

**Alle origini
dell'atto unico europeo**

MARIA GRAZIA MELCHIONNI*

La situazione in cui prese vita l'atto unico europeo presenta delle somiglianze – una certa sclerotizzazione del processo europeo, il diffondersi di una sorta di europessimismo – con la situazione di critica al trattato costituzionale cui si è assistito in occasione del processo di ratifica. Inoltre, poiché al trattato di riforma seguirà una lunga pausa nel processo di revisione dei trattati fondamentali iniziata con quell'evento, è il caso di rileggerlo alla luce di alcune testimonianze e con la consapevolezza dei suoi seguiti che sempre aiuta a capire.

L'atto unico segna l'avvio del processo di revisione, l'avvio concreto, formale del processo di revisione dei trattati istitutivi delle Comunità in un contesto politico caratterizzato da problemi strutturali nel funzionamento dell'Europa comunitaria, sottesi da tempo e non più eludibili, e da visioni, non del tutto convergenti, avanzate per risolverli.

Il problema della revisione non ha una data d'inizio vera e propria: la costruzione europea si è evoluta all'insegna del cambiamento, e le idee diverse che l'hanno ispirata lo hanno talvolta stimolato. Già de Gaulle negli anni '60 aveva cercato di attuare una revisione dei trattati comunitari. Il problema esisteva, quindi, da tempo; ma nel corso degli anni '70 si era gonfiato particolarmente: gli anni '70 sono stati un decennio particolarmente difficile, non solo nella storia del mondo ma anche nella storia dell'integrazione europea. Esso era giunto a maturazione alla vigilia dell'allargamento a Nord (Gran Bretagna, Danimarca, Irlanda) e le premesse per un avvio concreto, formale della sua trattazione erano state poste alla conferenza de L'Aja, con il famoso tritico: completamento, allargamento, approfondimento. A Parigi, nel 1972, era stata fissata la meta di realizzare l'unione europea entro il 1980. Jean Monnet aveva cercato, negli ultimi anni di vita del suo Comitato, di dare un impulso decisivo a questa trasformazione, proponendo di fondare un governo provvisorio europeo – si era nell'agosto del '73 – che avrebbe avuto, tra le altre cose, il compito di

* Questo articolo prende spunto da un'intervista dell'Autore con il senatore a vita Emilio Colombo del 5 luglio 2002, inedita, e in parte ne riecheggia il racconto.

creare una commissione costituzionale per elaborare un progetto di unione europea da proporre ai Paesi membri, ma l'unico risultato di questa iniziativa era stato il consolidamento della prassi dei vertici. Nel '75 c'erano state delle proposte di riforma istituzionale da parte della Commissione, poiché la preoccupazione era che all'allargamento si accompagnasse una diminuzione del vincolo e, quindi, la Commissione aveva posto il problema del rafforzamento delle istituzioni per evitare questa riduzione. Tuttavia queste proposte non avevano avuto grande seguito.

Lungo tutto il decennio degli anni '70 l'Europa appare, come si diceva allora, *en perte de vitesse*, in perdita di velocità rispetto al periodo transitorio di attuazione del trattato Cee. L'ingresso della Gran Bretagna e i problemi successivi: la rinegoziazione britannica, la crisi monetaria, la crisi energetica, che venivano proprio dopo la fine del periodo precedente, che non era solo la fine del periodo transitorio, ma anche dell'era Hallstein che si era conclusa nelle turbolenze della crisi della sedia vuota, tutto questo dava la sensazione di un clima di europessimismo che si stava diffondendo. L'obiettivo prioritario da raggiungere sembrava essere il rafforzamento delle istituzioni. In quella temperie, fu incaricato il premier belga Leo Tindemans di fare un'indagine, che individuasse i punti di maggior difficoltà da superare, e di redigere un rapporto. Il rapporto, però, alla fine dell'indagine condotta presso Paesi membri e istituzioni europee, risultò essere una mescolanza di diversi punti di vista e non fu prestata ad esso la necessaria attenzione. In realtà tutti i governi e le istituzioni erano presi da altri problemi più stringenti, soprattutto per questioni economiche sulle quali c'era un alto grado di litigiosità, e quindi il rapporto Tindemans non fu considerato con diligenza e non produsse effetti.

