

"L'Atto Unico Europeo di Lussemburgo" in Affari esteri (Aprile 1987)

Source: Affari esteri. Primavera 1987, n° 74. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera.

Copyright: (c) Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"l_atto_unico_europeo_di_lussemburgo"_in_affari_esteri_aprile_1987-it-9fcf51ff-0f24-47ad-8289-dcc09d4c472d.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Publication date: 19/09/2012

L'Atto Unico Europeo di Lussemburgo

di Pietro Calamia

I

La Conferenza intergovernativa, decisa al Consiglio Europeo di Milano della fine di giugno 1985, si è riunita dal settembre al dicembre dello stesso anno, concludendosi con la firma in due fasi dell'Atto Unico Europeo, il 17 febbraio 1986 a Lussemburgo ed il 28 febbraio all'Aja. L'Atto Europeo ha assunto, nel corso dei procedimenti di ratifica nella maggior parte dei Paesi membri, un'importanza nettamente superiore a quella attribuitagli al momento della conclusione della trattativa.

Lo scopo di questo articolo non è quello di tracciare la storia della Conferenza intergovernativa, bensì quello di analizzare gli elementi principali contenuti nell'Atto di Lussemburgo, quale premessa ad una valutazione più obiettiva di esso.

Deve essere, anzitutto, ricordato che non vi sarebbe stata la Conferenza Intergovernativa senza la determinazione del Presidente del Consiglio, Craxi, e del Ministro degli Esteri, Andreotti, al Consiglio Europeo di Milano del giugno 1985.

Non vi sarebbe stata una così grande determinazione del Governo italiano, se il Parlamento Europeo, sotto l'impulso di Altiero Spinelli, non avesse redatto il Trattato sull'Unione Europea.

La convocazione della Conferenza fu salutata — giustamente — come un successo di coloro che volevano imprimere un nuovo impulso alla costruzione europea. Ed effettivamente essa nasceva dalla volontà di chi non si accontentava di miglioramenti pragmatici delle procedure e voleva sancire nei testi dei Trattati equilibri istituzionali più consoni alle esigenze presenti e future della Comunità.

Peraltro — e questo spiega talune divergenze di valutazione alla conclusione dei lavori — gli europeisti più avanzati speravano che la Conferenza intergovernativa potesse recepire l'essenziale del progetto di Trattato sull'Unione Europea redatto dal Parlamento.

In realtà, la Conferenza Intergovernativa nasceva dalla impossibilità da parte degli Stati membri — con la lodevole eccezione dell'Italia — di accogliere le formule del Trattato redatto dal Parlamento. Le riserve inserite esplicitamente da alcuni Paesi membri nella prima rielaborazione del Trattato del Parlamento, avutasi con il rapporto Dooge (redatto dai Rappresentanti personali dei Capi di Stato e di Governo), ne costituiscono la testimonianza.

La Conferenza nasceva, cioè, come un tentativo di fare i progressi possibili, evitando che fosse riservato al progetto di Trattato del Parlamento la sorte delle tante lodevoli iniziative, dichiarazioni e rapporti, che non hanno avuto alcun seguito nella storia d'Europa degli ultimi trenta anni.

L'analisi dei risultati raggiunti con l'Atto Unico costituisce la migliore base per l'azione futura.

Illustrare quanto è contenuto nell'Atto non significa, peraltro, ignorare quello che manca, in particolare in materia di potere di co-decisione in campo legislativo, per il Parlamento Europeo (per il quale l'Italia si è tenacemente battuta durante tutti i lavori della Conferenza).

II

Nell'Atto Europeo confluiscono disposizioni comunitarie, che ampliano e completano i Trattati esistenti e le norme che hanno finora regolato la cooperazione politica europea.

Confermata — questa volta in un Trattato — la volontà di realizzare l'Unione Europea, il primo articolo dell'Atto afferma che la Comunità e la Cooperazione politica hanno come obiettivo di « contribuire insieme

a far progredire in concreto l'Unione Europea ».

