

ANDREW GLENCROSS, ALEXANDER H. TRECHSEL (edited by), *EU Federalism and Constitutionalism. The Legacy of Altiero Spinelli*, Lanham, Lexington Books, 2010.

Va certamente accolto con favore il fatto che Altiero Spinelli susciti un interesse crescente al di fuori della cerchia, non amplissima, degli studiosi che si sono dedicati allo studio della sua vita e delle sue opere. Tuttavia, nel libro che qui presentiamo – a dispetto del sottotitolo – la figura del federalista italiano è poco più di un pretesto, peraltro usato in modo talvolta piuttosto discutibile, per analizzare il problema della “costituzionalizzazione” del processo di integrazione europea. In questa prospettiva, i riferimenti principali sono rappresentati dal Progetto di Trattato sull’Unione Europea, promosso da Spinelli e approvato nel febbraio del 1984 dal Parlamento europeo, e l’esperienza costituzionale americana, che il co-autore del *Manifesto di Ventotene* considerava un paradigma per l’unificazione del vecchio continente. Nel primo intervento, Paolo Ponzano richiama molto schematicamente le disposizioni contenute nel “Progetto Spinelli” e recepite dai successivi trattati, fino a quello di Lisbona entrato in vigore nel dicembre del 2009. Tra di esse, la cittadinanza europea, il principio di sussidiarietà, la procedura legislativa di co-decisione, l’investitura della Commissione da parte del Parlamento europeo, l’istituzionalizzazione del Consiglio europeo. Secondo Ponzano, ciò testimonierebbe che la sconfitta subita da Spinelli nel 1986 in seguito all’approvazione dell’Atto unico si è trasformata in un successo postumo, dacché egli avrebbe «vinto la guerra per dare all’Unione Europea un Trattato che è essenzialmente, se non formalmente, costituzionale» (p. 10). Chi scrive ha invece l’impressione che, se fosse ancora vivo, per definire l’UE Spinelli ricorrerebbe alla locuzione con cui si chiude il suo *Diario Europeo*: «Povera Europa!» (21 aprile 1986). Per raffreddare gli entusiasmi è utile la lettura del saggio seguente, opera di Stefano Bartolini, che discute criticamente l’applicazione disinvolta dei termini “costituzione”, “costituzionalizzazione”, “legittimità” alla Comunità/Unione Europea. Una disinvoltura (delle cui ragioni Bartolini dà conto con puntualità) che rende possibile definire Spinelli “prudente”, giacché nel suo progetto egli non impiegò la parola “costituzione”, per quanto esso rappresentasse una “constitutional foundation”. Il punto, utile anche a spiegare lo scetticismo da me prima espresso sulla tesi di Ponzano, è che i pilastri di quella

“costituzionalizzazione” (ad es.: chiara separazione tra due camere legislative, Parlamento e Consiglio, che votano a maggioranza; attribuzione all’UE di poteri fiscali, ratifica del trattato a maggioranza semplice degli Stati rappresentanti 2/3 della popolazione dell’Unione) sono esattamente ciò che non è mai stato inserito nei trattati seguiti al “progetto Spinelli”.