Nella seconda metà degli anni '70, tutta l'attenzione si spostò verso l'evento dell'elezione diretta del Parlamento europeo nel '79. Dopo di ciò, in quel vuoto di risultati che le iniziative precedenti avevano prodotto, emersero due tentativi importanti di rilanciare il processo di integrazione, che costituiscono il precedente vero e proprio dell'atto unico europeo: da un lato l'iniziativa di Spinelli, insieme al Parlamento europeo, che approdò al progetto di trattato sull'Unione Europea, un'iniziativa che decollò nell'80 e che ebbe una gestazione piuttosto lunga, e dall'altro il progetto di atto politico Genscher-Colombo, che rappresentò un interessante momento di convergenza della politica italiana e tedesca e anche una iniziativa che produsse effetti, perché il punto di sbocco del progetto fu la dichiarazione di Stoccarda, la dichiarazione approvata a Stoccarda nell'83 con atto del Consiglio europeo. Entrambe le iniziative sono da considerare, per diversi motivi, il presupposto dell'atto unico.

Quale fu la motivazione di quell'evento? C'era la volontà di reagire all'eurosclosi, all'euro pessimismo che si stava manifestando. Tutti volevano fare qualcosa, ma si esitava, soprattutto da parte fran-

cese e britannica, di fronte alla prospettiva di incidere sulla sovranità. Quindi non fu un caso che una delle iniziative partisse da Italia e Germania, che erano i Paesi meno alieni dall'incidere sulla sovranità per la loro tradizione statale meno centralistica. In particolare la Germania è, con la sua struttura federale, votata a riconoscersi in un organismo simile a livello regionale. Quindi i tentativi furono avviati da coloro che, sia al Parlamento europeo, da parte di Altiero Spinelli, che a livello di Consiglio dei ministri, da parte dei governi, non avevano preclusioni o avevano minori preclusioni nei confronti di questo aspetto della federazione europea, che invece era un aspetto messo in discussione da altri. Ha raccontato Emilio Colombo¹ che l'iniziativa prese corpo dopo la chiusura della questione economica che aveva accaparrato tutta l'attenzione dei governi, cioè la vertenza con la Gran Bretagna della signora Thatcher sul contributo britannico al funzionamento della Comunità. Colombo ebbe un ruolo importante in questa vicenda, perché aveva gestito come presidente di turno del Consiglio sia la vertenza con la Gran Bretagna che un'altra iniziativa importante, la dichiarazione di Venezia sulla questione medio-orientale. Egli ha spiegato l'origine del suo coinvolgimento, dicendo che sentiva l'ideale dell'unione europea, l'ideale dell'unione non solo economica, non solo doganale, ma estesa a tutti gli altri settori di vita degli Stati e che avrebbe potuto essere sopraffatta dalla situazione che si era venuta a creare di sbilanciamento di queste motivazioni. In occasione di un convegno dell'Associazione dei Comuni d'Europa, nel gennaio dell'81, si trovò a fare un discorso, che è interessante anche letto oggi, in cui diceva ad esempio: «Negli anni '60 si soleva ripetere che per conservare l'unione doganale occorre andare oltre, verso l'unione economica. Oggi per conservare quel tanto di unione economica che abbiamo conseguito occorre andare oltre, molto oltre, ciò che costituisce attualmente il patrimonio della comunità». Era l'idea che bisognasse dare degli indirizzi politici all'unione. Però era ferma intenzione di Colombo essere prudente. Infatti egli disse: «L'Europa come la natura *non facit saltus*, deve procedere gradualmente, la gradualità è una regola della Comunità, è data dalla necessità di trovare un punto di incontro tra le esigenze che si presentano talvolta contrastanti». E aggiunse, con riferimento alle difficoltà della realtà internazionale: «L'affermarsi in essa di una percezione conflittuale deve farci sentire la necessità di progredire sulla via dell'Europa unita anche sotto il profilo politico»². Tuttavia bisognava agire sfruttando le po-

¹ Intervista dell'Autore con Emilio Colombo, cit..

