

Annali della Fondazione Ugo La Malfa

Storia e Politica

Comitato di direzione:

Corrado Scibilia (direttore, Fondazione Ugo La Malfa, Roma)
Lorenzo Mechi (Università di Padova)
Francesco Petrini (Università di Padova)
Andrea Ricciardi (Università di Milano)
Gabriele Rigano (Università per stranieri di Perugia)
Paolo Soddu (Università di Torino)

Comitato scientifico:

Luisa La Malfa (Fondazione Ugo La Malfa, Roma)
Paul Arpaia (Indiana University of Pennsylvania)
Francesco Atzeni (Università di Cagliari)
Romeo Aureli (Roma)
Giovanni Belardelli (Università di Perugia)
Daniele Caviglia (Università Kore di Enna)
Augusto D'Angelo (Università La Sapienza di Roma)
Filippo Focardi (Università di Padova)
Jean-Yves Fretigné (Université de Rouen)
Sara Lorenzini (Università di Trento)
Guia Migani (Université François Rabelais de Tours)
Luciano Monzali (Università di Bari)
Amedeo Osti Guerrazzi (Deutsches Historisches Institut in Rom)
Daniele Pasquinucci (Università di Siena)
Roberto Pertici (Università di Bergamo)
Giovanna Procacci (Università di Modena e Reggio Emilia)
Stijn Smismans (Cardiff University)
Giancarlo Tartaglia (LUISS Università Guido Carli, Roma)
Pierre Tilly (Université Catholique de Louvain)

Comitato di redazione:

Gabriele Rigano (caporedattore)
Daniele D'Alterio (vicecaporedattore), Carlo Verri, Paolo Borruso
Fondazione Ugo La Malfa
Via S. Anna, 13 - 00186 Roma - Tel. 0668300795, 0668301567 - Fax 0668211476
e-mail: annali@fulm.org
Sito internet: pagina degli Annali nella sezione Historica in www.fulm.org

Direttore responsabile:

Giancarlo Tartaglia
Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 563 del 18/12/1985

I saggi contenuti nella rivista sono stati sottoposti a peer review.

“Storia e politica. Annali della Fondazione Ugo La Malfa” sottopone gli articoli proposti o commissionati per la pubblicazione alla peer review. Il testo viene prima vagliato dalla redazione per assicurare i requisiti minimi di scientificità. Successivamente il testo, in forma anonima, viene inviato a due valutatori qualificati esterni alla rivista, che riempiono un modulo. Giunti alla redazione, i due moduli, in forma anonima, vengono inviati insieme all'autore dell'articolo, che non è informato dell'identità dei due valutatori. Solo la direzione conosce entrambi i nomi dei valutatori, su cui è tenuta a mantenere il segreto. La decisione finale in merito alla pubblicazione viene presa dalla direzione, soprattutto in caso di giudizi fortemente contrastanti tra i due valutatori.



Annali della Fondazione Ugo La Malfa

STORIA E POLITICA

Direttore
Corrado Scibilia

XXXII
2017

INDICE

- p. 7 DALLA GRANDE GUERRA ALLA PACE DI VERSAILLES (1917-1920).
Momenti e problemi nella creazione di un nuovo assetto internazionale
postbellico
a cura di *Antonio Varsori*
- 9 Antonio Varsori
Introduzione
- 12 Alessandro Vagnini
*Trattative senza speranza. La Delegazione ungherese alla Conferenza
della Pace*
- 36 Daniel Pommier Vincelli
*L'azione internazionale della Repubblica Democratica dell'Azerbaijan
alla Conferenza di Versailles. Un'interpretazione storico-sociologica*
- 64 Giuseppe Motta
*Profili militari e diplomatici della questione delle minoranze. I casi
di Alto Adige e Transilvania (1918-1920)*
- 83 Daniela Rossini
*Una voce fuori dal coro. George Louis Beer e l'Italia alla Conferenza
di Pace (1919)*
- 104 Gabriele Rigano
*"Un così necessario dissidio". La Santa Sede e la Conferenza per la Pace:
politica religiosa, questione romana e diplomazia internazionale
(1914-1919)*
- 140 Andrea Ungari
*La "borghesia nazionale" nel primo dopoguerra. Tra mobilitazione
patriottica e suggestioni eversive*

ISBN: 9788840020495

Prima edizione: dicembre 2018

Copyright © 2018 by Edizioni Unicopli,
via Andreoli, 20 - 20158 Milano - tel. 02/42299666
<http://www.edizioniunicopli.it>

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla Siae del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941, n. 633, ovvero dall'accordo stipulato fra Siae, Aie, Sns e Cna, Confartigianato, Casa, Claii, Confindustria, Confesercenti il 18 dicembre 2000.

- p. 176 Antonio Varsori
Da Caporetto al Piave (1917-1918). L'evoluzione della posizione internazionale dell'Italia attraverso i rapporti tra Roma e Londra
- 197 MISCELLANEA
- 199 Giulia Bentivoglio
Venti di crisi tra Roma e Londra? Il conflitto delle Falkland/Malvinas e le relazioni anglo-italiane
- 219 Giovanni Costenaro
Le colonie, soluzione alla decadenza europea. Il dibattito eurafriano in Francia, Italia e Germania tra crisi economica e visioni geopolitiche (1929-1935)
- 239 Daniele Pasquinucci
Gli europarlamentari italiani, il Parlamento italiano e il "rilancio" europeo della metà degli anni Ottanta
- 258 Marina Tesoro
Cultura politica e generazioni. I repubblicani italiani agli esordi dei due conflitti mondiali tra mobilitazione e volontariato
- 277 RECENSIONI
- 279 Marco Mugnaini (a cura di), *70 anni di storia dell'Onu, 60 anni di Italia all'Onu*, Franco Angeli, Milano 2017
[Simone Paoli]
- 283 Tito Menzani (a cura di), *Alessandro Skuk. Un cooperatore che aveva visto lontano*, Clueb, Bologna 2018
[Daniele D'Alterio]
- 286 Roberto Carocci, *La Repubblica Romana. 1849, prove di democrazia e socialismo nel Risorgimento*, Odradek, Roma 2017
[Giorgio Sacchetti]
- 289 Abstracts
- 297 Notizie sugli autori

DALLA GRANDE GUERRA ALLA PACE DI VERSAILLES (1917-1920)

Momenti e problemi nella creazione
di un nuovo assetto internazionale postbellico

a cura di *Antonio Varsori*

e sui quali si basava dunque la necessità di trovare valvole di sfogo e spazio vitale alle sue eccedenze di popolazione⁹¹.

Attraverso tale trasfusione, si intendeva poi facilitare la crescita demografica degli autoctoni, che avrebbero così fornito forza lavoro per l'estrazione delle materie prime coloniali e costituito un bacino di consumo per le merci prodotte dalle industrie di trasformazione europee. I metodi d'attuazione dell'Eurafrica, comunque, differivano spesso a seconda degli interessi nazionali in gioco: in Francia la maggior parte degli eurafricanisti – e tutti coloro che avevano più ampie possibilità d'incidere in campo politico – chiedeva alle altre nazioni capitali e forza lavoro, senza concedere variazioni all'ordine politico già esistente, offrendo loro in cambio spazio per le eccedenze di popolazione e un ritorno economico sui capitali investiti.

La Germania considerava invece come prioritaria un'espansione in Europa centro-orientale, anche se vari esperti aprivano a una partecipazione tedesca nei progetti coloniali degli altri imperi europei, specialmente per ragioni geopolitiche. Interessante anche la posizione di Haushofer, il quale sosteneva la necessità per l'Europa e per la razza bianca in generale di mantenere il controllo delle aree tropicali, poiché le considerava vitali alla stessa sopravvivenza dei popoli europei in un mondo sempre più popolato.

In Italia, fino allo scoppio della guerra d'Etiopia, la discussione sull'Eurafrica si legò invece a una volontà di cooperazione nell'ambito della Società delle Nazioni – che Haushofer riteneva poco realizzabile – luogo attraverso cui attuare un sistema inter-coloniale di tipo corporativo, idea questa che ebbe tra l'altro una vasta eco anche in Francia – si pensi al piano Valois e a quello di Goudal. A realizzare un simile progetto dovevano essere poi i latini, razzialmente affini e guidati dall'Italia fascista.

In questo periodo, in effetti, attori internazionali quali la Società delle Nazioni o l'Organizzazione Internazionale del Lavoro costituirono un palcoscenico privilegiato per i programmi di collaborazione nelle colonie, motivati dal declino europeo, dai bisogni delle industrie delle metropoli e dal problema d'una gestione razionale dei flussi migratori. Anche se tali programmi di *mise en valeur* comune erano in realtà molto difficili se non impossibili da attuare, essi erano da alcuni considerati in grado d'assicurare agli imperi europei un futuro di primo piano in una scacchiera globale che, complici le loro rivalità, sembrava destinata a porli in ombra rispetto ad altre realtà – economiche, politiche e razziali – emergenti.

Dopo la guerra, pertanto, il concetto di Eurafrika sarebbe stato ripreso soprattutto in Francia, dove fu utilizzato per conciliare il passato coloniale del Paese con la volontà di mantenere una certa influenza nei territori d'oltremare durante la decolonizzazione. In questo periodo anche politici d'origine africana – come Leopold Senghor e Mamadou Dia – ripresero il tema, per sostenere il bisogno d'una *partnership* paritaria tra colonie e metropoli francese, nonché tra europei ed africani in generale⁹².

⁹¹ Preoccupazione condivisa, tra l'altro, da gran parte dell'élite intellettuale europea. Si veda Alison Bashford, *Nation, Empire, Globe: The Spaces of Population Debate in the Interwar Years*, "Comparative Studies in Society and History", Vol. 49, n. 1, gennaio 2007, pp. 181-185.

⁹² Guia Migani, *La France et l'Afrique...* cit., pp. 46-47.

