Club del Coccodrillo

L’idea di un intergruppo all’interno del Parlamento europeo nasce in un particolare momento storico e con un obiettivo politico preciso. Il “Club del Coccodrillo” rappresenta la prima iniziativa del Parlamento europeo che in pochi anni (1980-1984) portò all’elaborazione del più completo progetto di riforma dei Trattati comunitari. Il Club riuniva un gruppo eterogeneo di deputati europei che, su iniziativa di Altiero Spinelli, avviò una iniziativa il cui esito fu, nell’immediato, la creazione di una commissione per gli Affari istituzionali (9 luglio 1981) ed in seguito, attraverso questa, l’elaborazione del progetto di Trattato che istituisce l’Unione europea, approvato a larga maggioranza dall’assemblea di Strasburgo il 14 febbraio 1984 (v. anche Atto unico europeo).

Il Parlamento europeo, il 13 dicembre 1979, rigettò per la prima volta il bilancio comunitario (v. Bilancio dell’Unione europea) ed avanzò al Consiglio delle Comunità (v. Consiglio europeo) alcune richieste (riforma della Politica agricola comune (PAC) aumento delle risorse proprie, sviluppo di nuove politiche strutturali). Il Consiglio non cambiò metodo né sostanza e respinse le richieste del Parlamento. Di conseguenza le Comunità vissero con un bilancio provvisorio per sei mesi.

I ministri degli Esteri, il 30 maggio 1980, decisero di concedere un rimborso alla Gran Bretagna (v. Regno Unito), riconoscendo così il principio che è uno Stato membro in quanto tale a contribuire al bilancio comunitario. Nello stesso tempo il Consiglio affidò alla Commissione europea il mandato di riesaminare le politiche comunitarie, in particolare la PAC, per dare una soluzione definitiva al problema della convergenza delle realizzazioni economiche dei paesi membri e agli squilibri esistenti fra politiche comunitarie e fra l’ammontare globale delle spese e la

partecipazione di uno Stato membro. Il rapporto della Commissione non presentava alcuna prospettiva di sviluppo delle politiche strutturali, di riforma della politica agricola comune e di aumento delle risorse proprie.

In questo contesto, all'interno del Parlamento europeo, crebbe la consapevolezza che in assenza di un serio progetto di riforma della Comunità sarebbe stato difficile uscire dalla crisi generata dal metodo intergovernativo seguito dai governi (v. Cooperazione intergovernativa).

Nel discorso del 21 giugno 1980, Altiero Spinelli criticò lo stato di paralisi della Comunità in risposta alla relazione del presidente di turno del Consiglio (v. Presidenza dell'Unione europea), Emilio Colombo, sulle decisioni dei ministri degli Esteri: «Dovremmo domandarci perché la Comunità sia come paralizzata e in una questione dopo l'altra stia diventando sempre più incapace di decidere […]. Il fatto è che […] oggi quel che manca sono gli strumenti istituzionali adeguati i quali permetterebbero ai bisogni, ai sentimenti, alle aspirazioni comuni di diventare volontà ed azione politica comuni». Rivolgendosi ai colleghi deputati, Spinelli esortò il Parlamento a prendere l'iniziativa: «Nel pensare ad una via d'uscita da questa situazione mi rivolgo non al Consiglio […]. Mi rivolgo a voi colleghi del Parlamento, per invitarvi a diventare pienamente consapevoli che questa Comunità così com'è non va più avanti. Bisogna cambiarla. E in questa Comunità esistono solo due centri politici che possono assumersi la responsabilità di preparare progetti di riforma e di chiedere ai Parlamenti nazionali di ratificarle. O sono i governi stessi che prepareranno queste riforme e avremo allora l'Europa delle frontiere o l'Europa *à la carte* (v. Europa "alla carta"), cioè la dissoluzione non solo delle speranze, ma anche di quel che è stato già fatto. Oppure questo Parlamento si ricorda di essere stato eletto per rappresentare tutti i cittadini europei e ci accingeremo a cercare tra noi i necessari compromessi e accordi per formulare le riforme

istituzionali di cui la Comunità ha bisogno e proporne poi la ratifica ai parlamenti nazionali».

