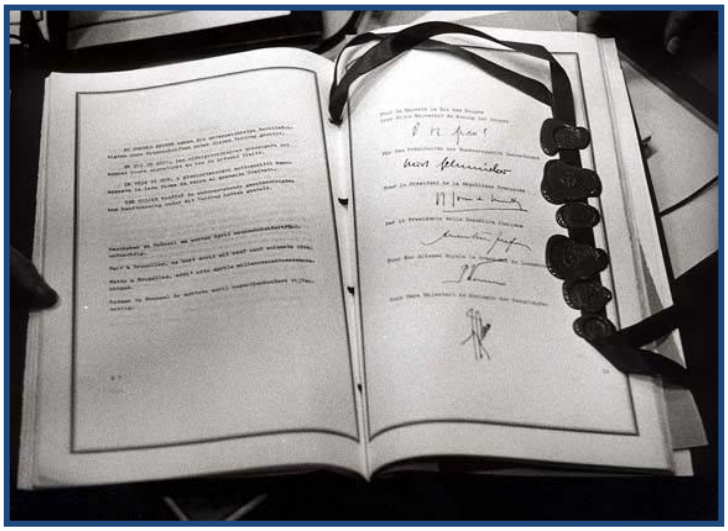
L'Atto unico europeo nei mutamenti dello scenario internazionale

di Paolo Acanfora



L'elezione diretta non portò ad alcun effettivo aumento di competenze del Parlamento europeo. Il grande salto di qualità era riscontrabile, tuttavia, nella diversa legittimazione che esso ora si vedeva riconosciuta. Agire in rappresentanza dei parlamenti nazionali o, viceversa, in nome dei popoli europei significava assumersi un diverso grado di responsabilità di fronte all'opinione pubblica europea. Era un primo timido passo verso l'avvicinamento al modello dei sistemi politici nazionali, diversissimi tra loro ma accomunati dal medesimo impianto democratico rappresentativo (parlamentarismo, cancellierato, premierato, semipresidenzialismo, etc.). Maggiormente legittimati, e, al tempo stesso, maggiormente responsabilizzati, i parlamentari europei furono spinti ed indirizzati verso un nuovo rilancio dell'azione europeista. Un'azione che, questa volta, non doveva più partire dai governi nazionali ma da un'istituzione comunitaria democraticamente legittimata.

In modo particolare fu determinante l'azione del federalista europeo Altiero Spinelli, eletto come indipendente nelle fila del Partito comunista italiano[1] ed ispiratore di un gruppo di convinti europeisti chiamato il club del Coccodrillo (dal nome del ristorante in cui erano soliti riunirsi a Strasburgo). La prima riunione del ristretto gruppo[2] si tenne la sera del 9 luglio 1980. Nel dicembre dello stesso anno, una prima proposta del club venne avanzata e in pochi mesi sottoscritta da ben 180 deputati. Si avviava il percorso che avrebbe portato al "progetto di Trattato Spinelli", che era, in realtà, una vera e propria costituzione. Il contenuto della proposta era assai lineare. Si trattava di ridisegnare l'architettura istituzionale comunitaria sul modello democratico rappresentativo dei sistemi nazionali, con un parlamento detentore del potere

[1] Un dato questo di assoluto rilievo per capire lo sforzo che il partito comunista italiano stava compiendo per assumere un atteggiamento più positivo e meno ideologicamente condizionato nei confronti della Comunità europea. Per Spinelli si trattava peraltro di una conferma in quanto il suo rapporto come indipendente nel PCI era iniziato già nel 1976 con l'elezione alla Camera dei deputati. Fu dal 1976 che iniziò anche la sua avventura al parlamento europeo in rappresentanza della delegazione comunista italiana.

[2] Il gruppo era composto da appena nove eurodeputati: due membri della CDU tedesca, Karl von Wogau e Hans August Lücker (quest'ultimo, figura rilevante per la fondazione del Partito popolare europeo), il conservatore inglese della Cornovaglia Stanley Johnson, la democratica cristiana italiana Paola Gaiotti de Biase, il liberale Bruno Visentin, i laburisti inglesi Richard Balfe e Bryan Key, il comunista Silvio Leonardi.

legislativo, una commissione concepita come organo esecutivo legata da un rapporto di fiducia con il PE, un consiglio dei ministri assimilabile ad una sorta di Senato con poteri legislativi affiancati a quelli parlamentari. L'idea era, in sostanza, di costruire una vera e propria unione politica in cui l'organo di rappresentanza popolare ne fosse il fulcro sistemico. Il progetto fu discusso e votato dal PE nel febbraio del 1984.