Daniele Pasquinucci

Gli europarlamentari italiani, il Parlamento italiano e il "rilancio" europeo della metà degli anni Ottanta

Introduzione

Gli studiosi dell'integrazione europea sono concordi nell'indicare la metà degli anni Ottanta come il periodo del «rilancio europeo»¹, con il quale venne superata la stasi che dall'inizio di quel decennio viveva il progetto d'unificazione sovranazionale. L'arco di tempo che racchiude questa fase di rinnovato slancio europeista è generalmente compreso tra il 1983-1984 – biennio che segna la rinascita dell'asse franco-tedesco, storicamente indispensabile agli avanzamenti della Comunità – e il luglio 1987, quando l'entrata in vigore dell'Atto unico pose le premesse per la nascita del mercato interno e per i successivi sviluppi dell'integrazione sovranazionale².

In questo quadro cronologico si colloca anche una delle stagioni più felici dell'europeismo italiano. Il nostro governo, guidato da Bettino Craxi con Giulio Andreotti Ministro degli Esteri, svolse infatti un ruolo determinante durante il Vertice europeo di Milano del giugno 1985, mettendo in moto – con l'indispensabile sostegno di Bonn e Parigi – la procedura che doveva portare alla Conferenza intergovernativa per la revisione dei Trattati di Roma.

¹ L'espressione «rilancio europeo», per indicare il *revival* europeista della metà degli anni Ottanta, è ampiamente utilizzata in letteratura: si vedano, fra i tanti, Roy Price, *Relaunching the European Community*, "Government and Opposition", Vol. 19, n. 4, October 1984, pp. 486-500; Philip Budden, *Observations on the Single European Act and "relaunch of Europe": a less "intergovernmental" reading of the 1985 Intergovernmental Conference*, "Journal of European Public Policy", Vol. 9, n. 1 2002, pp. 76-97; Claudio Giulio Anta, *Il rilancio dell'Europa: il progetto di Jacques Delors*, Franco Angeli, Milano 2004; Éric Bussière-Michel Dumoulin-Sylvain Schirmann (a cura di), *Milieux économiques et intégration européenne au 20e siècle: la crise des années 1970 de la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 1980*, Peter Lang, Bruxelles 2006. Circa il ruolo cruciale per il «rilancio europeo» dell'asse franco-tedesco, invece, ricostituitosi per iniziativa di François Mitterrand e di Helmut Kohl, si veda in particolare Georges Saunier, *Prélude à la relance de l'Europe. Le couple franco-allemand et les projets de relance communautaire vue de l'Hexagone, 1981-1985*, ne *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes: une postérité pour le plan Schuman?*, a cura di Marie-Thérèse Bitsch, Bruylant, Bruxelles 2001, pp. 463-485.

² Cfr. John Gillingham, *European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, pp. 149 sg., le cui tesi, sebbene talvolta troppo radicali, risultano stimolanti.

Ogni periodizzazione sconta inevitabilmente un certo grado d'approssimazione, un limite generalmente compensato dai molti vantaggi che le partizioni cronologiche offrono agli storici per organizzare il discorso sul passato. Questa considerazione vale anche per il presente saggio. In esso si intende verificare: 1) il contributo dato al «rilancio europeo» dagli europarlamentari italiani e dai deputati al parlamento nazionale 2) il loro eventuale apporto critico e propositivo all'europeismo «governativo» 3) il significato dell'europeismo come fattore unificante del nostro ceto parlamentare, al di là delle differenze politiche e ideologiche che attraversavano quest'ultimo e, quindi, 4) i motivi che spinsero i parlamentari a scegliere tra le diverse opzioni di «rilancio» della Comunità.

Per il perseguimento di questi obiettivi, la periodizzazione associata al «rilancio europeo» della metà degli anni Ottanta, prima richiamata, risulta solo parzialmente adeguata. È infatti ben possibile limitare all'arco di tempo ricordato l'esame dei discorsi pronunciati e dei documenti approvati dai nostri parlamentari; così facendo, però, si perderebbe quello che a nostro avviso è un fatto fondamentale, ovvero la dialettica provocata in seno al Parlamento di Strasburgo e a quello di Roma da due iniziative, di diversa origine e natura, ma entrambe tese a un rinnovamento istituzionale della Comunità europea.

Si tratta del piano formulato dai Ministri degli Esteri della Germania federale, il liberale Hans-Dietrich Genscher, e dell'Italia, il democristiano Emilio Colombo – il cosiddetto Atto europeo³, presentato al Consiglio Europeo di Londra nel novembre 1981 e poi sfociato nella *Dichiarazione solenne sull'Unione europea* approvata al Consiglio Europeo di Stoccarda del giugno 1983⁴ – e del *Progetto di Trattato sull'Unione europea* voluto da Altiero Spinelli, la cui elaborazione si perfeziona tra il gennaio 1982, quando presero il via i lavori della Commissione istituzionale creata dal Parlamento europeo (PE) nel luglio precedente, e il 14 febbraio 1984, giorno in cui l'assemblea di Strasburgo approvò il progetto⁵.

Entrambi i tentativi di riforma muovevano dalla volontà di superare la crisi che stavano vivendo le istituzioni comunitarie⁶. Nondimeno i loro scopi – come abbiamo già accennato

³ Sulla cui genesi si possono vedere Wilfried Loth, *L'Allemagne et l'Italie dans le processus de construction européenne: une coopération occasionnelle?*, ne *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, a cura di Piero Craveri e Antonio Varsori, Franco Angeli, Milano 2009, pp. 464-465; Maria Eleonora Guasconi, *L'Italia e la cooperazione politica europea nella prima metà degli anni Ottanta*, in *Nuove questioni di storia delle relazioni internazionali: studi in onore di Ennio Di Nolfo*, a cura di Bruna Bagnato-Massimiliano Guderzo-Leopoldo Nuti, Laterza, Roma-Bari 2015; Hans Stark, Kohl, *L'Allemagne et l'Europe. La politique d'intégration européenne de la République fédérale, 1982-1988*, l'Harmattan, Paris 2004, pp. 32-42; infine Fernando Lay, *L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione europea: origini e sviluppi della Dichiarazione di Stoccarda*, Cedam, Padova 1983. L'obiettivo del piano Genscher-Colombo era rendere la CEE un attore capace d'agire a livello internazionale, collocando nello stesso ambito sia le attività esterne di carattere comunitario sia quelle di natura intergovernativa.

⁴ Cfr. Wilfried Loth, *Building Europe. A History of European Unification*, De Gruyter, Berlin 2015, p. 267.

⁵ Cfr. Daniela Preda, *L'action de Spinelli au Parlement européen et le projet de Traité d'Union européenne, 1979-1984*, ne *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, a cura di Wilfried Loth, Bruylant, Bruxelles 2005, pp. 185-203.

⁶ «The early 1980s was one of the most difficult periods in the history of European integration», ha scritto Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke 2014, p. 161.

– erano sostanzialmente divergenti. Il progetto di Spinelli, pur evitando per motivi tattici ogni riferimento esplicito alla «federazione europea», mirava a creare un'unione politica ed economica su basi federali; il piano Genscher-Colombo, invece, anche perché sottoposto a un negoziato prolungato, rimase nei confini dell'ortodossia dei trattati e si ridusse a poco più d'un fatto simbolico⁷.

La differenza venne prontamente colta anche dagli osservatori coevi più attenti. Joseph H.H. Weiler, ad esempio, mise in luce i limiti del documento italo-tedesco rispetto al più ambizioso disegno spinelliano: «The Genscher-Colombo Draft Act does not amount either to a comprehensive or to a coherent diagnosis or strategy for a relaunching of institutionalized Europe [...]. The proposed Act can, at best, be regarded as an exercise in substitute politics, at worst at serving some internal political ends»⁸.

Ma c'è un altro aspetto che differenzia nettamente i due documenti, e che risulta importante per le finalità di questo saggio, ovvero le soluzioni che essi proponevano in ordine all'equilibrio istituzionale della Comunità. L'Atto europeo, nella sua versione definitiva, manteneva il Parlamento europeo privo di reale potere decisionale; al contrario, il Progetto di Trattato di Spinelli attribuiva il potere legislativo al PE, in co-decisione col Consiglio dei Ministri. Questa divergenza è sostanziale, perché si sovrapponeva – come vedremo – a una delle priorità della politica comunitaria del governo italiano del tempo, ampiamente condivisa dai parlamentari italiani, vale a dire il rafforzamento dell'assemblea di Strasburgo.

Forse al di là della volontà dei loro artefici – ma almeno, nel caso di Spinelli, ci fu il preciso intento di metterli in contrapposizione – questi progetti, nella loro versione definitiva, si configurarono pertanto come strade alternative per superare la crisi della Comunità europea.

L'esame dell'interazione tra le due opzioni di riforma della CEE che si sviluppa a Roma e a Strasburgo è importante anche per altri motivi, collegati agli obiettivi di questo contributo. In primo luogo perché ci introduce alle scelte e all'atteggiamento dei parlamentari italiani riguardo ai temi comunitari. In secondo luogo perché il confronto tra il Piano Genscher-Colombo e il progetto Spinelli parve favorire un chiarimento nei deputati al parlamento nazionale, predisponendoli favorevolmente – se così vogliamo dire – a sostenere quasi all'unanimità le posizioni, piuttosto avanzate da un punto di vista europeista, che il governo assunse tra il suo semestre di Presidenza della Comunità europea – nella prima metà del 1985 – e la ratifica dell'Atto Unico perfezionatosi nel parlamento italiano alla fine del 1986⁹. Un'"opzione federalista" che, come si vedrà, venne tuttavia ampiamente abbandonata – con poche eccezioni – a favore dell'europeismo «pragmatico» che si affermò con la firma dell'Atto unico: una conversione che rende necessario problematizzare "l'europeismo" della classe parlamentare italiana, nonché la sua funzione unificatrice al di sopra dei più tradizionali *cleavages* politici e ideologici.

⁷ Cfr. Mark Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2005, pp. 133-134; vedi anche la testimonianza di Hans-Dietrich Genscher in Donato Verrastro-Elena Vigilante, *Emilio Colombo. L'ultimo dei costituenti*, Laterza, Roma-Bari 2016, p. 238.