Il 25 giugno, sempre Spinelli, riprendendo il discorso del 21 giugno, scrisse una lettera «ai colleghi i cui gruppi o parti di gruppi hanno un atteggiamento positivo verso l'unificazione democratica europea». In essa egli proponeva al Parlamento europeo le seguenti iniziative: aprire «un grande e forte dibattito sulla crisi istituzionale della Comunità», nominare «un gruppo di lavoro ad hoc che gli prepari il progetto delle riforme istituzionali necessarie»; discutere e votare questo progetto, «dandogli la forma precisa di un progetto di Trattato che modifichi ed integri quelli attuali»; proporne formalmente «l'adozione ai governi e ai parlamenti nazionali della Comunità». Nella conclusione della lettera, Spinelli invitava quanti condividevano queste idee a rispondere, accettando di partecipare ad incontri nei quali studiare «insieme i modi necessari per impegnare il Parlamento europeo in questa azione». Inizialmente, l'appello di Spinelli non ricevette numerosi consensi, al contrario suscitò contrasti e riserve in tutti i gruppi politici. Tuttavia, le prime adesioni furono rappresentative per l'autorevolezza dei deputati e per la varietà dei paesi rappresentati.

Nella componente maggioritaria dell'Assemblea, il gruppo socialista, subito prevalse la libertà di coscienza dei parlamentari. Infatti, il tema delle riforme istituzionali dividerà sempre i socialisti europei (v. anche Partito socialista europeo). Si ricordi come la libertà di voto sarà mantenuta dal gruppo fino alla votazione del contenuto politico del Trattato il 14 settembre 1983 quando, di stretta maggioranza, vinsero i favorevoli alla riforma. Un'altra divisione avvenne il 14 febbraio 1984, alla votazione finale sul progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea quando i socialisti francesi votarono contro.

Il primo leader socialista ad appoggiare l'iniziativa fu Willy Brandt, che dal 1976 aveva proposto l'idea di una "costituente

permanente” e aveva difeso il Parlamento europeo in occasione della vicenda sul bilancio. Tra le fila socialiste arrivarono altre adesioni significative, dagli italiani Mario Didò, Carlo Ripa di Meana, Giorgio Ruffolo; dai belgi Radoux, Karel Van Miert (presidente del partito socialista belga) Anne Marie Lizin; e, a sorpresa, da alcuni laburisti inglesi Balfe, Enright e Key. È interessante notare come questi ultimi, nonostante si fossero espressi per il ritiro del Regno Unito dalla Comunità durante la campagna elettorale, partecipassero in modo costruttivo alle discussioni.

I membri del Partito popolare europeo, primo gruppo dell’assemblea, risposero meno numerosi. Ogni esitazione fu superata durante i lavori della commissione affari istituzionali. I primi democristiani ad aderire furono: gli italiani Cassanmagnago, Gaiotti, Diana (v. Diana, Alfredo); i tedeschi Lücker e von Wogau. Quest’ultimo abbandonò l’iniziativa per concentrarsi sul completamento del “mercato interno” (v. Mercato unico europeo), infatti, ispirato dai conservatori inglesi egli fu tra i fondatori di un intergruppo che, riferendosi all’esperienza del Coccodrillo, prese il nome di “Canguro” – animale capace di saltare gli ostacoli, anche quelli creati dalle frontiere doganali.

Dal gruppo dei comunisti italiani giunse l’adesione di Silvio Leonardi e dagli indipendenti di sinistra Felice Ippolito, Tullia Carettoni e Vera Squarcialupi. Mentre era scontata l’opposizione dei francesi e della sinistra danese; del resto Spinelli non aveva nemmeno inviato loro la lettera per aderire all’iniziativa.

All’interno del gruppo liberale il primo fu l’olandese Hans Nord (in seguito divenne tra i principali animatori del Club e vicepresidente della commissione istituzionale). Tra gli italiani aderirono Susanna Agnelli e Bruno Visentini.

Infine, si registrarono adesioni anche nel gruppo dei conservatori inglesi, tra i quali: Stanley Johnson, Derek Prag

e Christofer Jackson. Il successo dell'iniziativa nasceva anche dalla capacità e dalla disponibilità dei suoi protagonisti a trovare un compromesso. La partecipazione dei conservatori inglesi legittimò in questo modo il lavoro della commissione istituzionale.

