

# Il Consiglio europeo di Milano

(28-29 giugno 1985)

PIETRO CALAMIA\*

La felice conclusione dei negoziati con la Spagna ed il Portogallo e la solenne firma dei trattati di adesione, a Lisbona e Madrid, il 12 giugno 1985, avevano creato un'atmosfera di fiducia nella Comunità e quindi, teoricamente, condizioni più favorevoli allo svolgimento, a fine giugno, del Consiglio europeo di Milano, atto conclusivo della Presidenza italiana.

Nella realtà, la situazione era fluida ma complessa. Sul tavolo della Comunità c'erano già, a parte la dichiarazione solenne Genscher-Colombo di Stoccarda, il progetto di trattato che istituisce l'Unione europea approvato dal Parlamento di Strasburgo il 14 febbraio 1984, e la relazione del Comitato *ad hoc* per i problemi istituzionali (rapporto Dooge), presentato al Consiglio europeo di Bruxelles del 29-30 marzo 1985. C'era anche la relazione Adonnino sull'Europa dei cittadini.

Da rilevare che la costituzione del Comitato Dooge al Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984 aveva rappresentato una diretta risposta all'iniziativa del Parlamento europeo. Malgrado l'approvazione data al progetto da alcuni Parlamenti nazionali, in particolare da quelli tedesco ed italiano, la maggioranza dei capi di Stato e di governo non riteneva di poter far proprio il testo del Parlamento. L'appello diretto di Altiero Spinelli al presidente Mitterrand era rimasto senza seguito.

A Bruxelles dopo la presentazione, a fine marzo, del rapporto Dooge, non vi era stata una vera preparazione in vista di Milano. La parte finale dei negoziati con la Spagna ed il Portogallo aveva dominato il calendario dei lavori del Comitato dei rappresentanti permanenti.

## **Il progetto di mandato della Presidenza italiana**

Nelle capitali vi erano stati una serie di contatti, soprattutto tra Bonn e Parigi. Anche Londra era stata molto attiva.

La Presidenza italiana aveva affidato all'on. Mauro Ferri, già membro del Comitato Dooge, assistito dal diplomatico Roberto Nigido, una missione esplorativa nelle capitali. Il ministero degli Esteri, sotto la spinta di Renato Ruggiero,

\* Nel primo semestre del 1985, l'ambasciatore Pietro Calamia era presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio.

aveva predisposto un progetto di mandato per la Conferenza intergovernativa, presentato al Consiglio del 20-21 maggio.

Il progetto «tenuto conto delle conclusioni contenute nel rapporto Dooge, della dichiarazione solenne di Stoccarda sull'Unione europea ed ispirandosi allo spirito ed al metodo che improntano il progetto di trattato votato dal Parlamento europeo» indicava una serie di obiettivi da realizzare per la creazione di uno spazio economico interno omogeneo, la promozione della convergenza economica per un graduale superamento degli squilibri strutturali esistenti tra le regioni della Comunità, la creazione di una Comunità tecnologica, il potenziamento del sistema monetario europeo, il perseguimento di una politica esterna comune mediante il potenziamento delle strutture della cooperazione politica e la loro estensione alla sicurezza.

La realizzazione di tali obiettivi rendeva necessario il miglioramento del processo istituzionale del Consiglio (compresa la progressiva estensione del voto a maggioranza), il rafforzamento del ruolo della Commissione e del Parlamento europeo, l'estensione delle politiche comunitarie a nuove aree: cultura, sanità, nuove tecnologie, giovani, ambiente, lotta alla droga e alla criminalità organizzata.

La procedura proposta era quella di convocare una Conferenza intergovernativa, con la partecipazione degli Stati membri (compresi Spagna e Portogallo) e della Commissione e con l'associazione «nelle forme appropriate» del Parlamento europeo. La data limite per i lavori della Conferenza era indicata al 30 novembre 1985.

Il contenuto di questo mandato non venne realmente approfondito prima del Consiglio europeo di Milano. Nelle due occasioni – il 20-21 maggio a Bruxelles e l'8-9 giugno a Stresa – nelle quali i ministri degli Esteri ebbero uno scambio di vedute sul progetto, non emersero prese di posizione particolareggiate. Il tema della Conferenza intergovernativa era quello sul quale apparivano le maggiori incertezze. A Stresa, per Geoffrey Howe, peraltro aperto a progressi 'pragmatici' da realizzare anche sul piano istituzionale, bisognava addirittura evitare che a Milano si discutesse della necessità di una Conferenza intergovernativa, la migliore Conferenza essendo il Consiglio europeo. Lo stesso Genscher manifestò dei dubbi sulla Conferenza, pur esprimendosi a favore di sostanziali progressi nel funzionamento delle istituzioni, del voto a maggioranza e delle strutture della cooperazione politica. Solo i ministri Poos e Tindemans si espressero esplicitamente per la Conferenza. Il lussemburghese Poos, nella riunione del Consiglio di Bruxelles del 20-21 maggio dichiarò anche di accettare il progetto italiano di mandato.