⁸ Joseph H.H. Weiler, *The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision*, «Journal of European Integration», VI, n. 2-3 1983, p. 153.

⁹ Per una valutazione complessiva dell'azione svolta in ambito comunitario dal governo italiano in questo periodo si rimanda al saggio di Antonio Varsori, *L'Italia e l'integrazione europea: l'occasione perduta?*, ne *Gli anni Ottanta come storia*, a cura di Simona Colarizi-Piero Craveri-Silvio Pons-Gaetano Quagliariello, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, pp. 155-184.

Due prospettive per l'Europa: il Piano Genscher-Colombo e il progetto Spinelli

All'inizio dell'ottobre 1981 il Ministro degli Esteri Emilio Colombo rese edotta la Camera dei Deputati – convocata per le comunicazioni del Governo sulla politica estera: il Presidente del Consiglio era allora Giovanni Spadolini – d'una serie d'incontri bilaterali da lui avuti con Genscher, volti a promuovere «una nuova fase per l'unione europea, più rispondente alle attese delle opinioni pubbliche, soprattutto dei giovani, nella quale la Comunità sia in grado di manifestarsi sempre più attivamente nel mondo, a favore del dialogo e del progresso dei popoli»¹⁰. L'intento che stava dietro a questi propositi tanto nobili quanto generici – ovvero «creare un contesto globale per i cinque settori istituzionali della cooperazione [europea]»¹¹ – venne illustrato dai due Ministri al Parlamento europeo, il 19 novembre, e poi al Consiglio Europeo di Londra del 26-27 novembre.

Il 9 dicembre 1981, di nuovo in seno alla Camera dei Deputati, venne discussa una mozione, il cui primo firmatario era il democristiano Gerardo Bianco, sulle comunicazioni del governo dopo il Vertice europeo. Nella mozione si esprimeva plauso per l'azione svolta da Colombo a Londra – in particolare attraverso l'apprezzamento per uno dei tratti qualificanti del piano da questi concepito insieme a Genscher¹², ovvero la volontà d'espandere la «cooperazione politica per l'avvio di una politica estera comune» – e si impegnava altresì il governo ad «adoperarsi con sollecitudine, continuando l'opera già intrapresa, presso i governi degli altri Stati membri della Comunità europea, affinché vengano esplorate e rispettate, ancor prima di un ulteriore ampliamento della Comunità, tutte le possibilità offerte dai trattati comunitari in vista del conseguimento dell'unione europea»¹³.

L'invito rivolto all'esecutivo, quindi, era di dare seguito al progetto presentato con la Germania federale e sondare ogni possibilità di approfondimento dei vincoli comunitari nell'ambito però dei trattati vigenti. Alla seduta parteciparono pochissimi parlamentari, un fatto che era certo segno di scarso interesse per i temi della politica europea, ma che scaturiva anche – come fecero notare diversi deputati, segnatamente Emma Bonino¹⁴,

¹⁰ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati – (AP, CD), VIII legislatura, Discussioni, Seduta dell'1 ottobre 1981, p. 33559.

¹¹ I cinque settori erano «la Comunità europea a Bruxelles, la cooperazione politica europea, il Consiglio europeo, il Parlamento europeo e la Corte di Giustizia europea»: vedi l'intervento di Genscher in "Gazzetta ufficiale delle Comunità europee" (GUCE), n. 1-277, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1981-1982, seduta del 19 novembre 1981, pp. 234-235.

¹² Sul contributo di Genscher allo sviluppo della Comunità europea e sulla sua concezione politica della CEE, cfr. Hans Werner Lautenschlager, *Auf dem Wege zur Einheit Europas: ein Jahrzehnt entscheidender Weichenstellungen europäischer Integrationspolitik, 1983-1992*, in Genscher, *Deutschland und Europa*, a cura di Hans-Dieter Lucas, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2002. Alcuni utili accenni sono presenti anche in Gehrard Ritter, *Hans-Dietrich Genscher, das Auswärtige Amt und die deutsche Vereinigung*, Beck, München 2013.

¹³ AP, CD, VIII legislatura, Discussioni, Seduta antimeridiana del 9 dicembre 1981, p. 37249. Corsivo nostro.

¹⁴ «Siamo lietissimi che il ministro Colombo ci racconti il modo in cui si sono svolte le cose a Londra. Ma, in verità, ne siamo già stati informati anche nei minimi dettagli dalla stampa; e forse sarebbe più interessante se il ministro rendesse le sue comunicazioni al Parlamento, anche per riceverne dati di riflessione, di indirizzo, di orientamento, prima dell'effettuazione dei vertici»: così Emma Bonino, *ibid.*, p. 37295.

Aldo Ajello¹⁵ e Valdo Spini¹⁶ – dall'aver convocato la seduta *dopo* il summit londinese, impedendo così ai parlamentari di poter svolgere la funzione d'indirizzo e d'orientamento nei confronti dell'esecutivo.

Facciamo un passo avanti. Il 14 febbraio 1984, nello stesso giorno, nelle stesse ore in cui il Parlamento europeo era riunito per discutere e mettere ai voti il *Progetto di trattato* di Altiero Spinelli, nella nostra Camera dei Deputati giungeva a compimento la discussione – iniziata il giorno prima – sulla mozione di sostegno al disegno del federalista italiano, dando così vita a una specie di corsa contro il tempo per non rendere l'eventuale appoggio una semplice presa d'atto del fatto compiuto, priva in quanto tale del valore proprio di un'affermazione di volontà politica¹⁷.

Il calendario suggerisce qualcosa sul contributo del Parlamento italiano alla determinazione della nostra politica europea. D'altro canto, la maggioranza dei parlamentari nazionali non teneva in gran conto quanto succedeva nelle sedi comunitarie e ancor meno di quello che accadeva a Strasburgo: un atteggiamento che, del resto, aveva illustri epigoni, tra i quali il Presidente della Repubblica Sandro Pertini, che durante la visita di Stato in Francia nel luglio 1982 definì l'Assemblea europea «une chambre vide, dont les débats ne résonnent ni en Europe ni dans le monde»¹⁸.

La sottovalutazione del PE produceva varie conseguenze, una delle quali ci interessa particolarmente, ovvero il fatto che i deputati al Parlamento nazionale e gli europarlamentari italiani non "parlassero" a sufficienza tra loro e che, perciò, il flusso delle informazioni – soprattutto da Strasburgo verso Roma – fosse estremamente limitato¹⁹.

Dal lato del Parlamento nazionale questa carenza di comunicazione – peraltro un po' paradossale se consideriamo che era ancora vigente il doppio mandato, mantenuto anche dopo l'elezione diretta del Parlamento europeo²⁰ che, quanto meno, avrebbe dovuto favorire il cosiddetto "legame sociologico" tra Strasburgo e i legislativi nazionali – incideva a propria volta sulla qualità dei dibattiti sull'Europa comunitaria. Quelli che si svolsero alla Camera e al Senato nel periodo di tempo considerato furono di regola poco organici, fram-

¹⁵ *Ibid.*, p. 37276.

¹⁶ *Ibid.*, p. 37271.

¹⁷ Cfr. *ibid.*, IX legislatura, Discussioni, Seduta del 14 febbraio 1981. In particolare, Luciana Castellina dichiarò che, a suo parere, la contemporaneità tra il dibattito alla Camera e quello in corso a Strasburgo «sulla proposta di modifica dei trattati» non era «una coincidenza voluta, quanto piuttosto una significativa disattenzione rispetto a quanto si svolge nel Parlamento europeo» (p. 7335).

¹⁸ La frase venne stigmatizzata nel Parlamento europeo dal deputato italiano Mauro Ferri, del Gruppo Socialista, il quale, dopo aver riaffermato il proprio rispetto verso il «Presidente della Repubblica italiana», sentì «il dovere di respingere questa affermazione. Un'Assemblea eletta a suffragio universale non può mai essere definita una Camera vuota»: GUCE, n. 1-287, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1982-1983, seduta del 6 luglio 1982, p. 90. Ferri non fu l'unico parlamentare europeo a trovare inopportuna la frase di Pertini: vedi in merito *Reazioni critiche all'Euro-parlamento definito da Pertini "una camera vuota"*, "Corriere della sera", 7 luglio 1982.

¹⁹ Cfr. Richard Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, MacMillan, London 1998, pp. 78-79. Vedi inoltre il già citato intervento di Luciana Castellina, nonché quello di Adolfo Sarti in AP, CD, IX Legislatura, Discussioni, Seduta pomeridiana del 16 dicembre 1986, pp. 50804-50805.

²⁰ Cfr. Daniele Pasquinucci, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee (1948-2009)*, Franco Angeli, Milano 2013, pp. 281 sg.

mentati, animati da parlamentari non sempre ben informati sulla Comunità, anche se generalmente desiderosi di mettere agli atti la proclamazione della propria fede europeista.

Ad esprimersi con cognizione – istituzionale, politica e tecnico-giuridica – fu un nucleo assai ristretto di deputati e senatori, quelli che per interesse, competenze o esperienza personale erano riusciti ad acquisire familiarità con il peraltro assai complesso sistema comunitario. Sui parlamentari italiani a Strasburgo, la mancanza d'un dialogo continuativo con i colleghi del Parlamento nazionale produceva un effetto diverso, ovvero un senso d'isolamento politico che veniva acuito sia da una certa subalternità del Parlamento europeo rispetto alle altre istituzioni comunitarie, sia dalle sue regole di funzionamento, concepite in modo tale da renderlo un'istituzione poco efficiente, connotata da un predominio delle strutture burocratiche dei gruppi politici sui singoli parlamentari²¹. Tuttavia, al di là della limitata statura politico-istituzionale del PE e delle sue carenze organizzative e funzionali, gli europarlamentari italiani erano in prima fila nel riconoscere che contatti più costanti con i legislatori nazionali sarebbero stati essenziali per rendere più fruttuoso il lavoro svolto a Strasburgo²².