In materia di cooperazione politica sono state sostanzialmente codificate le norme già in applicazione, con l'aggiunta della istituzione di un Segretario politico con sede a Bruxelles, destinato a coadiuvare la Presidenza di turno nei molteplici, crescenti compiti di tale cooperazione.

Siamo nel 1987. Sono trascorsi meno di 14 anni da quando, il 23 luglio 1973, poiché una riunione di cooperazione politica a livello ministeriale coincideva con un Consiglio della Comunità, le sessioni furono organizzate in luoghi diversi, facendo riunire i Ministri degli Esteri il mattino a Copenaghen ed il pomeriggio a Bruxelles. All'origine della trovata, vi era la rigida volontà politica di alcuni Paesi di evitare ogni contaminazione tra il comunitario, materia coperta dai Trattati di Roma e di Parigi, ed il politico, di esclusivo carattere intergovernativo.

L'episodio serve a chiarire la portata politica dell'avvenuta confluenza nello stesso Atto — e da qui la singolare denominazione di Atto Unico — delle disposizioni comunitarie e di quelle di cooperazione politica, che comportano disposizioni comuni nel titolo I dell'Atto Europeo.

Tra tali disposizioni, da sottolineare l'istituzionalizzazione del Consiglio Europeo (composto dai Capi di Stato e di Governo e dal Presidente della Commissione, assistiti dai Ministri degli Esteri dei Paesi membri e da un membro della Commissione), come organo unico della Comunità e della cooperazione politica, che dovrà riunirsi almeno due volte l'anno.

III

Se la cooperazione politica confluisce nell'Atto Europeo, le disposizioni comunitarie si estendono formalmente con esso a nuovi settori non compresi nei Trattati originari, anche se, pragmaticamente, negli anni più recenti, si era trovato il modo di condurre anche in tali settori delle azioni comunitarie.

Tra di essi, devono essere segnalati in particolare quello della ricerca e tecnologia e quello dell'ambiente. Per altri, come la politica sociale e la coesione economica e sociale, l'Atto Europeo contiene una più compiuta sistemazione ed un ampliamento delle competenze comunitarie.

La ricerca comunitaria, con l'eccezione del settore nucleare, non disponeva sinora di una base giuridica specifica e, per le azioni condotte negli anni scorsi, ci si era serviti del riferimento all'art. 235 del Trattato di Roma, che riguarda appunto le azioni ritenute necessarie per raggiungere uno degli scopi della Comunità, per i quali il Trattato non abbia previsto i poteri d'azione richiesti.

Le nuove disposizioni attribuiscono un potere specifico alla Comunità nel campo della ricerca, con l'obiettivo di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria europea e di favorire lo sviluppo della sua competitività internazionale. La Comunità perseguirà tale obiettivo mediante l'attuazione di programmi comunitari, il coordinamento delle politiche nazionali, la diffusione dei risultati, la cooperazione internazionale, l'incentivazione della mobilità dei ricercatori.

Esiste, quindi, ora, una base giuridica per la ricerca comunitaria, i cui programmi-quadro pluriennali devono essere approvati all'unanimità, ma i cui programmi specifici per i singoli settori saranno definiti a maggioranza.

Anche la politica ambientale è iscritta nel Trattato, con l'obiettivo di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; di contribuire alla protezione della salute delle persone; di assicurare una utilizzazione prudente e razionale delle risorse naturali.

L'Atto Europeo stabilisce, inoltre, il principio che le esigenze di protezione dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche comunitarie.

In un settore nel quale le sensibilità nazionali (e locali) sono tanto grandi, la regola del voto all'unanimità è

mantenuta, ma è lasciata aperta la possibilità di decidere di comune accordo quali disposizioni potranno essere adottate a maggioranza.

In materia di politica sociale, la competenza comunitaria è estesa al miglioramento dell'ambiente di lavoro ed all'armonizzazione delle condizioni esistenti nel senso del progresso. Alla Comunità sono attribuiti poteri normativi in questo campo, mediante l'emanazione di direttive adottate a maggioranza qualificata, secondo la nuova procedura di cooperazione con il Parlamento Europeo.

