovani, noi figli dei padri fondatori, siamo i responsabili del futuro dell'Europa e, nonostante gli ostacoli, non dobbiamo mai dimenticare le ragioni alla base di questo progetto, non dobbiamo dimenticare il passato ma allo stesso tempo non dobbiamo perdere di vista il futuro, un futuro che deve essere inevitabilmente blu stellato.

## BIBLIOGRAFIA

BALLINI (2009), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Soveria Mannelli (CZ).

BATTISTA (2005), *Il principio di sussidiarietà nel diritto italiano e comunitario*, Lulu<sup>TM</sup>.

BONA, TOSI (2007), *L'Italia e la sicurezza collettiva Dalla società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Perugia.

BOBBIO (1975), *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza*, in PISTONE (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino.

BONVICINI (1980), *La Politica Estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza?*, Bologna.

BURGELIN (2005), *L'UEO et la question de la défense européenne après l'échec de la CED*, in *L'Europe et l'OTAN face aux défis des élargissements de 1952 et 1954 : actes du colloque organisé par le Centre d'Études d'Histoire de la Défense et l'Université de Paris I Panthéon Sorbonne les 22, 23 et 24 janvier 2004*.

COMESSATTI (1968), *Europa a ritroso*, in *Rassegna Europa*, gennaio-aprile 1968.

CAMPAGNOLO (1945), *Repubblica federale europea*, Milano.

CASTALDI (2010), *Altiero Spinelli e la teoria delle relazioni internazionali*, in MORELLI (a cura di), *Il pensiero e l'azione per la Federazione europea*, Milano.

CASTALDI (2014), *L'attualità del Progetto Spinelli*, in *La Repubblica*, 14 febbraio 2014, reperibile *online*.

CHITI-BATELLI (1984), *Elezioni Europee 1984 e riforma delle Comunità*, Milano.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER (1951), *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, reperibile *online*.<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF>

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE DÉFENSE (1952), *Traité instituant la Communauté Européenne de Défense*, in *Digithèque MJP*, reperibile online.

COMUNITÀ EUROPEA DELL'ENERGIA ATOMICA (1957), *versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea dell'Energia Atomica*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, 26 ottobre 2012, reperibile online.

COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA (1957), *Trattato di Roma*, in *Eur-Lex*, reperibile online.

CORBETT (1994), *The Treaty of Maastricht: From Conception to Ratification : a Comprehensive Reference Guide*, Harlow Essex, UK.

DASTOLI (1993), *La nuova Europa: i difficili scenari del dopo Maastricht*, Bologna.

DELORS (2004), *Mémoires*, Paris.

DE LUCA (2006), *Funzionalismo*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea* (Dizie), reperibile online.  
<http://www.dizie.eu/dizionario/funzionalismo/>

DE WITTE (2010), *The question of treaty architecture : from the Spinelli draft to the Lisbon Treaty* / Bruno de Witte, in GLENCROSS, TRECHSEL (eds), *EU federalism and constitutionalism – The legacy of Altiero Spinelli*. Plymouth, pp. 87-101.

DINAN (2012), *The Single European Act: Revitalising European Integration*, in LAURSEN (a cura di), *Designing the European Union : from Paris to Lisbon*, London.

DUPUIS (1987), *Il fallimento della difesa europea*, in *Radio Radicale*, reperibile online.

EUROPEAN COMMISSION (2018), *The European Citizens' Initiative*, in *Basic Facts*, reperibile online.

FLICK (2011), *Altiero Spinelli e il Risorgimento Europeo dell'Italia*, Relazione per il Convegno "A 25 anni dalla scomparsa di Altiero Spinelli. "Per un'Europa libera e unita" - Per un'Italia Europea". reperibile online.