Questa proposta si inseriva in un contesto storico estremamente problematico per la comunità. Il passaggio alle elezioni dirette aveva rappresentato certamente un aspetto importante ma, da un punto di vista istituzionale, gli anni sessanta e settanta non avevano prodotto grandi novità ed avevano anzi registrato crisi e fallimenti. La destabilizzazione dell'ordine monetario ed economico internazionale con le crisi del 1971 e del 1973 aveva complicato ulteriormente la situazione. Vi erano stati, inoltre, cambiamenti piuttosto significativi tra i paesi membri della comunità. Innanzitutto, già nel 1981 vi fu un ulteriore allargamento sul fronte meridionale con l'ingresso della Grecia, che anticipò l'entrata di Spagna e Portogallo (1986). Tre paesi tornati alla democrazia solo di recente e la cui integrazione pose molteplici problemi, dato il livello di sviluppo, largamente al di sotto degli standard comunitari.

Inoltre, in Gran Bretagna, il leader conservatore Margaret Thatcher (nominata premier nel 1979) aveva avviato una feroce polemica nei confronti delle istituzioni comunitarie. La questione principale riguardava il contributo britannico al budget comunitario e le politiche di spesa della Comunità. In particolare, la Gran Bretagna lamentava che alla sua crescente partecipazione al budget non aveva corrisposto una politica di revisione adeguata delle spese (prevista dagli accordi che portarono al suo ingresso nel 1973), soprattutto in merito alla politica agricola. La PAC era infatti un settore di scarso interesse per i britannici mentre si era sempre dimostrata cruciale per altri partner (specificamente la Francia). Lo squilibrio nelle spese doveva essere, dunque, riequilibrato. La battaglia anticomunitaria della Thatcher fu intensa e violenta, sintetizzata dallo slogan "I want my money back!", e portò ad un periodo di crisi destabilizzante all'interno della CE.

In questo quadro storico, la proposta Spinelli rispondeva ad una logica di complessivo rilancio dell'azione europeista che spingeva molto avanti i confini dell'integrazione. La risposta da parte dei governi nazionali fu piuttosto fredda ma il meccanismo che si era messo in moto aveva posto in agenda alcuni punti di discussione cruciali, sui quali le diversità tra gli Stati membri erano notevoli. La logica intergovernativa venne rilanciata anche in questa occasione nel momento in cui si provò ad elaborare sull'asse Colombo-Genscher[3] una proposta parallela ed alternativa a quella del parlamento europeo. I frutti dell'iniziativa non furono, nel complesso, particolarmente significativi.

Tale linea intergovernativa venne però ulteriormente ribadita con la decisione del Consiglio europeo di istituire un comitato presieduto dal senatore irlandese James Dooge con il compito di elaborare un progetto di riforma concernente il piano economico-commerciale e quello della cooperazione politica. Sulla base di questi lavori venne successivamente convocata una conferenza intergovernativa. Nel frattempo, anche la commissione, presieduta dal francese Jacques Delors[4], aveva intensamente partecipato al dibattito con proprie proposte e aveva portato alla stesura di un libro bianco (il cosiddetto "Programma Novanta").

[3] Emilio Colombo (democratico cristiano) e Hans-Dietrich Genscher (liberale) erano i due ministri degli esteri di Italia e Germania quando, nel 1983, venne elaborata la proposta che prese il loro nome.

[4] Jacques Delors è stato uno dei protagonisti indiscussi della storia dell'integrazione europea. Ha ricoperto il ruolo di presidente della commissione ininterrottamente dal 1985 al 1995.

Fu su queste articolate basi che venne infine elaborato l'Atto unico europeo, che per la prima volta dal 1957 rimetteva mano ai trattati comunitari. L'esito fu molto deludente per i federalisti. Se si considera il progetto Spinelli come base di partenza, non si può non condividere il giudizio espresso dal padre del movimento federalista quando disse a Strasburgo che "la montagna" dei lavori preparatori aveva "partorito solo un miserabile topolino", aggiungendo amaramente che "molti sospettano anche che sia un topolino morto"[5]. In effetti, le novità non furono molte: il parlamento non vide aumentati granché i propri potere, mentre venne rafforzato il metodo intergovernativo. Si trattò senza dubbio di un compromesso al ribasso ma che pure faceva compiere passi avanti alla Comunità soprattutto sul versante delle liberalizzazioni del mercato, un aspetto che stava particolarmente a cuore alla Gran Bretagna.

Fu così firmato il 28 febbraio 1986 l'Atto unico europeo che entrò in vigore il 1 luglio del 1987.

[5] Cfr. P.S. Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 610.