

C.I.D.E. Tavola rotonda. "Fusione e democratizzazione delle Comunità Europee".
Roma, 11-12 VI 65.

- 1) - G. Merlini: L'unione dell'Europa alla luce delle prospettive politiche e dell'esperienza comunitaria.
- 2) - R. Perissich: L'avvenire degli organi deliberativi ed esecutivi della Comunità.
- 3) - F. De Benedetti: I bilanci e la politica finanziaria delle Comunità.
dell'esperienza
- 4) - A. Spinelli: La Corte di giustizia nell'attuazione dell'ordinamento comunitario.
- 5) - G. Marcianò: Il Parlamento Europeo e gli attuali sviluppi del processo di integrazione europea.
- 6) - E. Lapenna: In margine alla sentenza della Corte costituzionale N°14/1964.
- 7) - Allegato: Sintesi di alcune proposte avanzate per il rafforzamento delle Comunità Europee.

DOCUMENTO DI LAVORO N° 1L'UNIONE DELL'EUROPA ALLA LUCE DELLE PROSPETTIVE POLITICHE E DELL'ESPERIENZA COMUNITARIA.

Il titolo della relazione affidatami è talmente impegnativo che si può dire che esso dia fondo praticamente a tutto il problema dell'unità Europea. Avendo chiara coscienza di non essere da tanto, cercherò di sottoporre alcune riflessioni che spero possano avere una certa utilità per il successivo dibattito.

Innanzitutto il titolo, che parla di "Prospettive politiche", cioè il quadro generale da una parte, e di "Esperienza comunitaria", cioè il dato particolare dell'altra, opera già una distinzione tra Europa e il resto del mondo. Tramontata la vecchia identificazione della scena politica europea con la scena politica mondiale, non è peraltro chiaro alla nostra coscienza qual'è il rapporto rispettivo tra l'una e l'altra. Si direbbe anzi che l'Europa sia un concetto che assume un valore diverso a seconda delle diverse entità con cui viene posto in relazione: così, quando si parla di Europa e Stati nazionali, l'Europa ha un chiaro significato di progresso e di modernità: quando invece si parla del rapporto Europa-Stati africani il concetto che corrisponde al termine Europa rappresenta piuttosto le forze egemoniche, retaggio del congresso di Berlino, comunque tendenzialmente aggressive e reazionarie: quando, infine, si parla del rapporto Europa-America, invece l'Europa assume il ruolo di un paese, se non proprio sottosviluppato, certo in cerca di una sua via, una sua indipendenza nei confronti dello stato-guida della Alleanza.

Altri esempi potrebbero farsi per sottolineare questo carattere precario dei 'giudizi di valore' che si danno intorno all'Europa: ciò è d'altronde naturale in un'epoca di transizione come quella che stiamo vivendo: e quando dunque si affronta il problema dell'unione dell'Europa alla luce delle prospettive politiche attuali, bisogna distinguere per chiarezza tra un senso più generale e un senso più specifico in cui si pone il problema.

a) In senso più generale il problema è appunto quello del significato della funzione che l'Europa nascente acquista nei confronti del resto del mondo: tema immenso che segnalò alla segreteria del CIDE come oggetto di una futura Tavola Rotonda: qui basti accennare al fatto che la costruzione europea, che ha indubbiamente agli occhi europei il carattere di una costruzione audacemente aperta verso il futuro, assume invece spesso

a occhi extra-europei l'aspetto di un ultimo tentativo dell'Europa di difendere vecchi privilegi, ingenerando spesso nelle sinistre europee una sorta di cattiva coscienza a proposito dell'Europa: si aggiunga la seria, oggettiva minaccia che l'Europa, assunte le dimensioni e acquisite la capacità per diventare una grande potenza, usi di tale suo potere per accrescere, piuttosto che diminuire, i rischi di una catastrofe nucleare e avrete più d'una ragione per cui molti intellettuali democratici e molti persino di coloro che hanno specificamente militato a favore della Federazione Europea si pongono seriamente il problema se, appunto in relazione alle 'prospettive politiche attuali', l'unione dell'Europa sia pur sempre quella realizzazione sulla cui positività non pensavamo fosse possibile nutrire dubbi di sorta.