Più attendista – sia a Bruxelles che a Stresa – la posizione francese, espressa da Dumas: «Stiamo riflettendo», con l'assicurazione, tuttavia, che la Francia sarebbe stata con i paesi più avanzati. Si voleva, in sostanza, che sul tema, decidessero i capi di governo.

In realtà, tra i governi, sulla questione della Conferenza intergovernativa vi erano molte incertezze. La Gran Bretagna aveva una posizione apertamente con-

traria, ma francesi e tedeschi mostravano un atteggiamento ondeggiante. Jacques Attali e Horst Telschik lavoravano ad un progetto di trattato politico, da approvare a Milano, come se una riunione di capi di governo potesse raggiungere un'intesa su temi di tale portata in qualche ora di incontro, senza testi già predisposti ed analizzati in tutti i loro aspetti giuridici e politici. La Conferenza appariva ad alcuni *leaders* – come Kohl e Mitterrand – quasi un modo di privare il Consiglio europeo della possibilità di un vero, visibile successo. Da questa erronea concezione della Conferenza derivarono probabilmente gli equivoci del primo ministro Margaret Thatcher, indotta a ritenere che non si sarebbe giunti alla decisione di convocarla.

Il desiderio comune dei governi era che da Milano partisse un messaggio di fiducia sull'avvenire dell'Europa. Vi era per contro il timore che la decisione di convocare una Conferenza potesse essere percepita come segno di incapacità di decidere da parte dei governi.

Nei giorni precedenti il Consiglio europeo, i contatti proseguirono. Il progetto franco-tedesco (trattato per l'Unione europea), elaborato da Attali e Telschnik e del quale l'Italia, tramite Ruggiero, era informata, riguardava essenzialmente la cooperazione politica e prevedeva l'istituzione di un Segretariato permanente indipendente. Anche per la tecnologia, si favorivano formule intergovernative. Sembrava quasi che la principale preoccupazione di alcuni ambienti francesi e tedeschi fosse la limitazione delle competenze delle istituzioni e della Commissione (con Delors appena nominato presidente!). C'era molta improvvisazione in questa iniziativa e la Presidenza italiana, con il prestigio acquisito dalla conclusione del negoziato per l'adesione di Spagna e Portogallo, evitò – giustamente – di farla propria.

Il progetto di mandato della Presidenza aveva basi molto più solide (come il rapporto Dooge ed il progetto del Parlamento europeo). L'aveva riconosciuto anche Emanuele Gazzo che, in un editoriale dell'Agence Europe del 24 maggio 1985, l'aveva analizzato in modo più approfondito di quanto fatto dai ministri, l'aveva in gran parte condiviso ed aveva sottolineato la scadenza fissata alla Conferenza – il 30 novembre 1985 – per evitare che i lavori durassero all'infinito. Ma la riunione di Milano si presentava aperta ed incerta.

### **Michelangelo e Leonardo da Vinci**

Il Castello sforzesco accolse gli ospiti la mattina del 28 giugno. Il sindaco di Milano Carlo Tognoli aveva preparato una piccola mostra di libri rari che presentò personalmente alle delegazioni. Nello storico Castello, la sala di riunione era funzionale e moderna. I lavori della mattinata procedettero senza difficoltà; c'erano da ascoltare la relazione sul libro bianco di Jacques Delors per la realizzazione del mercato unico nel 1992, da esaminare le proposte sull'Europa dei cittadini del rapporto Adonnino, le proposte per l'Europa della tecnologia. Figuravano all'ordine del giorno anche le relazioni commerciali con il Giappone ed i problemi della siccità in Africa. E naturalmente il progetto di mandato della Presidenza per i seguiti del rapporto Dooge e la Conferenza intergovernativa.

La colazione venne servita in un antico refettorio, in un'ala dell'edificio. Ventotto coperti su un tavolo ovale allestito con semplicità: intorno al presidente del Consiglio, Bettino Craxi, il presidente Mitterrand e gli altri dieci capi di governo, i dodici ministri degli Esteri, il presidente della Commissione Delors ed il vice-presidente Natali, il segretario generale del Consiglio, Ersböll e chi scrive, come presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti.