La sera del 9 luglio 1980, nel ristorante "Au Crocodile" vicino la cattedrale di Strasburgo, s'incontrarono otto tra i primi aderenti all'appello. Oltre a Spinelli, erano presenti: Balfe, Gaiotti, Key, Leonardi, Lücker, Johnson, Visentini e Von Wogau, oltre all'assistente di Spinelli, Dastoli. Durante la cena fu ribadita la volontà di procedere nell'iniziativa e a Spinelli fu affidato il compito di redigere un documento di lavoro. Inoltre venne preferita la scelta di costituire un "club informale" piuttosto che un "gruppo parlamentare federalista", ipotesi sostenuta dal solo Visentini. Il nome dell'intergruppo fu suggerito dal luogo del primo incontro, un criterio che venne accolto da tutti per evitare lunghe discussioni.

Scrive Spinelli nel suo diario: «Dobbiamo lavorare ciascuno nel suo gruppo. Ma la nostra iniziativa deve essere intergruppo, nella sua presentazione e nella presentazione che ciascuno ne farà all'interno del suo gruppo. Alludo di passaggio all'ipotesi che il nostro gruppo potrebbe chiamarsi il club dei "Coccodrilli", a somiglianza del club dei giacobini e del gruppo dei dorotei. Concludiamo che preparerò un progetto di iniziativa parlamentare da sottoporre a settembre a loro e a gli altri che eventualmente avranno aderito. Mi sembravano tutti soddisfatti».

Il Club del Coccodrillo si riunì regolarmente in occasione di tutte le sessioni plenarie durante colazioni-dibattito che si svolsero nelle stesse aule del Parlamento europeo.

Tra settembre e novembre, mentre le adesioni aumentavano (a fine agosto erano trenta), il Club concentrò l'attenzione su tre temi: l'importanza del collegamento con l'opinione

pubblica; il metodo parlamentare per portare a termine l'iniziativa (da qui nacque l'idea di una commissione ad hoc); la questione di elaborare un nuovo trattato o di rimanere all'interno dei trattati vigenti, anche se in realtà l'iniziativa del Coccodrillo presupponeva di per sé una riforma globale della comunità. Tuttavia, la tesi secondo la quale sarebbe stato opportuno utilizzare tutte le possibilità dei trattati vigenti, senza modificarli, trovò molte adesioni nell'Assemblea.

Raggiunto un consenso sulla strategia da seguire il Club lavorò alle motivazioni del progetto di risoluzione che, una volta sottoposto all'Assemblea, consentì al Parlamento di avviare l'elaborazione della riforma istituzionale. Nell'ottobre 1980 il Club si dotò anche di un foglio politico per informare del proprio lavoro dentro e fuori il Parlamento, intitolato "Crocodile: lettera ai membri del Parlamento europeo". Insieme a Spinelli, Felice Ippolito ne era il co-fondatore e Pier Virgilio Dastoli il direttore responsabile. Intanto, il numero delle adesioni saliva a settanta deputati.

Il 19 novembre 1980, il Club approvava una proposta di risoluzione nella quale si chiedeva al Parlamento europeo di elaborare, discutere e votare un progetto di riforma della Comunità da sottoporre alla ratifica degli organi costituzionali competenti negli Stati membri. Al centro c'era la necessità di risolvere i problemi economici, politici interni ed internazionali che la Comunità doveva affrontare. Secondo i membri del Coccodrillo era necessario, in particolare: avere una reale politica economica interna insieme a una vera unione monetaria; assicurare uno sviluppo armonioso della società europea nel suo insieme (tra regioni, industria e agricoltura, attività umana e natura, uomini e donne); sostenere lo sviluppo dei paesi più arretrati al di fuori della Comunità; agire nel mondo per mantenere la pace, permettere la circolazione delle idee, delle informazioni e dei beni; continuare ad ampliare la Comunità (nell'immediato a

Spagna e a Portogallo) per consolidare la democrazia nello spazio circostante; aumentare risorse dal livello nazionale a quello comunitario.

In meno di tre mesi aderirono alla proposta di risoluzione centosettanta deputati ed il 10 febbraio 1981 fu consegnata al presidente del Parlamento europeo, Simone Veil.

Prima del dibattito in aula, stabilito per il luglio 1981, i membri del Club furono impegnati a trovare un accordo con quanti continuavano a preferire "la politica dei piccoli passi", soprattutto all'interno del partito popolare europeo.