GENTILONI (2016), *Contributo di riflessione sull'attualità e sull'insegnamento di Altiero Spinelli in occasione del trentesimo anniversario*

rio della sua scomparsa. reperibile online.  
[http://movimentoeuropeo.it/images/Contributo\\_Gentiloni\\_ASpinelli.pdf](http://movimentoeuropeo.it/images/Contributo_Gentiloni_ASpinelli.pdf)

GRIFFO (non indicato, n.i.), *Manifesto di Ventotene*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea* (Dizie), reperibile online.  
<http://www.dizie.eu/dizionario/manifesto-di-ventotene/>

KIRCHNER (1989), *Has the Single European Act opened the door for a European security policy?* in *Revue d'intégration européenne / Journal of European integration*; vol. 13, afl. 1, pp. 1-14.

KOUTRAKOS (2013), *The EU common security and defence policy*, Oxford.

LODGE (1984), *European Union and the first elected European Parliament: the Spinelli initiative*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 22, pp. 377-402.

LOUIS (2006), *Du Projet Spinelli à la Constitution européenne*, in KADDOUS, AUER, *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Genève.

MALANDRINO (2002), *Oltre il compromesso del Lussemburgo: Verso l'Europa federale. Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota" (1965-66)*, in *Working Paper*, Università del Piemonte orientale, reperibile online.  
<http://polis.unipmn.it/pubbl/RePEc/uca/ucapdv/malandrino.pdf>

MASSOULIÉ, GANTELET, GENTON (1994), *La costruzione dell'Europa*, Firenze.

MERLINGEN (2012), *EU security policy : what it is, how it works, why it matters*, Boulder (USA).

MESSINA (2016), *Quando era l'Europa (e De Gaulle) a dire di no alla Gran Bretagna*, in *Corriere della Sera*, 5 giugno 2016, reperibile online.

MESSINA (2017), *Un esercito comune per l'Europa : quando fallì il progetto della CED*, in *Corriere della Sera*, 19 febbraio 2017, reperibile online.

MIRABILE (1975) *La Comunità Europea di Difesa è di nuovo attuale?*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 42, No.2, pp. 201-223.

MITRANY (1943a), *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, London.



MITRANY (1975b), *The Functional Theory of Politics*, London.

MITRANY (1975c), *Nationality and Nationalism*, in MITRANY, *The Functional Theory of Politics* (op.cit.).

MORELLI (a cura di) (2010), *Altiero Spinelli: Il pensiero e l'azione per la Federazione Europea*, Convegno Aspetti fondamentali del pensiero e dell'azione federalista di Altiero Spinelli (2007, Torino), Milano.

MURPHY (1984), *European political cooperation after the Single European Act: the future of foreign affairs in the European Communities*, in *Boston College international and comparative law review*; vol. 12, pp. 335-355.

KUROWSKA, BREUER (eds.) (2012), *Explaining the EU's common security and defence policy: theory in action*, Basingstoke (UK).

PARLAMENTO EUROPEO (1984), *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea*, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee (PTUE)*, 19 marzo 1984. reperibile [online.](http://www.altierospinelli.it/interventi/Progettotrattato_spinelli.pdf)  
[http://www.altierospinelli.it/interventi/Progettotrattato\\_spinelli.pdf](http://www.altierospinelli.it/interventi/Progettotrattato_spinelli.pdf)

PARLAMENTO EUROPEO (2014), *Codecisione e conciliazione*, reperibile *online.* [http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_it.pdf)

PONZANO (2007), *Il Trattato "Spinelli" del febbraio 1984: l'avvio del processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in Simposio Altiero Spinelli, federalista ed Europeo, Parlamento Europeo, reperibile *online.*

PATTERSON (2000), *Germany's European Diplomacy: Shaping the regional milieu*, Manchester.

PREDA (2005), *L'action de Spinelli au Parlement européen et le Projet de Traité d'Union européenne (1979-1984)*, in LOTH (dir.), *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruxelles.