Dalla parte di Spinelli. I parlamentari e il semestre italiano del 1985

Di questa cornice complessiva, connotata da contraddizioni e debolezze, occorre tener conto nell'analisi del processo che porta i nostri parlamentari ad offrire un supporto unitario alle iniziative del governo Craxi durante il semestre italiano. Quella evoluzione, come detto, matura attraverso la dialettica tra il piano Genscher-Colombo e il progetto Spinelli. La mozione Bianco presentata il 9 dicembre 1981 al Parlamento italiano, prima ricordata, non faceva nessun riferimento al progetto del leader federalista, mentre durante il dibattito non mancarono vaghi accenni polemici all'«integralismo comunitario»²³ e alle fughe in avanti, una moderazione respinta da quanti, difendendo senza circonlocuzioni l'azione del «Club del Coccodrillo»²⁴, svelavano l'obiettivo dei critici reticenti²⁵.

²¹ Vedi David Judge-David Earnshaw, *The European parliament*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, Basingstoke 2003, pp. 117 sg. Si vedano altresì le osservazioni di Emma Bonino, che era sia parlamentare italiano che europeo, nel dibattito alla Camera dei Deputati del 9 dicembre 1981, già citato, p. 37296.

²² Cfr. l'intervento di Ortensio Zecchino nell'incontro organizzato dall'europarlamentare Paolo Barbi tra i membri del Gruppo Popolare al PE e i democristiani dei parlamenti nazionali della CEE: Archivio del gruppo PPE al Parlamento europeo®, Fondo «Groups organs», A.I. Group's meeting minutes, Groupe du Parti populaire européen (Groupe Démocrate-Chrétien), *Réunion du Groupe à Luxembourg en présence d'experts des parlements nationaux, le mercredi matin 30 juin 1982*, Bruxelles, le 12 juillet 1982, p. 8.

²³ Così si espresse il democristiano Alfredo De Poi: AP, CD, VIII legislatura, Discussioni, Seduta antimeridiana del 9 dicembre 1981, cit., p. 37264.

²⁴ Com'è noto, il «Club del Coccodrillo», dal nome del ristorante *Au Crocodile* di Strasburgo, era il gruppo di europarlamentari sostenitori del progetto Spinelli.

²⁵ Durante quel dibattito, i più convinti sostenitori del progetto Spinelli furono i radicali. Comunque, all'iniziativa del federalista italiano accennarono anche il socialista Valdo Spini e il comunista Guido Fanti.

L'idea prevalente tra i deputati, – e nel governo – sul disegno «euro-costituzionale» di Spinelli era ben riassunta dalla frase del Ministro degli Esteri, che in sede di replica vi si riferì affermando che «nessuno di noi non può non valutare adeguatamente»²⁶ il progetto del Club del Coccodrillo, dove la litote e l'avverbio, che aggirava il giudizio di valore, ben segnalavano la cautela, forse anche il sospetto, con cui veniva seguita un'operazione politico-istituzionale dai contenuti inediti, o perfino rivoluzionari.

A Strasburgo, intanto, dopo molte esitazioni iniziali, i compagni di viaggio di Spinelli erano numericamente molto cresciuti e il suo progetto si avviava ad essere condiviso dalla maggioranza del Parlamento europeo²⁷. Una dimostrazione si ebbe nell'aprile 1983, quando l'assemblea sovranazionale discusse il piano Genscher-Colombo; si era infatti in vista del Consiglio Europeo di Stoccarda nel quale quel piano sarebbe stato nuovamente esaminato e infine adottato attraverso la sua trasformazione in una – tutto sommato anodina – *Dichiarazione solenne sull'Unione europea*²⁸. Il dibattito si svolse in assenza di Spinelli, che tuttavia aveva già criticato il piano dei due Ministri degli Esteri quando questo era stato illustrato al Parlamento europeo nel novembre 1981²⁹.

Il relatore della Commissione politica del PE sul progetto di Atto europeo, il democristiano belga Lambert Croux, adottò una posizione complessivamente moderata, senza tuttavia rinunciare a chiarire che il piano avrebbe dovuto tener conto del processo istituzionale in corso nel Parlamento, ovvero del progetto Spinelli³⁰. Tra gli italiani che presero la parola, Paolo Barbi precisò che se il piano Genscher-Colombo avesse portato a un arretramento dal punto di vista istituzionale, i democristiani non lo avrebbero votato³¹. Da parte sua, il comunista Panerazio De Pasquale, ancora più apertamente, avvertì che «il Consiglio», con le sue iniziative, non doveva intralciare il lavoro che il Parlamento sovranazionale stava compiendo «attraverso la sua commissione istituzionale per arrivare ad un nuovo equilibrio della Comunità»³².

Gli europarlamentari italiani, quindi, e non solo loro, avevano fatto una chiara scelta di campo a favore del progetto Spinelli, impegnandosi anche nel respingere le critiche, talora

²⁶ Ibid., p. 37312. Corsivo nostro.

²⁷ Cfr. Piero Graglia, *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 583 sg.

²⁸ Vedi Bino Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità europea*, il Mulino, Bologna 1993, pp. 232-236. Una interpretazione più ottimistica del piano Genscher-Colombo, che sarebbe stato valorizzato dalla *leadership* europeista di Helmut Kohl, è in Gabriele D'Ottavio, *Helmut Kohl e la costruzione europea. Il ruolo del leader al vaglio dell'analisi storica*, in *Culture politiche e leadership nell'Europa degli anni Ottanta*, a cura di Giovanni Orsina, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, pp. 406-407.

²⁹ A parte l'intervento critico nell'aula di Strasburgo, nel suo *Diario* Spinelli commentò così la presentazione del piano al Parlamento europeo: «Genscher parla con eloquenza della necessità di un'unione europea e del nulla che c'è nella proposta italo-tedesca. Colombo che per pura vanità è venuto anche lui, ha unito due striminzite pagine personali alla nota di Genscher, ha parlato, compito, e poi se ne è partito senza ascoltare le risposte. *Vanity, vanity, thy name is... politician!*»: Altiero Spinelli, *Diario europeo*. Vol. III. 1976-1986, a cura di Edmondo Paolini, il Mulino, Bologna 1992, annotazione in data 19 novembre 1981, p. 697.

³⁰ GUCE, n. 1-297, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1982-1983, seduta del 12 aprile 1983, p. 43.

³¹ Ibid., p. 53.

³² Ibid., p. 71.

molto pungenti, provenienti dai banchi di quelli che oggi chiameremmo genericamente euroscettici. Allo stesso tempo, non si può affermare che il loro contributo d'idee alla elaborazione del *Progetto di trattato* fosse particolarmente incisivo³³. Tra le eccezioni se ne devono ricordare almeno due: la prima è Mauro Ferri, che fu Presidente della Commissione istituzionale, un incarico che svolse con grande perizia³⁴; e l'altra è Marco Pannella, il cui impegno federalista spinse addirittura Spinelli a indicarlo nel *Diario europeo* come il potenziale prosecutore della propria azione³⁵.

L'approvazione del *Progetto di trattato* a Strasburgo – con l'unanime concorso dei rappresentanti italiani – e la contestuale mozione a sostegno di quel testo votata all'unanimità dalla Camera, pur con la sovrapposizione temporale prima ricordata, parvero sancire l'allineamento dei parlamentari italiani alle ambizioni federaliste di Spinelli. È evidentemente difficile stabilire in che misura questo consenso derivasse da una profonda convinzione o se fosse piuttosto il frutto d'una irriflessa e ambigua accettazione del fatto compiuto: irriflessa perché il progetto Spinelli si collocava nel solco del tradizionale europeismo italiano; ambigua perché esso chiamava a scelte coerenti e assai impegnative, talché si poteva sperare che alla fine rimanesse l'ennesimo generoso – e vano – tentativo "eurofederalista". Ci sarà consentito ritenere che un'ordinaria dose di malizia conduca alla conclusione corretta.

Ad ogni buon conto, il vasto consenso parlamentare conseguito dal disegno spinelliano rappresentò un patrimonio politico che Craxi e Andreotti poterono utilizzare come risorsa supplementare per dare forza alle loro proposte nell'arena comunitaria, e questo al di là del destino finale riservato al *Progetto di Trattato sull'Unione europea*. Sappiamo, infatti, che dopo il sorprendente discorso di sostegno all'iniziativa di Spinelli pronunciato dal Presidente francese François Mitterrand a Strasburgo il 24 maggio 1984³⁶ – discorso che ebbe un'eco favorevole nel Parlamento italiano, anche se non mancarono dubbi profetici sulla sincerità della conversione mitterrandiana, espressi ad esempio da Beniamino Andreatta³⁷

³³ Cfr. Sandro Guerrieri, *Il contributo degli europarlamentari italiani ai progetti di unione politica: dall'Assemblea ad hoc al progetto Herman (1952-1994)*, ne *L'Italia nella costruzione europea...* cit., p. 174.

³⁴ Vedi Altiero Spinelli, *Diario europeo*. Vol. III... cit., *passim*.

³⁵ Ibid., annotazioni in data 24 novembre 1985, p. 1267 e, in data 10 gennaio 1986, p. 1292. Cfr. anche Daniele Pasquinucci, *Le ragioni di un connubio. Altiero Spinelli, Marco Pannella e il Progetto di trattato sull'Unione europea, ne L'Italia e l'unità europea dal Risorgimento a oggi. Idee e protagonisti*, a cura di Umberto Morelli e Daniela Preda, Cedam, Padova 2014, pp. 363-376.

³⁶ «Ed ecco che oggi la vostra Assemblea ci incita a spingerci più lontano in questa via proponendoci un progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea [...]. Signore e signori, la Francia è disposta a una siffatta intrapresa [...]. Esprimendomi a mio nome, dichiaro che essa è pronta a esaminare e sostenere il vostro progetto, la cui ispirazione incontra il suo assenso»: queste le parole di Mitterrand, in GUCE, n. 1-314, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1984-1985, seduta del 24 maggio 1984, pp. 294-295. Sull'evoluzione dell'atteggiamento di Mitterrand nei confronti dell'integrazione europea, si veda Gérard Bossuat, *Faire l'Europe sans défaire la France. 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française*, Peter Lang, Bruxelles 2005, pp. 159-183.