Nell'aprile 1981, Spinelli, per motivare le ragioni del sostegno all'iniziativa, pubblicava sul "Crocodile" una lettera ai colleghi del partito popolare europeo, indirizzando così un messaggio a tutti i deputati. Questo, ancora oggi, resta attuale: «La Comunità ha bisogno di essere governata e non ha un vero governo; ha bisogno di avere leggi e non ha potere legislativo vero e proprio; ha bisogno di partecipazione popolare intorno alle sue iniziative e non ha meccanismi politici che le permettano di sviluppare con continuità le sue iniziative».

Il Club si riunì ancora nel giugno 1981, quando all'ordine del giorno vi era il metodo di lavoro della commissione ad hoc. In parallelo, fuori dal Parlamento, alcuni governi maturarono l'idea che spettasse loro il compito di rilanciare l'unità politica dell'Europa. Gli appelli dei ministri degli Esteri tedesco e italiano, Hans-Dietrich Genscher, ed Emilio Colombo, auspicarono una Revisione dei Trattati per assicurare il funzionamento corretto delle istituzioni rispetto all'evoluzione della costruzione europea. Nello stesso tempo il presidente della Commissione, Gaston Thorn, invita il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri a fare proposte per l'unione politica. Ugualmente l'ex cancelliere Willy Brandt auspicò un'iniziativa franco-tedesca per far uscire la Comunità dalla crisi. Si apprezzava maggiormente la novità del

metodo adottato dal Parlamento europeo ricordando l'esito di questo tentativo avviato dai governi. Si trattava della "Dichiarazione solenne sull'Unione europea" approvata dal Consiglio europeo del giugno 1983 e mai applicata.

Nella seduta del 9 luglio 1981 il Parlamento europeo votò – con 164 voti a favore, 24 contrari e 12 astensioni – la proposta di risoluzione presentata dal Club ed emendata in base a un compromesso raggiunto fra lo stesso Club, il gruppo del partito popolare e una parte del gruppo socialista. Con questo voto fu stabilita la creazione di una Commissione per gli Affari istituzionali.

Si legge su quel voto nel diario di Spinelli: «Il Parlamento si è impegnato a diventare a partire da dicembre anche una Costituente. Ricevo congratulazioni da ogni parte e le contraccambio dicendo che è vittoria comune, e che le difficoltà cominceranno solo ora»; e in data 18 luglio: «Se le cose andranno come io le sogno, il 9 luglio scorso resterà una data storica, ma così come stanno oggi le cose, è solo un piccolo evento di cui quasi nessuno si è accorto».

La lettera del Coccodrillo nell'analizzare la situazione affermava: «La decisione dell'Assemblea è stata l'atto politico più importante che il Parlamento abbia compiuto dopo la sua elezione: per dire le cose con parole appropriate, il Parlamento ha deciso di assumere il ruolo di Assemblea costituente».

A partire dalla riunione del settembre 1981 Dastoli, ispirato da Spinelli elaborò un documento di lavoro da presentare al primo incontro della commissione Affari istituzionali una volta creata. Il documento concerneva il ruolo del Parlamento, ben definito nel testo della risoluzione adottata il 9 luglio 1981: «è suo dovere presentare, dibattere e votare su proposte di riforma concernenti i compiti della Comunità e, conseguentemente, le sue istituzioni; le proposte di riforma […] dovranno essere inviate direttamente per ratifica agli