RAMPAZI (1999), *Cittadinanza e identità europea*, in *Il Dibattito Federalista*, anno XV, n. 3.

REDAZIONE IL MESSAGGERO (2017), *Brexit al via il 29 marzo: la Gran Bretagna attiverà l'art. 50*, in *Il Messaggero*, 20 marzo 2017, reperibile *online.*

REDAZIONE QUOTIDIANO (2017), *Elezioni Olanda 2017, vincono i liberali. Wilders non sfonda*, in *Quotidiano.net*, 15 marzo 2017, reperibile *online.*

REDING (2012), *Riflessioni sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sul futuro dell'UE*, Commisaria europea per la Giustizia al XXV Congresso della FIDE – Fédération Internationale pour le Droit Européen / Tallinn, 31 maggio 2012, in *Press Release Database, European Commission*, reperibile *online*.

REGELSBERGER (1992), *European political co-operation after the Single European Act: balance sheet and perspectives of a European foreign policy*, in CLESSE, VERNON (eds.), *The European Community after 1992: A New Role in World Politics?*, London.

ROSSI, SPINELLI (1941,1943) *Manifesto di Ventotene (Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto)*, in *Quaderni del Movimento Federalista Europeo*", n. 1, agosto 1943.

SCHUMAN (1950), *Dichiarazione Schuman*, 9 maggio 1950, in *europa.eu*, reperibile *online*.

SOLA (1996), *Storia della scienza politica*, Roma.

SPINELLI (1984), *Discorso al Parlamento Europeo del 14 febbraio 1984*, reperibile *online*.

SPINELLI (1986), *Discorsi al Parlamento europeo, 1976-1986*, (a cura di Pier Virgilio Dastoli), Bologna.

SPINELLI (1987), *Come ho tentato di diventare saggio. La goccia e la roccia*, Bologna.

SPINELLI (1992), *Diario Europeo 1976/1986*, Bologna.

SPINELLI (Barbara) (2014), *L'utopia europea e le colpe dei governi nazionali*, in *Eutopia*, 28 novembre 2014. reperibile *online*.

TABELLINI (2016), *Il referendum e le fragilità di un'Europa al bivio*, in *Il Sole 24 ore*, 12 giugno 2016, reperibile *online*.

UNIONE EUROPEA (2006), *Versioni consolidate del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato che istituisce la Comunità Europea*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, reperibile *online*.

UNIONE EUROPEA (2010), *Trattati consolidati, Trattato Carta dei diritti fondamentali, Trattato sull'Unione Europea*, in *europa.eu*, reperibile *online*.

UNIONE EUROPEA (2015), *L'efficacia diretta del diritto europeo*, reperibile online.

VILLANI (2016), *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, IV ed., Bari.

WESSELS (1991), *EPC after the Single European Act : towards a European foreign policy via treaty obligation?*, in HOLLAND (ed.), *The future of European political cooperation*, London, pp. 143-160.

## SUMMARY

In my dissertation I have tried to analyse Spinelli's work, with particular regard for his most relevant projects, like the European Defence Community and Spinelli's Agreement, which simultaneously represent two crucial steps of the European integration process. In order to accomplish this task, I have introduced the three fundamental schools that are at the foundations of Europe's conception: Federalism, Functionalism, and Con-federalism.

The federalist movement, whose highest representative is Altiero Spinelli, believed in the necessity of building a really unified entity through a radical process of foundation. In order to ensure a durable peaceful coexistence in a continent that had heavily suffered through two world wars, their supporters considered necessary to give rise to a melting pot of the European people under the governance of international institutions responsible only to the citizens. They further believed that such an organisation could not be established step by step, following national needs, but that it could only exist in its entirety or not at all. For this reason, they were sharply opposed to the functionalists, to whom Spinelli ascribed the merit of having grounded Europe but also the responsibility to have done it not in the right way. He was especially critic of those who supported a Union of sovereign States. It is precisely the notion of national State, with its borders and consequences, to have been the cause of the collapse of the continent.