Ebbi il compito di accompagnare una ancora serena Margaret Thatcher nei lunghi corridoi del Castello, dalla sala di riunione al refettorio. Accettò di buon grado di fare una piccola deviazione per vedere, in una sala adiacente, l'ultima Pietà di Michelangelo, quella che il grande Maestro non ebbe il tempo di finire. Un luminoso blocco di marmo candido, di una straordinaria modernità. Ricordo la sua emozione. Mise gli occhiali ed esclamò con ammirazione quasi attonita: «*Oh, my God*».

Il refettorio aveva una volta piuttosto bassa, interamente affrescata, come le pareti, nel 1498, da Leonardo da Vinci, con alberi, intrecci vegetali, frutti e monocromi di radici e rocce. Uno straordinario "bosco blu".

La migliore arte del Rinascimento fece così irruzione nel Consiglio europeo del 1985!

La colazione non era di lavoro ed il Consiglio riprese senza affrontare – ancora – il tema della Conferenza. Se ne cominciò parlare nelle cene di lavoro in Prefettura, soprattutto in quella dei ministri degli Esteri. Gradualmente una conclusione, basata sul progetto di mandato italiano rispetto ai suggerimenti franco-tedeschi, prese ad affermarsi.

### **Il nodo del voto a maggioranza**

Il momento decisivo fu quello del sabato mattina. Qualche diplomatico competente, con l'ausilio del Servizio giuridico del Consiglio, fece presente alla Presidenza italiana che, secondo il trattato di Roma, la decisione per la convocazione della Conferenza intergovernativa poteva essere presa a maggioranza semplice. Si trattava della carta vincente per Craxi ed Andreotti. Era un aspetto che non era stato approfondito nelle settimane precedenti, sia perché era mancata una specifica preparazione – come ho ricordato – del Consiglio europeo, sia perché, con le esitazioni franco-tedesche, non sembrava vi fosse neppure una maggioranza di Stati membri a favore della Conferenza.

Vi è anche da tener presente che si trattava della prima Conferenza intergovernativa dall'entrata in vigore del trattato di Roma; mancava cioè ogni esperienza al riguardo. Ricordo, ad esempio, che lo stesso Altiero Spinelli, allora presidente della Commissione affari istituzionali del Parlamento europeo, in un promemoria fatto circolare all'inizio di marzo 1985, partiva dall'idea che il Consiglio europeo non potesse, a maggioranza, convocare la Conferenza intergovernativa.

In una atmosfera tesa, nella tarda mattinata di sabato, il Consiglio europeo, richiamandosi al rapporto Dooge ed al progetto di mandato della Presidenza ita-

liana, ribadì la necessità di migliorare il processo di decisione del Consiglio, di accrescere il ruolo del Parlamento europeo ed i poteri di gestione della Commissione, di rafforzare la cooperazione politica «nel quadro globale del passaggio all'Unione europea»!

Sulla convocazione della Conferenza intergovernativa, la Presidenza constatò che c'era la maggioranza necessaria ai sensi dell'articolo 236 del trattato, dato che i governi belga, tedesco, francese, irlandese, italiano, lussemburghese ed olandese si erano pronunciati favorevolmente.

Nelle conclusioni – su questo punto tacitane – del Consiglio europeo non sono menzionati i tre paesi (Gran Bretagna, Danimarca e Grecia) contrari alla convocazione della Conferenza.

Aggiungo, sul piano tecnico, che il voto fu del Consiglio al quale partecipavano i capi di Stato e di governo.

Non invidio i colleghi inglesi che dovettero chiarire alla signora Thatcher che la procedura seguita dalla Presidenza era corretta, secondo il trattato di Roma. Posso solo immaginare che abbia commentato che una regola che consentiva la convocazione a maggioranza di una Conferenza i cui risultati dovevano essere accettati all'unanimità, rappresentava una sottigliezza 'continentale', estranea allo spirito britannico.

Ad ogni modo i dubbi che la Gran Bretagna potesse non partecipare alla Conferenza durarono pochi giorni. Per Danimarca e Grecia, non ve ne furono proprio.

Il Consiglio europeo accolse le proposte del rapporto Adonnino sui diritti dei cittadini (cultura, gioventù, educazione e sport) e incaricò la Commissione e gli Stati membri di prendere, nell'ambito delle rispettive competenze, le misure necessarie. In questo contesto, uno specifico riferimento venne fatto al *memorandum* francese sull'Europa dei cittadini.

Oltre al tradizionale scambio di vedute sulla situazione economica e sociale, compresa l'evoluzione del sistema monetario europeo, il Consiglio accolse con favore il libro bianco sul completamento del mercato interno presentato dalla Commissione, con l'obiettivo di realizzare il mercato unico entro il 1992.