Da segnalare il riconoscimento alla Commissione della competenza a promuovere il dialogo tra le parti sociali a livello europeo per favorire lo sviluppo della contrattazione collettiva.

Per quanto riguarda la coesione economica e sociale — ed in particolare la riduzione del divario tra le diverse regioni e del ritardo di quelle meno favorite — il principio è accolto come rilevante nell'ambito della realizzazione delle politiche comuni e del Mercato Interno. Tale principio deve essere perseguito con le risorse dei Fondi Strutturali; della BEI e con gli altri mezzi finanziari esistenti.

Entro un anno dall'entrata in vigore dell'Atto Europeo, il Consiglio, su proposta della Commissione, provvederà a razionalizzare gli attuali Fondi per rafforzarne l'efficacia e coordinarne gli interventi.

Il Fondo Regionale è istituzionalizzato a livello di Trattato (finora era disciplinato con regolamento del Consiglio).

L'Atto Europeo contiene anche un articolo che si riferisce alla cooperazione in materia di politica economica e monetaria, che consiste essenzialmente nella menzione dell'obiettivo da perseguire — l'Unione economica e monetaria — e dei principali strumenti da utilizzare per realizzarlo (il Sistema Monetario Europeo e l'ECU).

Non si è potuto su questo tema essere più specifici, tanto che la Conferenza ha ritenuto opportuno precisare, in una dichiarazione a processo verbale della Presidenza e della Commissione, che le nuove disposizioni non pregiudicano la possibilità di ulteriori sviluppi nell'ambito delle competenze esistenti.

IV

La parte essenziale dell'Atto Europeo riguarda le modifiche introdotte nel processo decisionale comunitario sotto il profilo delle procedure di voto del Consiglio, della partecipazione del Parlamento Europeo all'adozione degli atti comunitari e del rafforzamento dei poteri di esecuzione della Commissione.

La procedura del voto a maggioranza qualificata è estesa, nel settore del Mercato Interno, alle decisioni riguardanti la circolazione delle merci, i servizi e lo stabilimento delle persone, i capitali, i trasporti aerei e marittimi e le misure di armonizzazione legislativa.

Pur restando esclusi dal voto a maggioranza la fiscalità indiretta, l'armonizzazione legislativa in tema di circolazione delle persone, la fiscalità diretta e la tutela dei diritti dei lavoratori dipendenti, la Commissione valuta — e si tratta di una stima prudente — che due terzi delle misure previste dal Libro Bianco per la realizzazione del Mercato Interno ricadano nel campo di applicazione del voto a maggioranza.

Tale procedura è, inoltre, introdotta, come si è detto, anche per i programmi specifici in materia di ricerca e tecnologia, per le norme riguardanti il miglioramento dell'ambiente di lavoro, per le decisioni di applicazione del Fondo regionale. Come si è segnalato prima, il Consiglio potrà, inoltre, anche in materia di ambiente, delimitare azioni che si possono decidere a maggioranza.

Per quanto riguarda i poteri del Parlamento Europeo, fermo restando il parere sulla proposta iniziale della Commissione, è istituita per una serie di materie una procedura di cooperazione Consiglio-Parlamento. Tale nuova procedura riguarda i seguenti articoli del Trattato: art. 7 (discriminazione in base alla nazionalità); art. 49 (libera circolazione dei lavoratori); art. 54, par. 2 (libertà di stabilimento); art. 57 (accesso alle attività

non salariate, eccettuate quelle bancarie e mediche, per le quali è prevista l'unanimità); tutte le disposizioni per le quali è prevista l'adozione a maggioranza in materia di mercato interno (artt. 100 A e 100 B), di politica sociale (art. 118 A), di politica regionale (art. 130 E) e di politica per la ricerca (art. 130 Q, par. 2).