³⁷ Cfr. l'intervento di Andreatta in AP, CD, IX legislatura, Discussioni, Seduta del 6 giugno 1984, cit., p. 14532. Tra coloro che, in quello stesso dibattito parlamentare, parvero dar credito alla conversione federalista di Mitterrand, vi furono, con prudenza, Andreotti (p. 14500), il quale infatti non mancò di rilevare come le parole del Presidente francese fossero arrivate «quasi improvvisamente rispetto ad un atteggiamento che, in sede di consiglio dei ministri degli esteri della Comunità, il

– iniziò l'opera d'esautoramento del progetto, come ben si vide soprattutto durante il Consiglio Europeo di Fontainebleau del giugno 1984 – dove vennero istituiti i Comitati Dooge e Adonnino³⁸ – e poi in quello di Dublino, tenutosi in dicembre³⁹.

Nondimeno, quando il 16 gennaio 1985 Andreotti si recò al Parlamento europeo per illustrare il programma del semestre italiano, egli annunciò l'intenzione della presidenza di ottenere che entro il mese di giugno fosse convocata una Conferenza intergovernativa (CIG) incaricata di negoziare il Trattato sull'Unione europea: «Noi opereremo per la definizione di un mandato che non dia adito a equivoci, che sia formulato, cioè, in termini sufficientemente precisi, in modo da evitare che i lavori successivi abbiano ad insabbiarsi, così come purtroppo è avvenuto in passato»⁴⁰. Non meno importante, anzi cruciale, era la garanzia dell'impegno italiano affinché il Parlamento europeo venisse associato a «questo lavoro di elaborazione e di messa a punto»⁴¹.

I rappresentanti italiani intervennero in buon numero, dichiarando d'apprezzare le parole dello statista democristiano⁴², anche se viene da chiedersi quanti di loro ne comprendessero il retroterra sufficientemente machiavellico – per così dire. È vero infatti che il sincero proposito di valorizzare il Parlamento europeo, attraverso il suo coinvolgimento in un processo di riforma che avrebbe dovuto incrementarne poteri e competenze, ribadiva esplicitamente un orientamento tradizionale del governo italiano e forniva inoltre una piattaforma d'azione politica su cui confluivano tutte le forze politiche italiane, in patria e a Strasburgo⁴³, come dimostrò anche questo dibattito.

Sotto traccia, però, quella richiesta forniva al Ministro degli Esteri anche un potenziale grimaldello per provare a scardinare, o quanto meno mettere in discussione, l'asse franco-tedesco che si era formato, o per meglio dire ri-formato, nel corso del 1984⁴⁴. Infatti, il titolare della Farnesina – così come il Presidente del Consiglio Craxi – guardava

rappresentante della Repubblica francese aveva avuto su questo tema» (p. 14546); con più fiducia, invece, Giancarla Codrignani (p. 14512), Giorgio La Malfa (p. 14518) – che chiese che la Camera si pronunciasse con chiarezza sulla novità rappresentata dalla posizione francese – quindi Giancarlo Pajetta (p. 14526) ed Egidio Sterpa (p. 14539). Una valutazione equilibrata delle parole di Mitterrand è in Jean-Marie Palayret, *François Mitterrand and the Spinelli Treaty of 1984. Support or Instrumentalization?*, in *EU Federalism and Constitutionalism. The Legacy of Altiero Spinelli*, a cura di Andrew Glencross ed Alexander H. Trechsel, Rowman & Littlefield, Lanham (Md.) 2010.

³⁸ Il comitato *ad hoc* presieduto dall'irlandese James Dooge venne chiamato ad occuparsi delle questioni istituzionali; Pietro Adonnino presiedette invece il Comitato sull'"Europa dei cittadini". Per quanto riguarda il cruciale vertice di Fontainebleau, vedi Jacques Attali, *Verbatim*. Vol. 1. *Chronique des années 1981-1986*, Fayard, Paris 1993, pp. 658-660, nonché le brevi ma significative osservazioni nelle conclusioni al libro a cura di Emmanuel Murlon-Druol e Federico Romero, *International Summitry and Global Governance. The Rise of the G7 and the European Council, 1974-1991*, Routledge, London 2014, p. 226.

³⁹ Cfr. Bino Olivi, *L'Europa difficile...* cit., pp. 249 e 268.

⁴⁰ GUCE, n. 2-321, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1984-1985, seduta del 16 gennaio 1985, p. 121.

⁴¹ Ivi.

⁴² Si veda anche il giudizio positivo di Spinelli – «Andreotti tiene un discorso ottimo» – in *Diario europeo*. Vol. III... cit., annotazione in data 16 gennaio 1985, p. 1131.

⁴³ Cfr. Antonio Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, p. 354.

⁴⁴ Vedi Georges Saunier, *Prélude à la relance...* cit.

con malcelata diffidenza al rapporto preferenziale tra Bonn e Parigi⁴⁵, un atteggiamento che Giorgio La Malfa gli aveva rimproverato, alla Camera dei Deputati, nella convinzione che quell'intesa fosse invece un motore indispensabile per l'avanzamento dell'integrazione europea⁴⁶.

I parlamentari e la Presidenza italiana della CEE: un giudizio in chiaroscuro

A dispetto di queste premesse, o forse proprio in ragione delle aspettative suscitate, la valutazione dei parlamentari europei – e di una parte dei parlamentari nazionali – sulle prime fasi del semestre italiano non fu completamente positiva. Prima alla Camera dei Deputati, nel marzo 1985⁴⁷, e poi al Parlamento europeo, il mese seguente⁴⁸, il Presidente del Consiglio Craxi dovette difendersi da alcune osservazioni critiche. Certamente, in entrambe le occasioni venne dato atto dell'importante ruolo – d'altronde riconosciuto da tutto il Parlamento europeo – svolto dall'esecutivo italiano nel portare finalmente a compimento i lunghi negoziati sull'ampliamento della Comunità a Spagna e Portogallo⁴⁹, a cui peraltro non pochi membri del Parlamento di Roma dettero il benvenuto soprattutto in vista d'illusori riequilibri del potere comunitario a vantaggio dell'area mediterranea⁵⁰.

⁴⁵ Si veda Antonio Varsori, *The Relaunching of Europe in the mid-1980s*, in *European Integration and the Atlantic Community in the 1980s*, a cura di Kiran Klaus e Patel Kenneth Weisbrode, Cambridge University Press, Cambridge 2013, p. 236.

⁴⁶ Vedi l'intervento di La Malfa in AP, CD, IX legislatura, Discussioni, Seduta del 6 giugno 1984, cit., p. 14518. Più in generale, l'esponente repubblicano criticava la politica estera del governo, da lui ritenuta dispersiva e velleitaria.

⁴⁷ Cfr. gli interventi di Pino Rauti – «proprio perché all'Italia, come ha ricordato nell'esordio della sua relazione l'onorevole Craxi, spetta attualmente una responsabilità specifica, che discende dall'esercizio delle funzioni di presidenza della CEE, ci si sarebbe aspettato qualcosa di più» – quindi di Francesco Rutelli – «Lei [Craxi] ha detto giustamente che non esiste alcuna possibilità di alternativa tra l'avanzamento istituzionale della Comunità ed il completamento del suo mercato interno. È però significativo che lei abbia dedicato due cartelle al mercato interno della Comunità e solo poche righe alla questione istituzionale» – e di Mariotto Segni – «Non posso nascondere di essere un po' preoccupato che il semestre italiano di presidenza della Comunità europea si concluda con una semplice ricerca di mediazione»: tutti ibid., Seduta del 14 marzo 1985, rispettivamente alle pp. 25954, 25981 e 26005.

⁴⁸ Vedi soprattutto le valutazioni di Rosario Romeo e Marco Pannella: GUCE, n. 2-325, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1984-1985, seduta del 17 aprile 1985, rispettivamente alle pp. 156-158 e 160.

⁴⁹ Si veda Marinella Neri Gualdesi, *L'Italia e gli allargamenti dell'Europa*, ne *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*. Vol. 1. *Fine della guerra fredda e globalizzazione*, a cura di Silvio Pons-Adriano Rocucci-Federico Romero, Carocci, Roma 2014, pp. 320-321. Per gli aspetti procedurali che consentirono al Parlamento europeo – su impulso della presidenza italiana, che d'altronde dette seguito a quanto stabilito dalla citata *Dichiarazione solenne* di Stoccarda – di svolgere un vero e proprio dibattito di ratifica sull'adesione alla CEE di Spagna e Portogallo, cfr. Daniele Pasquinucci, *I confini e l'identità. Il Parlamento europeo e gli allargamenti della CEE, 1961-1986*, Jean Monnet Centre of Pavia, Pavia 2013, pp. 177-179.

⁵⁰ Si veda il dibattito sulla ratifica dei trattati d'adesione di Spagna e Portogallo tenuto alla Camera dei Deputati il 3 e 5 dicembre 1985.

Ma per quanto riguardava la riforma istituzionale della Comunità, pareva allora che il semestre italiano rivelasse una certa timidezza operativa; in entrambe le sedi, comunque, Craxi reagì contrattaccando. A Roma sottolineò la difficoltà posta da un dato oggettivo, ovvero il regime comunitario unanimistico – così lo definì – che impediva al governo d'esercitare pienamente la propria spinta «per una evoluzione politico-istituzionale» della CEE, e che rendeva incerta, in quel momento, anche la convocazione della Conferenza intergovernativa, tanto più vista la «nota di grande prudenza» che gli pareva d'aver colto nella posizione di Bonn⁵¹. A Strasburgo, dove si era recato per illustrare l'andamento del Consiglio Europeo di Bruxelles del 29-30 marzo, in un'aula semivuota, Craxi rivendicò i risultati ottenuti fino a quel momento dalla presidenza italiana e auspicò una volta di più il raggiungimento di nuovi equilibri inter-istituzionali basati su una estensione dei poteri del Parlamento sovranazionale⁵².