Sergio Fabbrini inizia il suo stimolante saggio affermando che Spinelli comprese ciò che la corrente principale (*mainstream*) degli studiosi non avrebbe capito, ovvero che l’esperienza dell’integrazione europea ha delle profonde somiglianze con quella dipanatasi negli USA. Soggettivamente, un’intera corrente di studiosi, quella di ispirazione federalista – che quel legame lo ha colto ed esaminato – può non essere considerata parte del *mainstream*. Qui ci permettiamo di ricordare che, oggettivamente, essa esiste. Lo spunto da cui muove l’Autore è un saggio scritto da Spinelli nel 1957, dal titolo *Il modello costituzionale americano e l’unità europea* (ripubblicato a cura di Mario Albertini, *Il federalismo*, Bologna 1993). In quel testo Spinelli affermava che la *Costituzione* degli USA realizzava la convivenza tra sovranità parziali e sovranità complessiva, esattamente ciò che mancava alla CE forgiata dall’approccio funzionalista. Per Fabbrini, però, l’analisi di Spinelli sarebbe solo parzialmente pertinente, dacché la *Costituzione* non avrebbe affatto impedito i conflitti tra gli Stati americani e il governo federale. In questo senso, USA e UE sarebbero più simili di quanto non pensava Spinelli, essendo entrambe “democrazie composite” (*compound democracies*), ovvero realtà istituzionali connotate da una separazione multipla del sistema di potere. Naturalmente, l’assunto che l’UE sia una “constitutionalized compound democracy”, implica la consapevolezza della sua differenza rispetto ad altre democrazie simili (ad esempio la Svizzera). In definitiva, Spinelli avrebbe sovrastimato l’importanza di una *Costituzione* formale per porre fine alle dispute tra Stati e governo federale. Andrew Glencross si colloca sullo stesso versante, e partendo anch’egli dallo scritto di Spinelli prima citato, richiama alcuni episodi della storia costituzionale americana per dimostrare che la *lex fundamentalis* americana non ha impedito l’insorgere di conflitti costituzionali tra Stati e governo federale, in particolare nell’ambito dei diritti della sovranità statale e della istituzionalizzazione della sovranità popolare. L’autore aggiunge che «*despite* (corsivo mio) *the lack of an original constitutional moment, European integration has in fact encountered constitutional conflicts over state sovereignty and popular*

sovereignty similar to those arise in the course of US political development». Forse, invece, l'intensità a nostro avviso ben minore dei "conflitti costituzionali europei" rispetto a quelli americani è esattamente la dimostrazione della differenza che esiste tra una vera Carta e una "costituzione materiale" frutto del consolidamento progressivo di trattati tra Stati sovrani. Per Spinelli – come ha ricordato prima di noi Lucio Levi – l'esperienza del costituzionalismo americano era appunto un "modello", perché mostrava i limiti delle organizzazioni internazionali contemporanee, ovvero la loro subordinazione ai governi degli Stati membri e la mancanza di democrazia nella formazione delle decisioni che si prendono sul piano internazionale. Peraltro, è un po' limitativo, a nostro parere, contestare la fiducia di Spinelli verso il "metodo costituente" adducendo la sua prevedibile incapacità di evitare conflitti tra Stati e "centro". Per Spinelli, quel metodo prefigurava il processo da cui sarebbe sorta una federazione europea, tra i cui scopi principali, come gli aveva insegnato Alexander Hamilton, vi sarebbero stati – *inter alia* – la comune difesa dei suoi membri e il controllo delle relazioni politiche con i paesi stranieri. Avrebbe infine dovuto dire qualcosa il fatto che lo scritto di Spinelli (il quale, ricorda correttamente Fabbrini, non era uno *studioso*, ma un uomo politico piuttosto colto) datasse 1957, ovvero fosse stato concepito *dopo* il recente fallimento del tentativo costituzionale esperito dall'Assemblea ad hoc (1954) oltre che contestualmente alla nascita del Mercato comune e di Euratom.

Chiudono il libro due saggi, rispettivamente di Bruno De Witte e Jean-Marie Palayret. Il primo ricostruisce con cura la natura frammentaria del sistema istituzionale creato dai trattati comunitari susseguitisi a partire dal secondo dopoguerra. Molto interessante e documentato, sebbene un po' avulso dal resto del volume, è l'intervento di Palayret, dedicato al sostegno strumentale che François Mitterrand sembrò dare, con il noto discorso al Parlamento europeo nel maggio del 1984, al Progetto Spinelli.

Nell'insieme il volume è indubbiamente un rilevante contributo interdisciplinare a una questione molto attuale e controversa, appunto la "costituzionalizzazione" dell'Europa. Chi scrive, come già detto, ha tuttavia l'impressione che il "lascito" di Spinelli debba essere interpretato con criteri diversi rispetto a quelli scelti dagli autori del volume e, forse, con il ricorso a un ventaglio più largo di scritti della (vasta) produzione del federalista italiano.

Daniele Pasquinucci