The functionalists, whose highest representative are Jean Monnet and David Mitrany, believed, like the federalists, in the necessity of a deep and straight Union of the European States, but, at variance with the latter, evaluated that such an European Union could not be founded in a single step. They believed in the necessity of a long-lasting process of cooperation in some strategic fields favouring a process of interdependence of the European States. It is this approach that was basic for the constitution of the European Coal and Steel Community (ECSC) and that, apart from some sparse moments of federalist enthusiasm, has been constitutive for the subsequent steps in the European integration up to date.

The last approach, the Con-federalism, had its main supporter in the French President Charles de Gaulle. The main tenet here was the unavoidable centrality of the national sovereignty, so that it was possible to establish a continental balance through the establishment of an inter-governmental organisation without necessarily giving rise to a super-national entity. Such an approach could be defined internationalist; as a matter of fact, such an organisation seems more similar to the unsuccessful Society of Nations than to an European Community. Notwithstanding the historical evidence of the failure

of international organisations of this kind, such an approach comes back again and again, especially during periods of economic turbulence.

By analysing these three approaches I have relied especially on the writings of Mitrany and Campagnolo. The latter starts with a long assessment of internationalism in its different forms, describing methods and goals. After having established the historical impasse of systems so conceived, whose best example is for sure the Society of Nations, Campagnolo develops a long critical analysis for grounding the federalist approach.

For deepening the analysis I have studied Mitrany's work, one of the major contributions to Functionalism. His starting point is the necessity of a major European unification but believes that basic impulse to the European integration process should be in the perceived necessity and not as a pre-constituted building that did not take into account the real needs.

After such an analysis, I have briefly described the historical process that has led, after the Second World War, to the ratification of the ECSC and to the elaboration of the European Defence Community Agreement. The first impetus to such a process was, amazingly enough, not internal but rather external: the USA recovery program for helping the reconstruction of the European countries. This program, known as the Marshall Plan, envisaged the attribution of economical resources conditional on the establishment of a common institution of the interested countries that could allow a joint utilisation of those resources and favour an economic and politic stability of the continent. Thus, on April the 16<sup>th</sup>, 1948, The OECE was grounded, an organisation born with the specific purpose of administrating the American funds.

The next step was the London Agreement that led to the institution of the European Council, the first super-national organism, and the Council of Ministers. The real power, nevertheless, was concentrated in the latter organism that had a pure inter-governmental character. These positive experiences had the value of preparing the field for a jump in the European integration, a step that happened in 1951 with the ratification of the ECSC.

Before dealing with the European Defence Community (EDC), I have analysed the international context in which one arrived to the ratification of the EDC and then the causes of its failure. In particular, I have focussed on French, the country that, negating its signature to the Agreement, determined the definitive collapse of the EDC project. The causes are diverse: internal ones, namely the sharp hostility of the European public opinion towards Germany, and international ones, due to the concern for both Germany's recovery and the invasive intervention of the USA. Another cause was French's disastrous intervention in Indochina, whose conclusion was nevertheless a honourable agreement with French thanks to the Russian diploma-

cy. Of course, the action of the USSR had an anti-EDC purpose, due to the USSR's fear of facing a rather powerful occidental block.

Subsequently, I have analysed the content of the EDC Agreement, consisting of 132 articles and six Titles. After having explored the general characters of the Agreement, I have focussed on the novelties introduced by the EDC, especially concerning its international action. Subsequently I have restricted the scope to the Commissariat, the true motor of the Community, on the dispositions of the third Title, concerning the rather military aspects, including the establishment of a true European defence force, as well as on some dispositions of the first and sixth Titles concerning the principles of the Community and some general dispositions, respectively. From this analysis it results a general will to make of the Community an entity that could deal with foreign States and international organisations on the same plan, equipped with juridical power and military force. Furthermore, it was invested of all rights and duties that characterise the national armies, in order to make of it a true European army composed of European members and not an agglomerate of national military contingents.