Anche per quanto riguarda la tecnologia, venne approvato il rapporto della Commissione relativo al rafforzamento della cooperazione tecnologica in Europa.

Nella parte finale delle conclusioni del Consiglio, c'è un invito al Giappone a riequilibrare gli scambi commerciali e un richiamo alla necessità di mantenere l'aiuto alimentare ai paesi africani colpiti dalla siccità.

Una serie di conclusioni importanti che consacrarono il successo di Milano e si proiettarono positivamente sul divenire dell'Europa. Ma non c'è dubbio che la decisione che fece passare alla storia la riunione fu la convocazione della Conferenza intergovernativa, nelle condizioni che ho ricordato. Fu la decisione che creò l'evento ed aprì nuovi scenari per il rilancio dell'integrazione europea.

## DOCUMENTO 1

### **Conclusioni del Consiglio europeo di Milano (28-29 giugno): problemi istituzionali<sup>1</sup>**

Il Consiglio europeo ha proceduto ad un approfondito dibattito sulle proposte del Comitato *ad hoc* per i problemi istituzionali, istituito a Fontainebleau, e sul progetto di mandato della Presidenza italiana, in particolare sul miglioramento del processo decisionale del Consiglio, sull'incremento delle funzioni del Parlamento europeo, sui poteri di gestione della Commissione e sul rafforzamento della cooperazione politica nel contesto globale del passaggio alla Unione europea.

Esso ribadisce la necessità di migliorare il funzionamento della Comunità per concretare gli obiettivi che si è prefisso, in particolare per quanto riguarda il completamento del mercato interno entro il 1992 e le misure destinate a favorire l'Europa della tecnologia.

Il Consiglio europeo ha preso atto che il presidente del Consiglio presenterà proposte per migliorare la procedura delle decisioni del Consiglio, e l'esercizio delle competenze di gestione della Commissione e dei poteri del Parlamento affinché siano adottate quanto prima.

Il Consiglio europeo ha proceduto ad un dibattito approfondito sulla convocazione di una Conferenza per elaborare quanto segue, al fine di far progredire concretamente l'Unione europea: un trattato su una politica estera e su una politica di sicurezza comune in base ai progetti franco-tedesco e britannico; le modifiche del trattato Cee, a norma dell'articolo 236 del trattato, necessarie all'attuazione degli adeguamenti istituzionali per quanto riguarda il processo decisionale del Consiglio, il potere esecutivo della Commissione, e i poteri del Parlamento europeo, nonché l'estensione a nuovi settori di attività, secondo le proposte del Comitato Dooge e del Comitato Adonnino, come è detto peraltro, tenendo anche conto di taluni aspetti della proposta della Commissione sulla libera circolazione delle persone.

Il Presidente ha constatato l'esistenza della maggioranza ai sensi dell'articolo 236 del trattato, necessaria alla convocazione di tale Conferenza. I governi spagnolo e portoghese saranno invitati a partecipare a tale Conferenza. I governi belga, tedesco, francese, irlandese, italiano, lussemburghese, e olandese si sono pronunciati a favore della convocazione.

Pertanto, la Presidenza prenderà le opportune disposizioni per la convocazione di tale Conferenza i cui risultati verranno sottoposti alla decisione dei Capi di Stato o di governo in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo.

## DOCUMENTO 2

### **Progetto italiano di mandato per la Conferenza intergovernativa<sup>2</sup>**

I governi ritengono che sia giunto il momento di segnare una nuova decisiva tappa sulla strada della costruzione europea, con l'obiettivo di realizzare una vera entità politica, vale a dire l'Unione europea.

Essi sono dell'opinione che questa tappa debba essere realizzata attraverso l'ulteriore riavvicinamento delle economie, l'estensione della cooperazione a nuovi settori, la formulazione sistematica e l'attuazione di una politica esterna comune, il rafforzamento e il riequilibrio delle strutture istituzionali. Il passaggio ad una più stretta integrazione sembra loro indispensabile per aumentare il livello di vita dei loro popoli, e per accrescere il peso, l'influenza ed il prestigio dell'Europa nel mondo nell'intento di contribuire maggiormente alla pace e alla solidarietà internazionale. In particolare sarà necessario che i paesi in via di sviluppo guardino ad essa come ad un'entità politica unita e disposta e cooperare con essi in settori sempre più estesi.