Tale procedura, in un sistema di doppia lettura, consente al Parlamento di formulare emendamenti alla posizione comune del Consiglio. La Commissione rivede la sua proposta a partire dagli emendamenti del Parlamento ed il Consiglio delibera sulla proposta riveduta, approvandola a maggioranza o modificandola all'unanimità. Il Consiglio delibera, tuttavia, anche sugli emendamenti del Parlamento che la Commissione non avesse ritenuto di far propri, ciò che assicura che tutti gli emendamenti arriveranno sul tavolo del Consiglio, salvaguardando l'autonomia politica del Parlamento nel processo legislativo.

Al Parlamento Europeo è, inoltre, attribuita una sorta di potere di ratifica (parere conforme) per gli accordi di Adesione e di Associazione di nuovi Stati alla Comunità, mentre nel Trattato era finora prevista una semplice consultazione limitatamente alla adesione di nuovi Paesi.

Per quanto riguarda il ruolo della Commissione, esso esce rafforzato sotto diversi aspetti con le disposizioni dell'Atto Unico.

Nell'Atto è anzitutto sancito il principio della delega alla Commissione delle competenze di esecuzione degli atti del Consiglio. Tale delega costituirà ora la regola negli atti comunitari e, per tutta la materia riguardante il Mercato Interno, assumerà (come è precisato in una dichiarazione allegata agli Atti della Conferenza) la forma più liberale di delega — quella basata sulla semplice consultazione degli Stati membri — che darà alla Commissione una competenza sostanzialmente esclusiva in materia di esecuzione.

Alla Commissione è anche riconosciuto un ruolo di mediazione nella procedura di cooperazione tra Consiglio e Parlamento; le sono, inoltre, conferite formalmente nuove competenze nei settori finora non inclusi nel campo di applicazione dei Trattati istitutivi, e che vi rientrano con l'Atto Europeo.

Vi è, infine, da considerare che l'estensione della procedura del voto a maggioranza aumenta il peso politico del potere di proposta della Commissione, già più rilevante di prima in una Comunità che conta ben dodici Paesi membri.

V

Le disposizioni analizzate finora riguardano l'ampliamento delle competenze comunitarie, il miglioramento istituzionale e la confluenza nell'Atto Unico delle norme riguardanti la cooperazione politica. L'Atto contiene, inoltre, una parte programmatica relativa alla realizzazione entro il 31 dicembre 1992 del Mercato Interno, definito « uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali ».

La scadenza del 1992 non crea effetti giuridici automatici per il passaggio al Mercato Interno, ma resta un preciso impegno politico degli Stati membri, che hanno adottato in tale prospettiva una serie di disposizioni suscettibili di agevolare, sul piano istituzionale e delle procedure, la sua realizzazione.

L'Atto Europeo delega, inoltre, al Consiglio, a richiesta della Corte di Giustizia e dopo consultazione della Commissione e del Parlamento, la facoltà di aggiungere alla Corte una giurisdizione di prima istanza per alcune materie rispetto alle quali la Corte opererebbe come giudice di appello.

VI

L'analisi, che precede, riassume l'essenziale delle disposizioni dell'Atto Unico.

Prima di dare una valutazione d'insieme, merita di essere ricordato che nel corso dei lavori della Conferenza era stata prospettata l'opportunità di introdurre nel campo di applicazione dei Trattati altre materie — per le quali vi erano aspettative, particolarmente nelle opinioni pubbliche di alcuni Paesi membri — come la

cultura, l'istruzione, la sanità — e di completare la normativa di altri settori per i quali già esistono significative azioni a livello comunitario, come la cooperazione allo sviluppo e la politica energetica.

Il fattore tempo ha avuto un ruolo determinante nella maggior parte delle esclusioni, anche se per la cultura in particolare vi erano difficoltà di carattere istituzionale per alcuni Paesi. Una larga maggioranza di Stati membri ha ritenuto che fosse indispensabile concludere i lavori della Conferenza entro il 1985, per evitare che si cristallizzassero opposizioni che, nello slancio creato dal Consiglio Europeo di Milano, era stato possibile di superare.