After this analysis, I have described the historical period that goes from the EDC's failure up to the approval thirty years later, i.e. in 1984 by the European Parliament, of the Spinelli's Agreement. Such a period, apart from the approval of the European Economic Community (EEC), was connoted by a long stagnation and even withdrawal of the integration process. Two historical factors were especially critical: the election of De Gaulle as French President and in 1973 the oil international crisis. The Presidency of Charles De Gaulle and the pursuit of the so-called Gaullist politics, characterised by a strong nationalist tone and the goal of a full national sovereignty, determined a crisis of the European project as it was thought by its founders. However, still more dangerous was the oil crisis that determined almost the economic crack of many of the occidental countries and thus led to protectionist politics. One of the few results and apparent certitudes of the European integration process at that time, namely the Common Market, seemed to become uncertain as a consequence of nationalist politics and the coming of Margaret Thatcher to the power.

In the moment of highest crisis, thanks to the contribution of some enlightened intellectuals, Spinelli as first, the European integration process found a new impulse. Indeed, Spinelli believed that the sole real and concrete answer to the challenge represented by the crisis could be an increased integration of the States and not a re-edition of nationalisms. Propaedeutic to such an impetus was the first election of the European Parliament with universal suffrage. Spinelli himself was elected as Member. Precisely through the European Parliament, taking advantage of the diffuse dissatisfaction for the way in

which the Council was welcome for budget issues, Spinelli formulated the proposal of a new season of reforms, a program that could be led by the most representative institution of the Community by making of it a true protagonist.

After his speech at the European Parliament, on the 14<sup>th</sup> February, 1984, Spinelli built the Crocodile Club, of which many Parliament Members, with different political orientations and national belonging, became affiliated. After a hard work they arrived to the presentation of an Agreement project that was then approved by the European Parliament with a large majority. After this approval, the Agreement should have been unanimously ratified by the member States of the Community. Notwithstanding a hard and original work of Spinelli also in the assemblies of the member States, the project was ignored by the governments.

Before analysing in the last chapter the content of the Spinelli's Agreement, I have also tried to give a picture of Spinelli as a person, of how this Italian intellectual has tried, along his whole life, to give rise to a revolutionary project without capitulating when facing difficulties. It results a picture that we hardly could have of an idealist. At the opposite, Spinelli displayed a robust realism and concreteness in political life, as it can be seen in his search for the agreement of the Members of the European Parliament. I have also provided a summary of the action modality of the European Institutions before the approval of the Single European Act (SEA), in order to show the innovative character of Spinelli's project.

The Spinelli's Agreement was revolutionary in all its parts, starting already with the institutional procedure for approving it. Never before somebody had tried to change the European institutional framework through an European institution, and nobody before had realised a so transversal discussion involving the national assemblies before the governments. After having reported the general structure and contents of the Agreement, I have focussed on its most original characters, especially those concerning the international profile of the Community. Spinelli has tried to strength the Community action exactly in one of the fields most important to the nationalists, making of it a standard procedure in international affairs. He has reported in a new frame most of what he had tried to insert in 1952 in the EDC, but with more maturity and experience. Notwithstanding the fact that the result of such an effort was the constitution of the SEA, which he defined as a small mouse, he had the merit to have reported Europe in the centre of the political discussions. Furthermore, the SEA gave rise to a period characterised by a new dynamicity of the European integration process that has led in the subsequent years to the reception of most of the innovations proposed by Spinelli.

In the conclusions, I have tried not only to make an assessment of Spinelli's European action, but also to compare its project with the current state of affairs, pointing out that we now, as thirty years ago, find ourselves again in a situation of European crisis, where several anti-European movements are born. I have stressed that also today a unified answer going towards and increased integration is necessary. The responsible for that are we, the generations of the founders' children.