Lasciando, come abbiamo detto, il problema aperto per una più profonda analisi, vogliamo qui sottolineare che riteniamo personalmente che la costruzione Europea può rappresentare tuttavia una grande esperienza democratica: ciò non dipende meccanicisticamente dal corso degli avvenimenti, dipende piuttosto, come più oltre cercheremo di spiegare, dai democratici europei, dalla loro volontà di essere presenti nel processo in corso. E' ozioso infatti cercare di determinare sin da adesso se l'Europa unita avrà di per sé una funzione di progresso e di reazione: noi pensiamo che tale funzione possa essere una funzione di progresso, per tante ragioni: ma ciò dipenderà in ultima istanza dalla presenza che i democratici europei sapranno dare in questa battaglia e della loro conseguente capacità di orientarla in un senso o nell'altro.

b) In un senso più specifico la questione tocca propriamente il problema che dobbiamo trattare. Cioè, alla luce appunto delle prospettive politiche attuali, e in particolare al grosso fatto costituito dall'esistenza delle Comunità europee, l'unione dell'Europa può oggi ipotizzarsi più fondatamente come esito di un processo, indipendente (anche se magari parallelo) all'esistenza delle Comunità e passa di necessità attraverso lo sviluppo della costruzione già esistente?

Sebbene credo che la maggioranza dei partecipanti a questa Tavola Rotonda propenda senz'altro per la seconda tesi, credo che non sia inutile dedicare qualche breve riflessione anche alle tesi diverse, per meglio arricchire e precisare il nostro stesso punto di vista.

1) Di fronte alle difficoltà, alle esasperanti lentesze con cui si è mosso il processo dell'unità europea, si è ritenuto e si ritiene da taluni che l'unica speranza effettiva di riuscire a una conclusione stabile, cioè a un ordinamento statutale di tipo federale, è appunto quella che è stata seguita quasi sempre in passato, quando si è voluto costituire

una nazione facendo leva sul sentimento popolare: la via rivoluzionaria, la via della presa totale e istantanea del potere, la via della Costituente europea: correlativamente il problema è quello di 'far capire' alla gente e sequestrare il massimo di forze dai processi politici nazionali, perchè, se una persona capisce, l'alternativa federalista aumenta di un punto, se dieci di dieci, se mille di mille, ecc.

Senza contestare la validità di questo punto di vista che resta tuttora irrinunciabile a mio giudizio da parte di tutti coloro che operano a favore della Federazione Europea, in quanto, se vi rinunciano essi si precludono la possibilità di costituirsi in alternativa rivoluzionaria nel caso che una situazione di tipo rivoluzionario si venisse a creare, è necessario tuttavia guardarsi dal cadere — come sovente avviene a questo proposito — nell'astrattismo e nel dogmatismo.

Il problema è certo di "far capire" alla gente, di far sì che i cittadini 'vogliano' e quindi richiedano di vivere in un ordinamento giuridico non più nazionale ma europeo, che mettano in essere, in sostanza, quei comportamenti, per cui viene a mancare il consenso e il lealismo dei consociati all'ordinamento vecchio, per indirizzarsi invece verso l'ordinamento nuovo: il fatto è che tali astrazioni che noi adoperiamo per comodità di linguaggio — il 'capire', il 'volere', l' 'ordinamento giuridico' — non si ritrovano nella mente del cittadino, indipendentemente dal suo grado di cultura.

Il soggetto dei comportamenti politici medi 'capisce' e 'vuole', non in astratto, ma in ordine sempre a qualcosa di preciso a problemi specifici che lo toccano da vicino, al suo modo di vivere e di produrre: e cioè vale anche a livello della classe politica, anche se a un gradino superiore.

Per fare un esempio: se De Gaulle butta a mare il Mercato Comune Agricolo, il contadino francese, che già ci aveva fatto assegnamento, 'capirà' e 'vorrà' con molta maggior nitidezza che se fosse indottrinato da uno stuolo di professori universitari: onde il problema è di far capire in relazione ai problemi concreti che pone il corso politico, cercando di inserirsi in quei problemi.

Allo stesso modo la classe politica francese 'volle' la CED e 'capì' le implicazioni federaliste che essa conteneva sotto la paura dello stalinismo, ma, allentatasi quella tensione, perduto cioè lo stimolo che faceva sì che il drastico passaggio che essa comportava venisse tollerato, immediatamente la 'comprensione' e la 'volontà' divennero via via minori, finchè tutta l'impresa naufragò nel modo che sappiamo.