² L'intervento del ministro Emilio Colombo è pubblicato in «Comuni d'Europa», 1981, n. 3, pp. 4-6. I passi citati sono tratti dall'intervista, cit..

tenzialità dei trattati, cioè prudentemente. Colombo, quindi, non intendeva lanciare l'iniziativa su uno scenario di totale innovazione, ma tendeva a presentarla come un approfondimento, un completamento, un perfezionamento delle direttrici esistenti.

In concomitanza con questo discorso di Colombo, ci furono delle dichiarazioni di Genscher, il suo omologo tedesco, in Germania, e i due presero atto della vicinanza dei loro punti di vista dalla stampa: fu una coincidenza, una coincidenza che però ispirò una presa di contatto dalla quale nacque l'idea di presentare insieme un documento. Quindi fusero le loro idee in un documento unico e, dopo ulteriori ritocchi, lo presentarono al Consiglio dei ministri. I segretari politici lavorarono a questo testo, si incontrarono varie volte, presero contatti. Il dialogo era soprattutto con Mitterrand e con Thatcher, che rappresentavano i governi più freddi. Mitterrand era anch'egli alieno dall'incidere troppo sulla sovranità nazionale, però aveva una fisionomia europea ben precisa; mentre Thatcher era in posizione di grande opposizione. L'idea di Genscher e Colombo era di arrivare a qualcosa di politico, cioè di far decollare il governo politico, o l'unità che era nelle intenzioni dei padri fondatori ma che non si era ancora realizzata, però lavorando sull'acquisito.

Le due iniziative, quella di Genscher-Colombo e quella di Spinelli, si svolsero parallelamente. Spinelli aveva cominciato qualche mese prima, divergendo nettamente nell'impostazione. La via di Spinelli era quella dell'Assemblea, che ricalcava un po' la strategia di De Gasperi. La via, invece, che volevano seguire Genscher e Colombo era quella del coinvolgimento dei governi. Di fatto il potere di decidere, di introdurre dei cambiamenti era nelle mani dei governi e, quindi, bisognava riuscire ad avere influenza su di essi perché altrimenti le cose si sarebbero arenate.

Spinelli considerò il progetto di Genscher e di Colombo come un intralcio alla sua iniziativa e riprese la sua polemica contro i governi, alimentando la pretesa del Parlamento europeo di essere associato, di essere coinvolto nel progetto intergovernativo. Egli stimolò l'edizione di un libro bianco da parte del Parlamento europeo che definì l'iniziativa di Genscher e di Colombo come una riedizione, venti anni dopo, del *Plan Fouchet* con cui de Gaulle aveva sollecitato, all'inizio degli anni '60, la creazione di una Europa di tipo intergovernativo. In realtà l'iniziativa di governo non voleva essere polemica nei confronti dell'iniziativa che si stava svolgendo in seno al Parlamento europeo, ma più realistica. Nel giudizio di Colombo e anche di Bruno Bottai che partecipò al negoziato per l'atto Genscher-Colombo come direttore generale degli Affari politici³, l'iniziativa di Spinelli era utile, anzi

³ Intervista dell'Autore con l'ambasciatore Bruno Bottai del 17 febbraio 1998, inedita.

necessaria, perché smuoveva le acque della politica, ma non avrebbe avuto la possibilità di introdurre alcunché di nuovo se i governi non avessero poi votato a favore. E allora bisognava agire diversamente, sui governi, e bisognava abbandonare le ipotesi oltranziste, essere molto prudenti, molto moderati nel portare avanti un progetto di carattere politico, nel toccare temi politici. Spinelli, invece, giudicava l'iniziativa Genscher-Colombo, per la sua prudenza nei confronti dei governi, non abbastanza incisiva. Il progetto spinelliano ebbe successo in teoria, anche perché i comunisti fecero di questo progetto lo strumento politico della loro evoluzione in senso europeistico e i partiti socialisti ne favorirono l'approvazione con una larga maggioranza, però poi si fermò. Che fosse difficile fare dei progressi sulla strada dell'unione politica pur procedendo sulla strada maestra dell'intesa inter-governativa e muovendosi con grande prudenza, anche verbale, fu dimostrato dall'*iter* del progetto italo-tedesco davanti al Consiglio dei ministri, al Consiglio europeo, alla Commissione *ad hoc*, in un *iter* molto complesso che durò due anni e che alla fine sfociò nella dichiarazione solenne di Stoccarda sull'Unione Europea del 1983 e lì poi morì, lasciando il passo al completamento dell'*iter* al Parlamento europeo. Non fu un atto ma una dichiarazione solenne, cioè un riferimento meno vincolante di un atto, meno impegnativo, non provvisto di valore legale. Una dichiarazione politica, solenne sì, ma una semplice dichiarazione, cioè una manifestazione di intenzioni e niente di più.