organi costituzionali competenti in ciascuno Stato membro; la sua elezione a suffragio universale diretto gli affida allo stesso tempo maggiore legittimità e nuovi obblighi nell'esercizio delle sue funzioni democratiche; decide di assumersi pienamente l'iniziativa di dare un nuovo slancio alla creazione dell'Unione europea». Veniva altresì stabilito il metodo di lavoro della commissione ad hoc, la quale avrebbe dovuto avere tre obiettivi principali. In primo luogo, le proposte di riforma avrebbero dovuto essere l'espressione di un vasto consenso tra le forze politiche in tutti i paesi membri, e tal fine era fondamentale informare l'opinione pubblica; inoltre, ogni gruppo del Parlamento europeo avrebbe dovuto fare pressioni sui rispettivi partiti e governi nazionali. Poiché modificano i trattati esistenti, le proposte di riforma sarebbero dovute entrare in vigore secondo i principi del diritto internazionale e per comune accordo tra gli Stati membri, e quindi avrebbero dovuto essere ratificate secondo le procedure costituzionali nazionali. Esse inoltre dovevano essere votate dal Parlamento europeo e consegnate alle autorità nazionali entro il 1983 così sarebbero potute essere tra i principali argomenti della campagna elettorale per le elezioni del giugno 1984. infine, un terzo aspetto del documento di lavoro di Spinelli era dedicato alle tappe che dovevano seguite dalla nuova commissione. Essa doveva operare una scelta fondamentale tra due modelli istituzionali alternativi, il modello sopranazionale, quindi un'Unione dotata di competenze proprie, di organi di legislazione, decisione e controllo, in particolare di organi di esecuzione distinti ed autonomi da quelli degli Stati membri. Secondo il modello intergovernativo, un'Unione fondata sulla volontà degli Stati membri di cooperare o di intraprendere azioni comuni, di creare organi amministrativi e consultivi comuni mantenendo però sempre il diritto di decisione nelle mani dei rappresentanti degli Stati. Una volta operata la scelta, la Commissione doveva definire le caratteristiche precise del modello istituzionale. In questa fase l'elaborazione delle varie risoluzioni doveva essere affidata a diversi relatori,

coordinati dal relatore generale (che in seguito sarebbe stato lo stesso Spinelli) e procedendo ad audizioni con esponenti delle forze politiche, economiche e sociali, con università e centri di ricerca, con i parlamenti, i governi e le amministrazioni nazionali. Infine, la Commissione, sulla base delle risoluzioni adottate dall'emiciclo, doveva redigere il progetto di trattato-Costituzione e in questo momento sarebbe stato cruciale definire il numero minimo di ratifiche indispensabili perché la riforma entrasse in vigore senza il rischio che un solo Stato potesse bloccare il processo a causa del Voto all'unanimità.

L'iniziativa del Club del Coccodrillo entrò negli ingranaggi del Parlamento europeo con la creazione della commissione per gli Affari istituzionali – anche se a opera del presidente del gruppo liberale, Bangemann (v. Bangemann, Martin), la nascita della Commissione fu rinviata di sei mesi, ritardando così il lavoro del Parlamento. Dopo l'elaborazione del progetto di trattato sull'Unione europea, i membri del Club continuarono ad incontrarsi affiancando l'attività parlamentare per offrire contributi su temi importanti non solo relativi alle questioni istituzionali. Il successo del Club fu duplice, poiché da una parte, senza l'iniziativa dell'intergruppo non sarebbe nata la commissione per gli Affari istituzionali (che fu rinominata, sotto la presidenza di Giorgio Napolitano, "commissione per gli Affari costituzionali"); dall'altra, il Parlamento europeo approvò a larga maggioranza, il 14 febbraio 1984, il progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea. Tuttavia. il risultato di Spinelli e del Club non fu definitivo. Infatti, i governi ignorarono in buona parte il progetto, preferendo l'Atto unico adottato nel 1986 (v. Atto unico europeo). Le ragioni di questa decisione, in parte, si devono trovare nello stesso metodo parlamentare seguito per elaborare le proposte di riforma, un metodo che non includeva i governi nazionali e per questo visto dagli stessi con sospetto, ma soprattutto nelle divisioni fra i governi sulla sostanza della riforma. Diverso fu il metodo della Convenzione sul futuro dell'Europa

(febbraio 2002-luglio 2003) (v. Convenzione europea) i cui i rappresentanti dei governi lavorarono insieme ai parlamentari nazionali ed europei, condizionando tuttavia con il vincolo dell'unanimità il lavoro della Convenzione, che fu molto meno ambizioso di quello del Parlamento europeo. Dopo la vicenda dell'Assemblea ad hoc (1952-54) (v. anche Comunità europea di difesa; Comunità politica europea), il Club del Coccodrillo fu all'origine del secondo tentativo di dotare la Comunità europea di una Costituzione politica (v. anche Costituzione europea). Da un punto di vista dei contenuti e delle innovazioni proposte anche il successivo progetto redatto dalla Convenzione sul futuro dell'Europa era debitore del Progetto Spinelli e quindi del lavoro del suo club di "Coccodrilli".

Samuele Pii (2008)