Nuovi assetti e nuovi meccanismi decisionali – e questo venne sottolineato non solo da Craxi, ma da quasi tutti i parlamentari italiani intervenuti in quell'occasione – che erano resi tanto più urgenti dall'ingresso di Spagna e Portogallo, che portava a dodici gli Stati membri della CEE⁵³ – il doppio rispetto ai sei fondatori – rendendo appunto indifferibile l'adeguamento del processo decisionale comunitario⁵⁴. Dato il nuovo contesto, e gli obiettivi di riforma che esso imponeva, era inevitabile che dai banchi dell'assemblea si chiedessero lumi sulla convocazione della Conferenza intergovernativa.

La risposta di Craxi non si discostò molto, nella sostanza, da quanto detto il mese precedente a Roma:

[...] questa decisione, al Consiglio di Bruxelles, non è stata presa. Il progetto come sapete è stato lanciato, l'idea è nell'aria, fortemente sostenuta da gran parte degli Stati; siamo in una fase in cui dobbiamo definitivamente giungere a chiarire la posizione di tutti, cioè stabilire quale sia il grado di consenso e di convergenza che si può realizzare attorno a questo progetto. Mi auguro che [...] questa decisione possa essere definitivamente assunta in modo da evitare che anche questa problematica si impantani in un contenzioso di discussioni bizantine che impediscono e impedirebbero alle istitu-

⁵¹ AP, CD, IX legislatura, Discussioni, Seduta del 14 marzo 1985, cit., p. 26006.

⁵² GUCE, n. 2-325, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1984-1985, seduta del 17 aprile 1985, cit., pp. 139-146.

⁵³ Sull'allargamento della CEE a Spagna e Portogallo, cfr. Raimundo Bassols, *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-1975*, Estudios de Política Exterior, Madrid 1975; Mathieu Trouvé, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Peter Lang, Bruxelles 2008; infine Antonio Costa Pinto-Nuno Severiano Teixeira, *From Africa to Europe: Portugal and European Integration*, in *Southern Europe and the making of the European Union, 1945-1980s*, a cura di Antonio Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, Social Sciences Monographs, Boulder 2002, pp. 3-40.

⁵⁴ Circa il rapporto fra allargamento ed "approfondimento" della CEE – ovvero adeguamento delle sue istituzioni e dei suoi processi decisionali all'incremento del numero degli Stati membri – cfr. i saggi presenti in Sandro Guerrieri-Andrea Manzella-Fabio Sdogati (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, il Mulino, Bologna 2001; nonché in Aakon A. Ikononou-Aurélie Andry-Rebekka Byberg (a cura di), *European Enlargement across Rounds and Beyond Borders*, Routledge, London 2016.

zioni europee di ritrovare l'efficienza, la rappresentatività, l'autorevolezza, la capacità, e tempestività di decisioni di cui hanno bisogno⁵⁵.

Perciò, non si può che condividere la chiosa di Giovanni Cervetti, del Gruppo Comunista e apparentati, il quale disse che il vero banco di prova del semestre italiano sarebbe stato il Vertice milanese della fine di giugno⁵⁶.

A circa due settimane da quell'appuntamento, l'11 giugno, Andreotti tornò al Parlamento europeo per illustrare i propositi del governo italiano e presentare un bilancio della presidenza italiana. Lo statista democristiano mosse significativamente dall'auspicio che dal dibattito uscisse confermato il «messaggio evolutivo» lanciato dall'assemblea di Strasburgo il 14 febbraio 1984, e ribadì il *leit motiv* della valorizzazione del ruolo del Parlamento europeo – che ormai, sul piano delle riforme comunitarie, era il principale obiettivo istituzionale dell'esecutivo di Roma⁵⁷. In questo quadro sarebbe stato cruciale il Vertice di Milano, che per Andreotti doveva servire, appunto, a mettere in moto un processo d'espansione del campo d'azione della Comunità e di rafforzamento delle sue istituzioni⁵⁸. Nella città lombarda, egli concluse, occorreva «raggiunge[re] un accordo su un mandato molto preciso»⁵⁹.

I parlamentari italiani si divisero ancora sul giudizio da dare al semestre – ma è eloquente che per il comunista Sergio Segre quella italiana fosse stata, fino ad allora, una buona presidenza⁶⁰ – e mostrarono livelli di fiducia diversi sui risultati che sarebbero usciti dal Consiglio Europeo prossimo venturo. Alla fine, comunque, essi si schierarono compatti col governo nel suo dichiarato sforzo di far avanzare il processo di riforma.

Al Parlamento italiano – in quei giorni impegnato nell'elezione del nuovo Capo dello Stato⁶¹ – la strategia governativa sul piano comunitario venne illustrata da Andreotti solo il 21 giugno, una settimana prima dell'inizio del Vertice, con un intervento alla Commissione Affari Esteri della Camera. Andreotti confermò la volontà di convocare una CIG «incaricata di negoziare un Trattato che realizzi compiutamente, pur attraverso diverse fasi scaglionate nel tempo, l'Unione Europea». Egli puntualizzò tuttavia che anche i governi più vicini «alle nostre idee» si interrogavano «sull'opportunità di dar vita a un nuovo strumento giuridico». Infine, al lato opposto dello schieramento si collocavano i «minimalisti», che aderendo al «più schietto pragmatismo anglosassone» reputavano possibile conseguire

⁵⁵ GUCE, n. 2-325, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1984-1985, seduta del 17 aprile 1985, cit., p. 162.

⁵⁶ Ibid., p. 156.

⁵⁷ Cfr. Antonio Varsori, *The Relaunching of Europe...* cit., p. 240.

⁵⁸ Sull'orientamento di Andreotti nell'ambito della politica comunitaria, si veda Francesco LeFebvre D'Ovidio-Luca Micheletta (a cura di), *Giulio Andreotti e l'Europa*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2017.

⁵⁹ GUCE, n. 2-327, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1984-1985, seduta dell'11 giugno 1985, pp. 55-61. La citazione è a p. 61.

⁶⁰ Ibid., pp. 66-67.

⁶¹ Il 24 giugno, al primo scrutinio, Francesco Cossiga venne eletto Presidente della Repubblica. Vedi Giuseppe Mammarella-Paolo Cacace, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Laterza, Roma-Bari 2011, pp. 200-202.

«l'Unione europea» in virtù di «accordi politici e pragmatici che interpretino i trattati attuali senza modificarli»⁶².

Il dibattito scaturito da queste comunicazioni fu breve, ma ebbe spunti interessanti, il principale dei quali è probabilmente la sottolineatura, da parte di alcuni membri della Commissione, dell'esistenza di divergenze fra Andreotti, i diplomatici della Farnesina e Palazzo Chigi sul profilo che il governo avrebbe dovuto adottare a Milano⁶³, divergenze delle quali esistono tracce anche in altre fonti⁶⁴.

Il ritorno all'europeismo "realista": la ratifica dell'Atto unico

A Milano, com'è ben noto, la proposta presentata dal governo italiano – attraverso l'articolo 236 del Trattato – di convocare una CIG passò con sette voti a favore e tre contro; il Vertice era stato «salvato» da un accordo raggiunto *in extremis* tra Roma, Parigi e Bonn, contro il Regno Unito di Margaret Thatcher⁶⁵, la Danimarca e la Grecia⁶⁶. Nel comunicato finale del Vertice era però assente qualunque riferimento al *Progetto di Trattato* del Parlamento europeo.

Inevitabilmente, questa omissione condizionò il giudizio degli europarlamentari italiani sul Consiglio. A Strasburgo – per riprendere la divisione evocata dal Presidente della Commissione Europea Jacques Delors in riferimento al dibattito svoltosi a Milano⁶⁷ – la compagine italiana confluì in grande maggioranza tra gli «istituzionalisti», delusi dall'esito del Consiglio Europeo, che si contrapponevano ai pragmatici. In discussione non erano né il lavoro complessivo svolto dal governo durante i sei mesi di presidenza né il successo di Craxi e Andreotti a Milano⁶⁸; piuttosto, si temeva che l'entrata in scena della CIG conducesse a un'emarginazione del Parlamento, e conseguentemente del suo progetto, nel processo di riforma istituzionale.

⁶² Si veda Camera dei Deputati, Bollettino Commissioni, III Commissione permanente (Affari esteri), venerdì 21 giugno 1985, p. 7.

⁶³ Vi accennò in particolare Pannella, *ibid.*, p. 14.

⁶⁴ Cfr. Altiero Spinelli, *Diario europeo*. Vol. III... cit., annotazioni in data 24 e 26 giugno 1985, pp. 1214-1215, che si riferiscono in particolare al ruolo di Renato Ruggiero, Segretario Generale del Ministero degli Esteri.

⁶⁵ Vedi Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Harper Collins, London 1993, pp. 548-551, la quale commentò così la votazione che la mise in minoranza al vertice di Milano: «Having come to Milan in order to argue for closer co-operation I found myself being bulldozed by a majority which included a highly partisan chairman [ovvero Bettino Craxi]», *ibid.*, p. 550.

⁶⁶ Antonio Varsori, *The Relaunching of Europe...* cit., p. 241.

⁶⁷ GUCE, n. 2-328, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1984-1985, seduta del 9 luglio 1985, p. 48.

⁶⁸ Il giudizio dei contemporanei, che in gran parte qualificarono il Consiglio Europeo di Milano come un «successo» del governo italiano, è stato poi rivisitato dalla storiografia. A tal fine si rimanda, anche per alcuni riferimenti bibliografici, ad Antonio Varsori, *La Cenerentola d'Europa?...* cit., p. 352. Risulta comunque difficile negare che «senza le posizioni assunte [a Milano] dal presidente del Consiglio italiano e dal suo ministro degli esteri, non ci sarebbe stata una conferenza intergovernativa e non sarebbe nato l'Atto unico europeo», come ha scritto Giuseppe Mammarella, *Il Consiglio europeo di Milano del giugno 1985*, ne *La politica estera italiana negli anni Ottanta*, a cura di Ennio Di Nolfo, Lacaia, Manduria-Bari-Roma 2003, p. 212.