- 2) Un'altra prospettiva è rappresentata invece da coloro che pensano che l'integrazione europea debba essere perseguita attraverso una nuova distinta comunità a cui sarebbe affidata la sfera propriamente 'politica' (affari esteri e difesa) mentre la sfera economica resterebbe alle esistenti Comunità attuali, unificate o meno. Questa posizione naturalmente non è univoca perchè assume diverse formulazioni, a seconda delle circostanze. Grosso modo si può dire che la gamma delle posizioni va dal piano Fouchet seconda maniera, in cui non si può neanche parlare di Comunità, ma semplicemente di un 'segretariato permanente' del Comitato dei Ministri degli Esteri, alla recente (9 maggio) dichiarazione del Comitato Monnet, dove la struttura comunitaria, sorta dai Trattati di Parigi (1950) e Roma (1957) veniva riproposta 'puramente e semplicemente' come modello per una nuova Comunità politica esatto 'pendant' della Comunità economica.

La dichiarazione di Berlino dovrebbe anzi, in teoria, essere la piattaforma su cui si dovrebbe muovere tutte le forze politiche, dato che essa ha raccolto un imponente schieramento di firme (da Brandt a Mollet, a Erler a Pinay, ecc.; per l'Italia erano presenti Tanassi, Rumor, Malagodi, La Malfa, Della Chiesa e Storti) quanto a dire, sulla carta, quattro quinti di tutti i parlamenti, Francia esclusa: ma si sa come vanno queste cose: tornati a casa, questi illustri signori si dimenticano con estrema facilità gli impegni solennemente sottoscritti, che, del resto, non avevano compreso bene nemmeno quando venivano enunciati.

Questa posizione è l'ungi dall'essere ufficiale, o anche soltanto maggioritaria: in effetti, tutte le diverse formulazioni che sono state presentate in questi mesi a livello dei governi (piano Schroeder, piano Spaak, piano Erhard e, recentemente, piano Saragat) si situano logicamente e cronologicamente tra il piano Fouchet e la dichiarazione Monnet, tenendo assai più del primo che della seconda.

I caratteri comuni di questi piani- documenti che è improbabile siano destinati a rimanere celebri - si possono all'incirca riassumere come segue:

- a) Carattere provvisorio: vale a dire, tutti prevedono un periodo di tempo di prova, una specie di fidanzamento prima dell'unione. Leggendo tra le righe si capisce che questo periodo corrisponde grosso modo alla durata del tempo in cui i formulatori pensano che il generale De Gaulle occupi ancora la scena politica. Da notare che il sottolineato carattere provvisorio vorrebbe, come logica conse-

guenza, che la procedura per la denuncia, il rinnovo o la riforma del Trattato fossero definite con estrema precisione: su ciò tutti i progetti sorvolano con sorprendente unanimità.

b) Carattere burocratico: Tutte le proposte sboccano sulle mozioni di organi, sulla cui composizione varrà la pena di soffermarci qualche momento, che hanno peraltro come caratteristica quella di essere e di volersi 'tecnici'. Ora, siccome può esistere un organo 'tecnico' in economia (e ancora), certamente non esiste un organo 'tecnico' della politica: 'tecnico' in politica vuol dire puramente e semplicemente 'esecutivo'. Ciò significa naturalmente che, mentre gli organi 'tecnici' della Commissione del MEC hanno avuto delle larghe possibilità espansive, quelle del previsto segretariato politico non ne avrebbero nessuna.

c) Carattere - diciamo così - ottimista: Tutti questi progetti sorvolano completamente il fatto, che peraltro salta agli occhi di tutti, che si tratterebbe di coordinare all'unanimità e con diritto di veto da parte di ciascuno una politica europea intorno a cui vi è allo stato attuale il più totale disaccordo. E mentre in campo economico il compromesso, in caso di disaccordo, è sempre raggiungibile, con qualche reciproca concessione, non si vede che tipo di compromesso si potrebbe architettare quando siano in gioco politiche così totalmente divergenti, come quelle concernenti la politica degli stati europei in materia nucleare o di organizzazione atlantica.

In realtà di tutti questi piani l'unico serio, perchè riduce tutto a un puro organo intergovernativo di consultazione, è proprio il piano confederale di De Gaulle e ogni iniziativa che si prendesse su questa strada finirebbe, comunque varata e comunque indirizzata, sul letto di Procuste del Piano Fouchet che la dimensionerebbe alla propria misura: per la buona ragione che tale misura è l'unica razionale, una volta accettata una logica di tipo confederale.