A tal fine i capi di Stato e di governo, tenuto conto delle conclusioni contenute nel rapporto del Comitato Dooge, della dichiarazione solenne di Stoccarda sull'Unione europea ed

<sup>1</sup> Il testo integrale delle Conclusioni del Consiglio europeo di Milano è pubblicato, nella versione italiana, in «Rspi», 1985, n. 4, pp. 621-625.

<sup>2</sup> Presentato al Consiglio di Bruxelles del 20-21 maggio 1985.

## Il Consiglio europeo di Milano (28-29 giugno 1985)

ispirandosi allo spirito ed al metodo che improntano il progetto di trattato votato dal Parlamento europeo, si sono accordati sui seguenti obiettivi:

A. La creazione di uno spazio economico interno omogeneo mediante:

1) Il completamento del mercato interno attraverso il rapido smantellamento di tutti gli ostacoli che ancora si frappongono alla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali;

2) il rafforzamento della competitività dell'economia europea mediante l'abolizione delle misure che falsano le regole della concorrenza ed una maggiore trasparenza nelle attività delle industrie, ivi comprese quelle di Stato e a partecipazione statale;

3) la promozione della convergenza economica, al fine di un graduale superamento degli squilibri strutturali esistenti tra le regioni della Comunità;

4) la creazione di una Comunità tecnologica mediante un crescente sforzo di cooperazione e coordinamento a livello tecnico e finanziario tale da consentire alla Comunità di rispondere in modo adeguato alle nuove esigenze in materia di produzione, ricerca scientifica, organizzazione del lavoro e tale da assicurare la realizzazione di programmi e di azioni comuni unitamente alla libera circolazione delle informazioni, dei materiali e dei risultati delle varie ricerche;

5) il potenziamento del sistema monetario europeo con l'obiettivo finale di giungere alla sua completa realizzazione;

6) la mobilitazione delle risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi indicati nel presente mandato.

B. La promozione dei valori comuni di civiltà mediante azioni volte alla tutela e protezione dell'ambiente, l'attuazione progressiva di uno spazio sociale e di uno spazio giuridico europeo, la diffusione del patrimonio culturale comune.

C. Il perseguimento di una politica esterna comune mediante il potenziamento delle strutture della cooperazione politica e la sua estensione alla sicurezza.

La realizzazione degli obiettivi sopra menzionati non potrà essere perseguita che in un quadro interamente rinnovato e rafforzato.

In particolare sarà necessario stabilire:

- a) il miglioramento del processo decisionale del Consiglio e dei suoi organi, e la progressiva estensione del voto a maggioranza;
- b) la restituzione alla Commissione di un effettivo ruolo propositivo, esecutivo e di gestione;
- c) l'attribuzione al Parlamento europeo di un effettivo potere di co-decisione nelle materie espressamente definite di natura legislativa, una ridefinizione dei suoi poteri in materia di bilancio ed il conferimento del diritto di votare l'investitura alla Commissione;
- d) la riconduzione all'unità dell'assetto istituzionale mediante la formalizzazione della cooperazione politica;
- e) l'ulteriore rafforzamento di tutte le politiche già in atto nei diversi settori: agricoltura, politica economica e monetaria, politica regionale, politica dei trasporti, politica sociale, politica della concorrenza e relazioni esterne;
- f) l'inclusione fra le politiche comunitarie di nuove aree: cultura, sanità, nuove tecnologie, giovani, ambiente, lotta contro la droga e contro la criminalità organizzata.

Per la realizzazione degli obiettivi sopra indicati potrà essere previsto un criterio di gradualità ed una serie di periodi transitori.

\* \* \*

I governi hanno deciso di adottare la seguente procedura:

1. È convocata una Conferenza intergovernativa con l'incarico di negoziare un trattato che realizzi compiutamente nel tempo l'Unione europea. Questo trattato dovrà comprendere non

soltanto le aree attuali e future di azione delle Comunità europee, ma anche tutte le forme di cooperazione a carattere intergovernativo che abbiano un'importanza significativa nel processo di costruzione dell'Unione stessa.

2. Alla Conferenza partecipano gli Stati membri della Comunità europee, la Spagna e il Portogallo – quale che sia lo stato di avanzamento delle varie procedure di ratifica – e la Commissione. Ai lavori sarà associato nelle forme appropriate il Parlamento europeo, cui saranno sottoposte le conclusioni della Conferenza.

3. Le delegazioni dei paesi membri, a composizione ristretta, saranno presiedute dai rispettivi ministri degli Esteri.

4. La Conferenza presenterà le sue conclusioni entro il 30 novembre 1985, in modo da permettere ai Capi di Stato e di governo, in occasione del Consiglio Europeo del 3-4 dicembre 1985, di adottare le necessarie decisioni.