I rappresentanti italiani – tra i quali si distinsero, per *vis polemica*, Rosario Romeo⁶⁹, Marco Pannella, Carlo Tognoli, Giovanni Cervetti⁷⁰ – sostennero perciò una risoluzione presentata da Spinelli, Presidente della Commissione per gli Affari Istituzionali, con la quale si chiedeva che il punto di partenza dei lavori della CIG fosse il testo approvato a Strasburgo il 14 febbraio 1984, che il Parlamento sovranazionale fosse coinvolto nei lavori, e che per l'adozione del nuovo Trattato non fosse necessaria l'unanimità.

Nulla di tutto questo fu recepito nel *Parere* con cui il Consiglio delle Comunità europee, riunitosi il 22-23 luglio, annunciò la procedura sotto cui si sarebbe svolta la Conferenza. Da quest'ultima – la cui convocazione spettava alla presidenza di turno lussemburghese – venne escluso il Parlamento europeo, mentre fu invece ammesso un rappresentante della Commissione. Le modifiche al Trattato CEE sarebbero state adottate «di comune accordo»; nessuna menzione veniva fatta del *Progetto di Trattato* approvato dal PE nel febbraio 1984⁷¹.

I lavori della Conferenza si aprirono in settembre⁷² e fu subito chiaro che, nonostante la volontà dell'Italia e del BENELUX, le richieste del Parlamento europeo erano destinate ad essere ignorate, non solo per volontà dei governi – il fronte che a Milano aveva messo in minoranza Londra, Copenaghen e Atene si era ormai liquefatto, subendo soprattutto la retromarcia di Francia e Germania⁷³ – ma dello stesso Jacques Delors. Il Presidente della Commissione Europea, invero, si fece fautore di soluzioni affatto banalmente compromissorie ma che certo non coincidevano con le elevate ambizioni del PE⁷⁴.

Trascinati dall'energia di Spinelli – peraltro declinante, dato il peggioramento delle sue condizioni di salute – gli europarlamentari italiani contribuirono a modellare la protesta dell'emiciclo sovranazionale – dove però l'opposizione alle prospettive federaliste, visto l'andamento della conferenza, stava riprendendo campo. Il contenuto di tale protesta può essere sintetizzato, con buona approssimazione, in tre punti: la questione di metodo, ovvero l'esclusione del Parlamento europeo e quindi del suo *Progetto di trattato*⁷⁵; il problema dei contenuti della riforma, che prefiguravano il mantenimento della prevalenza

⁶⁹ Sull'impegno federalista di Rosario Romeo al Parlamento europeo, nonché sui suoi rapporti con Altiero Spinelli, vedi Luciano Monzali, *L'ultima battaglia. Rosario Romeo al parlamento europeo (1984-1987)*, "Storia e Politica. Annali della Fondazione Ugo La Malfa", XXVIII 2013, pp. 422-434.

⁷⁰ Se ne vedano gli interventi in GUCE, n. 2-328, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1984-1985, seduta del 9 luglio 1985, cit.

⁷¹ Il testo del *Parere* è nel "Bollettino delle Comunità europee", n. 7/8 1985, pp. 10-11.

⁷² Circa i lavori della Conferenza, cfr. Elena Calandri-Maria Eleonora Guasconi-Ruggero Ranieri, *Storia politica ed economica dell'integrazione europea. Dal 1945 a oggi*, Edises, Napoli 2015, pp. 214-218.

⁷³ Bino Olivi, *L'Europa difficile...* cit., pp. 285-286.

⁷⁴ Sulla posizione di Delors in questa fase, vedi Jacques Delors (con Jean-Louis Arnaud), *Memoire*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, pp. 197-209, in cui si accenna solo di sfuggita al contrasto col Parlamento europeo e, in particolare, con Spinelli.

⁷⁵ Vedi gli interventi di Roberto CiccioMessere e Altiero Spinelli in GUCE, n. 2-331, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1985-1986, seduta del 23 ottobre 1985, rispettivamente alle pp. 98 e 99.

dell'inter-governamentalismo⁷⁶; infine la controversia inter-istituzionale, cioè l'accusa di tradimento politico rivolta dal Parlamento al Presidente della Commissione Delors⁷⁷.

Da parte sua, invece, il Parlamento italiano seguì abbastanza distrattamente i lavori della Conferenza; nondimeno, la Commissione permanente Affari Esteri della Camera invitò il governo a rifiutare proposte e piattaforme negoziali non rispettose «[del]le delibere e [del]le proposte del Parlamento europeo»⁷⁸. L'esito finale della CIG, chiusasi ai primi di dicembre, provocò la delusione del governo italiano ed ebbe echi negativi anche nel Parlamento di Roma.

Il 18 di quel mese le interrogazioni a risposta immediata formulate alla Camera al Ministro degli Esteri suggerivano di dare corso a velleitarie prove muscolari – attraverso non meglio precisati atti di messa in mora dei partner comunitari – e sollecitavano iniziative possibili ma difficili da perseguire – la convocazione d'un Vertice straordinario – oppure interpellavano il governo su un suo eventuale sostegno a manifestazioni di protesta del Parlamento europeo⁷⁹.

Due risoluzioni approvate rispettivamente dal Senato⁸⁰ e dalla Commissione Affari Esteri della Camera⁸¹ all'inizio del 1986, confortarono l'esecutivo nella sua decisione d'accompagnare la firma dell'Atto Unico Europeo⁸² con il deposito d'una Dichiarazione con cui il governo italiano esprimeva «profonda insoddisfazione» per una riforma che dava una risposta insufficiente «all'esigenza di sostanziali progressi nella direzione indicata dal Parlamento europeo e dai rapporti dei Comitati Dooge e Adonnino»⁸³.

L'atteggiamento italiano, apparentemente dogmatico⁸⁴, può in parte essere spiegato con la funzione politicamente unificatrice dell'europesismo, già ricordata. Va tuttavia rilevato come questa intransigenza sarebbe andata oltre la posizione assunta dal PE. È vero che la reazione immediata dell'assemblea sovranazionale, interpretata da Spinelli, fu durissima. Il 16 gennaio, nel suo ultimo discorso a Strasburgo, Spinelli sostenne che l'Atto unico partorito dalla «montagna dei lavori del Parlamento, del Comitato Dooge, dei Vertici

⁷⁶ Si veda l'intervento di Guido Fanti, *ibid.*, pp. 97-98.

⁷⁷ Spinelli riconobbe a Delors d'essersi battuto a favore della presenza del Parlamento ai lavori della CIG, ma disse anche che le proposte presentate dalla Commissione, sebbene più avanzate rispetto a quelle formulate da alcuni governi, «non supera[va]no il punto morto», dacché mantenevano «il reale potere decisionale [...] nelle mani del Consiglio» – vedi l'intervento di Spinelli nella seduta del PE del 23 ottobre 1985 prima citata, p. 99. Ancora più severo fu Pannella, che accusò il Presidente della Commissione d'aver infranto l'alleanza col Parlamento per schierare l'esecutivo di Bruxelles a fianco del Consiglio: cfr. Daniele Pasquinucci, *Le ragioni di un connubio...* cit., p. 373.

⁷⁸ Camera dei Deputati, Bollettino Commissioni, III Commissione permanente (Affari esteri), venerdì 29 novembre 1985, p. 13.

⁷⁹ AP, CD, IX legislatura, Discussioni, Seduta pomeridiana del 18 dicembre 1985.

⁸⁰ Senato della Repubblica, IX legislatura, 402ª seduta, Assemblea, Resoconto stenografico, 29 gennaio 1986, pp. 44-46.

⁸¹ Per il dibattito vedi Camera dei Deputati, III Commissione permanente (Affari esteri), giovedì 13 febbraio 1986: il testo della risoluzione è in Rocco Antonio Cangelosi, *Dal progetto di Trattato Spinelli all'Atto unico europeo. Cronaca di una riforma mancata*, Franco Angeli, Milano 1987, pp. 211-212.

⁸² Sulla preparazione e sul contenuto dell'Atto unico europeo, cfr. Jean de Ruyt, *L'Acte unique européen. Commentaire*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1987.

⁸³ Rocco Antonio Cangelosi, *Dal progetto di Trattato Spinelli...* cit., pp. 214-216.

⁸⁴ Antonio Varsori, *La Cenerentola d'Europa?...* cit., p. 354.

di Milano e Lussemburgo, della Conferenza intergovernativa [è] solo un miserabile topolino, e molti sospettano anche che sia un topolino morto»⁸⁵. Non per questo bisognava arrendersi; anzi, il mese seguente, nella commissione istituzionale, egli spronò il Parlamento a porsi alla testa di una iniziativa costituente volta alla creazione d'un sistema politico democratico sovranazionale⁸⁶.

Tuttavia la direzione intrapresa dal processo di riforma della Comunità era ormai diversa da quella per la quale Spinelli aveva combattuto, e lo stesso Parlamento europeo finì per accettare la realtà dei fatti. Il 17 aprile l'assemblea approvò una risoluzione nella quale si riservava «di sfruttare fino in fondo le possibilità offerte dall'Atto unico»; a tal fine essa si sarebbe impegnata a controllare, attraverso le proprie commissioni competenti, che esso fosse integralmente applicato⁸⁷.

La conversione al pragmatismo da parte del PE, a cui certo contribuì il venir meno della *leadership* spinelliana⁸⁸, favorì il riallineamento del Parlamento italiano a fianco dell'europeismo realista – e forse generico, che interpretava il fatto compiuto come conclusione inevitabile in assenza d'alternative che non fossero velleitarie – relegando in posizioni minoritarie l'europeismo spinelliano, che a sua volta non volle o non poté cogliere le molte potenzialità dell'Atto unico e dell'obiettivo del mercato interno⁸⁹.