Però i protagonisti di questa operazione dicono che si era operato nel modo giusto: si era fatto un segno nel muro che sosteneva la sovranità e da lì sarebbe stato possibile ripartire nell'85 per portare avanti l'atto unico. Certamente la formula iniziale per procedere era già una formula risolutiva perché, per comprendere un minimo le difficoltà, dobbiamo ricordare qual era il quadro internazionale e quale era la situazione a livello europeo. C'era stata nel '79 l'invasione sovietica dell'Afghanistan, c'era stato l'inizio, tra forti contrasti, del processo di liberalizzazione in Polonia che era sfociato nell'introduzione della legge marziale, c'era stata la guerra tra l'Iran e l'Iraq nel settembre dell'80, c'era una crisi sempre più evidente delle relazioni transatlantiche; quindi i problemi più cogenti a livello internazionale erano soprattutto con l'estero. E nel contesto europeo, accanto ad alcuni segnali positivi che si erano avuti come l'elezione diretta del Parlamento europeo, c'erano però dati negativi importanti quali lo strascico del compromesso di Lussemburgo, il *gap* tecnologico in cui si dibatteva l'Europa rispetto agli Usa e al Giappone e gli effetti della recessione che non cessavano. Il compromesso che aveva portato a soluzione la questione del contributo britannico al bilancio comunitario e il risultato della dichiarazione sul Medio Oriente erano stati raggiunti, nel maggio-giugno dell'80, dopo dei negoziati difficilissimi. Il risultato che si ottenne con la dichiarazione di Stoccarda non fu un risul-

tato effettivo, ma di apertura a tutti i temi europei che sarebbero riemersi e si sarebbero riproposti nell'atto unico. Quali erano questi temi? Si riapriva la porta all'idea che non si parlasse più soltanto di questioni economiche. In realtà ci sono anche dichiarazioni di carattere economico che vengono inserite nel documento, ma l'intenzione era di aprire un discorso sull'opportunità di occuparsi finalmente di politica estera, di sicurezza, di politica della ricerca scientifica e tecnologica, ambientale, di legittimazione più ampia del Parlamento non solo come organo di ispirazione della Commissione ma anche come organo di decisione, di rapporti interistituzionali. Ecco, tutto questo avrebbe trovato espressione, per lo meno in parte, nell'atto unico.

La determinazione del Governo italiano a portare avanti l'iniziativa revisionista non venne meno negli anni successivi, quando il rapporto Dooge rese manifesta l'impossibilità che il progetto di trattato sull'Unione Europea votato dal Parlamento europeo l'11 febbraio 1984 trovasse accoglienza da parte degli Stati membri; e l'amministrazione Craxi-Andreotti fece sua la strategia precedentemente seguita di muoversi con prudenza per realizzare a livello governativo tutti «i progressi possibili»⁴, nell'intento di salvare il salvabile del progetto di trattato del Parlamento europeo che aveva sostenuto. L'ambasciatore Pietro Calamia, capo della Delegazione italiana alla Cig che, in base alla decisione del Consiglio europeo di Milano del giugno 1985, negoziò l'atto unico europeo, ha testimoniato di ciò scrivendo che senza la determinazione del presidente del Consiglio italiano e del suo ministro degli Esteri non ci sarebbe stata la Cig e che senza il progetto di trattato redatto sotto l'impulso di Spinelli non ci sarebbe stata una così grande determinazione da parte del governo italiano in carica⁵. Anche Jacques Delors, che arrivando alla presidenza della Commissione aveva fatto suo il proposito di rilanciare l'Europa, ha riconosciuto l'influenza politica esercitata dal progetto Spinelli sul Parlamento europeo e su lui stesso, senza il quale l'atto unico sarebbe stato assai meno progressista⁶. L'atto europeo, denominato 'unico' perché fondeva disposizioni comunitarie, che introducevano o ampliavano le competenze comunitarie, con le norme già in applicazione ma non codificate in materia di cooperazione politica, rappresentò un progresso tangibile nel processo di integrazione europea. Con esso fu istituzionalizzato il Consiglio europeo come organo unico della Comunità e della cooperazione politica e fu istituito un Segretariato politico permanente ope-