Le opposizioni, che si sono manifestate in vari Paesi durante le procedure di ratifica, inducono a ritenere che tali preoccupazioni non fossero infondate.

Le disposizioni più significative dell'Atto Unico sono state sottolineate nell'analisi che precede. I due elementi principali sono indubbiamente costituiti dall'estensione del voto a maggioranza e dall'introduzione della procedura di cooperazione tra il Consiglio e il Parlamento.

La procedura del voto a maggioranza costituisce un salto di qualità nel sistema comunitario e dovrebbe imprimere un maggior dinamismo al processo decisionale. L'obiettivo non è — e non potrebbe essere — quello di procedere a colpi di maggioranza. Il maggior dinamismo nel processo decisionale dovrebbe essenzialmente derivare dalla modifica della logica negoziale, che non è più la stessa se si è consapevoli, in partenza, di non poter bloccare una decisione sulla base di esigenze strettamente nazionali.

Diventa indispensabile, per gli Stati membri e per le loro Amministrazioni, muoversi in una visione più ampia, nella quale le ragioni e le posizioni degli altri Paesi membri entrino in linea di conto; in sostanza in una logica più europea. Non è casuale che nel 1986, con l'Atto Unico non ancora ratificato, ma a Conferenza intergovernativa conclusa, ci siano state ben 98 votazioni a maggioranza nel Consiglio (55 di esse nel secondo semestre).

Come corollario di questa importante modifica introdotta nel Trattato, il Consiglio ha proceduto ad aggiornare il proprio Regolamento interno per rendere più semplice e trasparente il ricorso al voto, che potrà in futuro avvenire, oltre che su iniziativa del Presidente, anche a richiesta di uno Stato membro o della Commissione.

In questa ipotesi, in cui il voto non è sollecitato dalla Presidenza, è stabilito che sia favorevole ad esso la maggioranza semplice degli Stati membri. Una precauzione di buon senso perché, per l'adozione di una decisione, una maggioranza è comunque necessaria.

Dal compromesso di Lussemburgo del 1966 all'Atto Europeo del 1986 il cammino percorso è lungo. Il compromesso nacque dall'esigenza politica di uno dei sei Stati originari di bloccare il passaggio al voto a maggioranza, previsto per alcune materie dal Trattato di Roma, dopo la prima fase di realizzazione della Unione Doganale. Con l'Atto Unico sono ora estesi i settori, nei quali è previsto il voto a maggioranza nei Trattati originari.

Il compromesso di Lussemburgo non è formalmente decaduto, in quanto la Francia, il Paese membro che nel 1966 lo ha voluto, non vi ha esplicitamente rinunciato, e dato che la Gran Bretagna e la Danimarca considerano di averlo recepito nell'*acquis* comunitario al momento dell'adesione e vi hanno fatto di recente riferimento in sede parlamentare interna.

Vi è, tuttavia, da rilevare che il compromesso di Lussemburgo non ha alcuno *status* giuridico. Un atto comunitario, per il quale il Trattato preveda la decisione a maggioranza, può essere formalmente adottato dal Consiglio, anche in presenza dell'obiezione di uno Stato membro che invochi il compromesso per evitare che si voti. Sul piano giuridico, un atto adottato dal Consiglio con la richiesta maggioranza è valido a tutti gli effetti e lo Stato minoritario non ha alcun potere giuridico di ricorso contro tale atto, alla cui applicazione sono tenuti tutti gli Stati membri.

Sul piano politico, evidentemente, la situazione si presenta più complessa quando uno Stato membro ritenga di doversi opporre all'applicazione di un atto comunitario giuridicamente valido.

Sono ipotesi non regolabili con disposizioni giuridiche o di trattato; c'è piuttosto da chiedersi se, invece di interrogarsi su situazioni ipotetiche, non si debba semplicemente registrare il fatto che tutti i Paesi membri abbiano accettato di passare dal voto all'unanimità a quello a maggioranza per un certo numero di articoli importanti del Trattato e che, sempre con il consenso di tutti, sia stato deciso di modificare il Regolamento interno del Consiglio per rendere più trasparente il ricorso al voto. La logica politica dovrebbe suggerire di non sottovalutare tali decisioni.