Questa divisione, rimasta latente per la forza del progetto Spinelli e per la scelta di campo fatta dal governo italiano, si palesò in occasione del dibattito alla Camera dei Deputati sulla ratifica del Trattato, tenutosi nel dicembre 1986. La difesa delle ragioni federaliste venne assunta dai parlamentari radicali, che presentarono una questione sospensiva, illustrata da Francesco Rutelli, al fine di rinviare la discussione sul disegno di legge fino all'avvenuta ratifica da parte degli altri Stati membri. La giustificazione della sospensione stava nella «insufficienza delle modifiche ai trattati della Comunità europea contenute nell'Atto unico rispetto all'originario progetto di unione europea del Parlamento europeo»⁹⁰.

Contro la sospensiva, infine respinta, sebbene non pochi deputati affermassero di apprezzarne lo spirito, parlò il relatore del disegno di legge, Franco Maria Malfatti. Questi sollecitò l'approvazione appellandosi, tra l'altro, al voto favorevole del Parlamento europeo sull'Atto unico e alle opportunità che esso apriva⁹¹. Un argomento, questo, valido in assoluto, e forse in grado di far metabolizzare l'isolamento in cui era caduto il governo italiano

⁸⁵ GUCE, n. 2-334, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1985-1986, seduta del 16 gennaio 1986, p. 219.

⁸⁶ L'intervento è citato in Piero Graglia, *Altiero Spinelli... cit.*, p. 611.

⁸⁷ La risoluzione del PE è consultabile in Rocco Antonio Cangelosi, *Dal progetto di Trattato Spinelli... cit.*, pp. 216-218.

⁸⁸ Altiero Spinelli si spense il 23 maggio 1986.

⁸⁹ A proposito di queste potenzialità, oltre a John Gillingham, *European Integration 1950-2003... cit.*, cfr. Juliet Lodge, *The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism?*, "Journal of Common Market Studies", Vol. 24, n. 3 1986, pp. 203-223; indi Philippe C. Schmitter, *The Single European Act, the Maastricht Accord and the Emerging European polity*, in *The Challenge of European Integration: Internal and External Problems of Trade and Money*, a cura di Berhanu Abegaz et al., Westview, Boulder 1994, pp. 255-288; infine Dennis Swann (a cura di), *The Single European Market and Beyond: A Study of the Wider Implications of the Single European Act*, Routledge, New York 1992.

⁹⁰ AP, CD, IX legislatura, Discussioni, Seduta pomeridiana del 16 dicembre 1986, p. 50791.

⁹¹ *Ibid.*, p. 50796.

ma, al contempo, contraddittorio se si considera che era stata la Commissione Affari Esteri della Camera ad aver sollecitato il governo a firmare per ultimo il Trattato, come forma di protesta contro «la profonda insoddisfazione per i risultati raggiunti» con l'Atto unico⁹².

La ratifica passò con 346 voti favorevoli e soli 19 contrari. La locuzione con cui il democristiano Adolfo Sarti ritenne d'interpretare il sentimento che accompagnò i parlamentari durante il dibattito e la conseguente ratifica, ovvero una «serena insoddisfazione»⁹³, più che esprimere l'accettazione d'un esito sfavorevole nella consapevolezza d'aver fatto quanto era possibile, descriveva in modo involontariamente efficace la disponibilità della maggioranza del Parlamento italiano a passare compattamente – e rapidamente – dal filo-federalismo spinelliano all'europeismo realista⁹⁴.

Una coesione e una velocità di movimento che se, come detto, avevano costituito, a un certo momento, una risorsa per l'azione del governo nell'arena comunitaria, dicono forse qualcosa sul reale *habitus* con cui la maggioranza dei membri del Parlamento italiano aveva seguito le vicende che condussero al "rilancio europeo" della metà degli anni Ottanta.

Conclusioni

Tra il Piano Genscher-Colombo – 1981 – e l'entrata in vigore dell'Atto unico – 1987 – gli europarlamentari, i membri del parlamento nazionale e il governo furono sottoposti a molte sollecitazioni intorno ai temi comunitari. Tra i termini *a quo* e *ad quem* sopra indicati vi furono, tra l'altro, il progetto di trattato promosso da Spinelli, il cruciale Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984, l'insediamento della Commissione Delors nell'anno successivo, il Vertice di Milano del giugno 1985 e la conseguente Conferenza intergovernativa incaricata di revisionare i trattati allora vigenti.

In tutta questa fase il governo italiano confermò la propensione a definire il proprio ruolo, dentro la Comunità europea, attraverso lo strumento dell'integrazione politica⁹⁵. In questo sforzo, esso poté giovare del sostegno quasi unanime delle forze politiche presenti nel parlamento nazionale e dei delegati all'Europarlamento. Tuttavia, come abbiamo rilevato, questo supporto richiede una interpretazione critica.

In linea generale, nel periodo preso in esame, i deputati nazionali manifestarono sovente scarsa attenzione per i temi comunitari, come mostra la frequente constatazione, contenuta negli atti parlamentari, del diffuso assenteismo durante i dibattiti sulla "politica europea". Allo stesso tempo occorre dire che l'esecutivo pareva ritenere superfluo – in certa misura dandolo per scontato – il consenso, o quanto meno il parere dei parlamentari nazionali rispetto alla posizione che esso avrebbe assunto nelle sedi comunitarie e nei negoziati con i partners della CEE.

In questa prospettiva risulta significativo il rapido passaggio da un atteggiamento diffidente all'appoggio nei confronti del disegno federalista di Spinelli, e il successivo ritorno – dopo l'adozione dell'Atto unico da parte della Conferenza intergovernativa – all'europeismo "realista". Questi passaggi testimoniano chiaramente che l'ampia condivisione del

⁹² Citato in Rocco Antonio Cangelosi, *Dal progetto di Trattato Spinelli... cit.*, p. 211.

⁹³ AP, CD, IX legislatura, Discussioni, Seduta pomeridiana del 16 dicembre 1986, cit., p. 50803.

⁹⁴ Vedi l'intervento di Angiolo Bandinelli, *ibid.*, pp. 50837-50840.

⁹⁵ Cfr. Antonio Varsori, *La Cenerentola d'Europa?... cit.*, p. 343.

progetto sovranazionale, quindi la sua funzione aggregatrice, scaturivano da un'adesione in larga misura generica – dacché disinteressata a cogliere le reali, e sostanziali, differenze tra i diversi progetti di assetto politico-istituzionale della Comunità allora in discussione – più che da un maturo orientamento politico-ideale. Quest'ultimo, in realtà, era espresso da una ristretta cerchia di deputati.

La partecipazione critica ai dibattiti parlamentari sull'"Europa" era sacrificata all'implicito unanimità europeista, su cui il governo poteva basare l'azione volta a sostenere un'unificazione di tipo politico. Ma è difficile sostenere che tutto ciò fosse frutto della capacità del potere legislativo e di quello esecutivo di "fare sistema" rispetto alle sfide e agli impegni posti dalla dimensione comunitaria. È questa, crediamo, la corretta cornice interpretativa nella quale inserire l'invito che la Camera e il Senato indirizzarono al governo – e da questo raccolto – affinché la firma dell'Atto unico fosse accompagnata da una dichiarazione d'insoddisfazione per il mancato accoglimento delle proposte di riforma del PE.

Nel plasmare l'atteggiamento dei parlamentari italiani ebbe un ruolo anche la sporadicità dei contatti coi rappresentanti a Strasburgo. Non v'è dubbio che questo dipendesse da una scarsa considerazione per il ruolo del PE, solo in parte giustificata dagli insufficienti poteri di quell'istituzione. A Strasburgo, la *leadership* di Spinelli fu determinante per spostare gli equilibri del PE a favore della prospettiva federalista da egli personificata. In tal modo, nell'emiciclo sovranazionale il suo progetto divenne il paradigma per valutare le diverse ipotesi di riforma della CEE.

Fu questo contesto a favorire la valutazione negativa del piano Genscher-Colombo, ampiamente condivisa dai delegati italiani. L'acquisita socializzazione alle tematiche europee consentì loro d'intervenire con competenza e cognizione di causa, sovente sconosciute agli omologhi nazionali. D'altro canto il Progetto di Trattato, implicando un rafforzamento dell'istituzione rappresentativa sovranazionale, offriva alla delegazione italiana al PE – e non solo a quella, ovviamente – la prospettiva d'una valorizzazione del proprio ruolo.

Non sorprende quindi che le osservazioni critiche rivolte alla presidenza italiana della CEE, riguardassero precisamente lo scarso coraggio mostrato dall'esecutivo nel campo delle riforme istituzionali della CEE. Lo stesso esito del Consiglio europeo di Milano fu considerato solo parzialmente soddisfacente, giacché la convocazione di una Conferenza intergovernativa per la revisione dei trattati preannunciava l'estromissione del Parlamento europeo dal processo riformatore.

Venivano in tal modo colte chiaramente – e vanamente contestate – le premesse per l'affermazione della prospettiva intergovernativa, che avrebbe condotto all'Atto unico. Quest'ultimo si sarebbe rivelato un esito nient'affatto disprezzabile, anzi pronubo di importanti sviluppi, ma che era inevitabilmente destinato a suscitare la delusione degli europarlamentari italiani maggiormente convinti nel sostenere la battaglia politica condotta da Spinelli. Nondimeno, anch'essi dovettero accettare il fatto compiuto, confluendo nella risoluzione con la quale il PE annunciava l'impegno a controllare l'integrale applicazione dell'Atto unico. L'approvazione di quella risoluzione può essere interpretata come l'espressione d'un ragionevole pragmatismo, lo stesso al quale si erano infine adattati il governo e il parlamento italiani.

La triangolazione tra i deputati di Roma, i rappresentanti a Strasburgo e l'esecutivo nazionale aveva perciò collocato l'Italia in una posizione "federalista", di cui fu espressione massima la priorità accordata dal governo al potenziamento del Parlamento europeo. Si trattò d'un obiettivo in grado d'unire un assai ampio spettro di forze politiche. Tuttavia,

come abbiamo sottolineato, la convergenza tra parlamentari ed esecutivo non riuscì ad annullare i limiti intrinseci d'un europeismo sovente poco meditato, inevitabilmente destinato a riflettersi, indebolendola, sulla complessiva capacità del paese d'imporre il proprio punto di vista nei negoziati comunitari.