Con tutto il rispetto che abbiamo per Monnet e per il suo Comitato non crediamo dunque che la via da lui indicata sia quella agibile: perchè o esiste in Europa una situazione politica tale che le proposte verso una soluzione di tipo federale possano essere portate avanti, e allora non manca certo il quadro in cui muoversi, proposte in questo senso essendone state presentate a bizzeffe: dall'Assemblea ad hoc al Congresso del Popolo Europeo, dalle Comunità al Parlamento Europeo. Oppure la situazione non consente di passare al di là del livello confederale e allora, come si è detto, il quadro più appropriato resta il piano Fouchet.

Tutt'altro tipo di battaglia consente l'attuale situazione delle Comunità Europee: questo, a nostro avviso, il fronte che i democratici devono scegliere per la loro battaglia: tenteremo di delineare qui brevemente alcune ragioni per cui riteniamo che qui debba essere data la battaglia, rinviando alla seconda parte del presente documento l'analisi dell'impostazione come di massima si debba condurre la battaglia.

Si consideri dunque che:

a) Con la Comunità Europea ci troviamo di fronte a qualche cosa non da creare, ma che già esiste: mentre tutte le volte che si discute dei vari piani di 'Comunità' politica si parte sempre dal gradino più basso, cioè sul piano Fouchet, qui siamo in presenza di una struttura che almeno esiste e che ha una certa base autonoma, costituita dai trattati, che, in quanto tali, non possono più essere rimessi in discussione.

b) Come vedremo più oltre, il Fronte della Comunità è in pieno movimento: la fusione degli esecutivi, che prelude alla fusione della Comunità stessa, ha posto il problema di una vera e propria 'revisione costituzionale' della Comunità stessa: e in questo processo si inserisce l'attività di un centro di potere di fatto esistente - i cosiddetti Eurocrati che tendono naturalmente ad ampliare e consolidare la sfera di competenze della loro attività.

c) Ciò che è più importante, lo stesso Consiglio dei Ministri ha affidato agli organi comunitari compiti di responsabilità sempre maggiore: questi compiti, come si vedrà, postulano da una parte una sempre più larga autonomia delle Comunità, anche nella gestione di somme sempre più considerevoli, dall'altra l'esigenza che questo larghissimo settore di competenze, sottratto ormai al controllo dei parlamentari nazionali, sia avviato al controllo del Parlamento Europeo. Questo, come tale, rappresenta certo nulla o ben poco: ma qualcosa di più potrebbe rappresentare se venisse eletto a suffragio universale, come esso viene da tempo reclamato.

Nella fase attuale dell'evoluzione politica e senza pregiudicare il fatto che considerazioni del tutto diverse possono essere fatte domani o domani l'altro, sembra in conclusione che il terreno che oggi si deve scegliere per portare avanti il processo di integrazione europea sia in sostanza quello innanzitutto del consolidamento e dello sviluppo della Comunità e secondariamente quello della loro democratizzazione. Naturalmente questo non significa che la battaglia debba essere data solo dall'interno, cioè attraverso la Comunità stessa: al contrario, poichè secondo un'immagine ormai classica le Comunità stesse si trovano nella situazione di cittadelle assediate, la manovra per liberarle deve essere fatta proprio dall'esterno.

Resta viceversa vero che ogni iniziativa politica che prescin-
da da questa situazione di fatto e cerchi di creare sotto qual-
siasi etichetta di nuovi piani su cui impostare, finisce da
un lato per indebolire le Comunità, che si vedono contestato
il loro ruolo espansivo, dall'altra per adeguarsi sotto la
pressione gollista al minimo che De Gaulle è disposto a con-
cedere (che coincide con ciò cui è desideroso di arrivare)
cioè una soluzione di tipo confederale.

Questa capitolazione è inevitabile perchè se non si accettano
le imposizioni golliste, l'accordo non si realizza, cioè si re-
sta allo 'status quo', laddove in campo comunitario, se l'ac-
cordo non si realizza, grosse conseguenze economiche si produ-
cono immediatamente, che colpiscono subito vistosi interessi
- specialmente francesi - che sono ben desti e all'opera. Cioè
si ha concretamente la possibilità di aver in mano delle con-
tropartite reali, cioè senza una consistente forza contrattua-
le (e su ciò varrà la pena di fermarci qualche momento).