L'altro elemento politicamente innovativo dell'Atto Unico è — come si è detto — l'introduzione della procedura di cooperazione tra Consiglio e Parlamento in numerose materie comunitarie. Trattasi di un sistema di doppia lettura, che crea l'esigenza di una più intensa collaborazione tra il Consiglio e il Parlamento Europeo. Un testo emendato dal Parlamento, ove la Commissione abbia fatto propri gli emendamenti, potrà essere modificato dal Consiglio soltanto all'unanimità.

Non è ancora il potere di co-decisione, per il quale l'Italia si è battuta durante la Conferenza e sul quale il Ministro degli Esteri, Andreotti, a nome del Governo, ha ribadito le riserve italiane al momento della firma ed in quello del deposito della ratifica parlamentare, ma è pur sempre un passo avanti nella buona direzione per il Parlamento.

Sarà molto importante vedere nei prossimi mesi come funzionerà, in concreto, la nuova procedura. L'esperienza costituirà il miglior banco di prova delle possibilità di sviluppo dei rapporti tra le due Istituzioni e, ove dovesse essere positiva, renderebbe meno giustificabili l'opposizione e le reticenze dei Paesi che hanno rifiutato, nel corso della Conferenza, l'attribuzione al Parlamento Europeo — sia pure in campi delimitati — di un vero e proprio potere di co-decisione.

VII

Dall'analisi che precede, risulta che nell'Atto Unico sono in una certa misura affinati strumenti e procedure dei Trattati originari ed è posto in termini programmatici l'obiettivo della realizzazione del Mercato Unico entro il 1992. Si tratta di procedure, strumenti ed obiettivi che spetta alle Istituzioni di utilizzare e di realizzare.

Il fatto di avere sottoscritto l'Atto Europeo dovrebbe costituire un segnale positivo circa la volontà politica degli Stati membri. Ma i segnali vanno verificati ed il banco di prova è davanti a noi, con il dibattito appena avviato per una programmazione a medio termine dello sviluppo comunitario, che, parallelamente alla realizzazione del Mercato Interno, comporti l'indispensabile riforma della politica agricola comune (che deve riequilibrare la produzione alle possibilità di sbocco sul mercato interno ed internazionale) e la dotazione di risorse supplementari per ristabilire l'autonomia finanziaria della Comunità, compromessa negli ultimi anni.

L'aumento delle risorse è indispensabile per rafforzare l'azione comunitaria nei campi della ricerca e della tecnologia, delle nuove politiche e per dare un tangibile contributo al riequilibrio delle economie dei Paesi membri meno prosperi, senza il quale la realizzazione di un autentico Mercato Interno non potrà avvenire. In tale programmazione rientra anche il rafforzamento del sistema monetario, strumento indispensabile dell'integrazione europea.

La Comunità dispone di strumenti istituzionali migliorati — anche se non nella misura auspicata, in particolare dall'Italia — per realizzare tali obiettivi. Ma gli strumenti, ovviamente, non bastano. Si tratterà di vedere se Commissione, Parlamento e Consiglio — e soprattutto quest'ultimo — vorranno usarli per le finalità dichiarate e sottoscritte in un Atto ratificato dai Parlamenti dei dodici Paesi membri.

L'opinione pubblica sente ormai il fatto europeo e resterà vigilante. Se si dovesse esprimere in una frase la differenza tra la percezione dell'Europa nel 1957 e trent'anni dopo, si potrebbe dire che essa fu all'origine il

fatto di pochi illuminati e di alcuni statisti lungimiranti, mentre oggi è un fatto che riguarda strati sempre più larghi di forze politiche, di gruppi economici, di lavoratori, di semplici cittadini. Credo che, storicamente, tale evoluzione costituisca, nel 1987, tra le tante difficoltà, la migliore garanzia per l'avvenire dell'Europa.