⁴ PIETRO CALAMIA, *L'Atto unico europeo di Lussemburgo*, estratto da «Affari esteri», 1987, n. 74, p. 4.

⁵ *Ibidem.*

⁶ JACQUES DELORS (avec Jean-Louise Arnaud), *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, p. 175.

rante a Bruxelles con la Presidenza di turno. Alle innovazioni di natura politica si accompagnò l'attribuzione di nuovi poteri alla Comunità o l'ampliamento di poteri esistenti in materie cruciali per stimolare lo sviluppo sostenibile e la coesione economica e sociale, ricerca scientifica e tecnologica, ambiente, politica sociale, fondi europei. Ma soprattutto furono il dialogo interistituzionale e il processo decisionale comunitario che ad esso fa capo che ne uscirono modificati, con l'estensione nel Consiglio della procedura del voto a maggioranza qualificata nel settore del mercato interno e non solo, con l'introduzione di una procedura di cooperazione Consiglio-Parlamento per una serie di materie nell'*iter* legislativo e con l'attribuzione al Parlamento europeo di una sorta di potere di ratifica nei confronti degli accordi di adesione e di associazione di nuovi Stati sotto forma della necessità di un suo parere conforme. A fronte di questo aumento di potere del Parlamento europeo, che però non giungeva ancora alla codecisione caldeggiata dal Governo italiano durante tutto il negoziato, e di capacità decisionale del Consiglio, perché indubbiamente il voto a maggioranza qualificata, escludendo la possibilità di bloccare il provvedimento *in itinere* cambia la logica del negoziato⁷, la Commissione oltre a vedersi riconosciuta la competenza in materia di esecuzione delle norme comunitarie e di iniziativa nei nuovi settori aperti con l'atto europeo otteneva solo un modesto ruolo di mediazione nella procedura di cooperazione tra Consiglio e Parlamento⁸. L'atto conteneva anche un impegno politico degli Stati membri a realizzare il mercato interno entro il 31 dicembre 1992 e prevedeva la possibilità di introdurre nella procedura giurisdizionale europea una giurisdizione di prima istanza per alcune materie, rispetto alla quale la Corte di giustizia avrebbe assunto un ruolo di giudice d'appello.

Che tali risultati costituissero il massimo raggiungibile nelle circostanze del momento è dimostrato dal fatto che i processi di ratifica dell'atto unico europeo nei Paesi membri non si svolsero dovunque senza opposizioni⁹. Il fatto nuovo, in quei contrasti, era che non risultavano più dalla contrapposizione ideologica, che aveva cessato di manifestarsi sul tema europeo, ma nel fatto che la costruzione europea era diventata «un fatto che riguarda strati sempre più larghi di forze politiche, di gruppi economici, di lavoratori, di semplici cittadini»¹⁰. Fu il segnale che, per procedere, la costruzione europea avrebbe avuto ormai bisogno del consenso delle masse, non più solo delle *élites* di governo.

⁷ *Idem*, p. 11.

⁸ *Contra* l'ambasciatore Calamia, che a caldo esprimeva la tesi di un rafforzamento del ruolo della Commissione (*idem*, pp. 9-10).

⁹ *Idem*, p. 11.

¹⁰ *Idem*, p. 15.