Il lettore vorrà scusarci se noterà nelle tesi che andiamo
raccolgendo una certa interferenza tra due piani diversi:
quello degli obiettivi che si vogliono perseguire e quello dei
mezzi, cioè delle forze, con cui li si vogliono perseguire.
Ciò è dovuto al fatto evidente che in politica, specie nella
politica di costruzione europea, strategia e tattica, fini e
mezzi, si condizionano a vicenda in maniera strettissima; tan-
to che la determinazione di certi obiettivi comporta automati-
camente la scelta di determinati mezzi per perseguirli (e vi-
ceversa), anzi viene il più delle volte effettuata in funzio-
ne di questi.

Onde ci sforzeremo, per aderire meglio che possiamo al compi-
to che ci è stato assegnato, di portare avanti l'analisi sui
due piani, nella coscienza della loro compresenza e contempo-
raneità logica e cronologica.

Il problema dunque che questa Tavola Rotonda si trova di fron-
te è quello classico del 'che fare', che è proprio di tutti i
momenti storici che rappresentano in qualche modo una 'svolta':
vediamo il momento e vediamo la 'svolta'.

IL MOMENTO

E' indubbio che l'esperienza del periodo gollista, tra tutti
gli aspetti negativi che esso presenta, ha indubbiamente avu-
to il merito, con la sua franca polemica nei confronti del-
l'esperienza comunitaria, di isolare il polo di attrazione rap-
presentato dalle Comunità, di sottolineare il ruolo da esso

esercitato, creando anche, diciamo così, visivamente la sensazione che la strategia europea ha un suo centro specifico di riferimento. Ciò rappresenta un chiarimento rispetto al periodo precedente in cui la politica comunitaria veniva approvata in pubblico e, all'occorrenza, sabotata all'ombra di combinazioni ministeriali o di oscure 'lobbies' (questo discorso è tuttora valido per molti aspetti in Italia). D'altra parte il fatto che De Gaulle non abbia potuto, per ragioni obiettive, spingere la sua polemica alle proprie naturali conseguenze, cioè al ritiro della Francia dal MEC, ha dato la sensazione che le Comunità fossero dotate di una forza propria, che esse stiano in campo autonomamente, senza più nulla dovere alle varie ma simili costellazioni di forze politiche 'centriste' che presiedettero nel dopoguerra alle diverse fasi della politica europeista e quindi anche alla loro nascita.

Per fare una similitudine (che ha come sempre un valore relativo) le Comunità sono come un aereo che sta correndo per sollevarsi e il cui problema vitale è se avrà abbastanza forza non solo per correre, ma per sollevarsi, perchè se non si solleva si sfascia. In questo momento la Comunità tende naturalmente a accentuare le prove di forza, proprio perchè le diverse resistenze possano trasformarsi - proseguendo la similitudine - in competente sostenitrice e consentire il decollo. Naturalmente l'insieme di questi problemi può essere tale che la funzione 'ritardatrice' risulti più decisiva di quella 'sostenitrice'.

Vi sono 'grosso modo' tre ordini di problemi da cui la Comunità deve emergere se vuole 'decollare' e che noi cercheremo di ordinare brevemente: sono l'Autonomia della Comunità, il Finanziamento della Comunità, il Controllo democratico della Comunità.

a) L'Autonomia delle Comunità - E' il settore più delicato dove non vi sono, per l'immediato futuro, grossi pericoli, ma che può a lunga scadenza rivelarsi il più insidioso: è infatti necessario che l'Autonomia delle Comunità venga affermata in modo decisivo prima della scadenza decisiva che rappresenterà a quest'effetto il rinnovamento delle cariche per la nuova Commissione Unificata: è infatti oltremodo probabile che il governo gollista (se, come è purtroppo prudente prevedere, esso sarà ancora al suo posto) si incaricherà di spedire a Bruxelles propri fedelissimi con consegne ben precise.

E' naturale che, se il margine di manovra che la Commissione del MEC si è conquistato nei confronti del Consiglio dei Ministri viene non consolidato ma ridotto a proposito del nuovo Esecutivo, tutto il problema di cui ci occupiamo verrà con siderevolmente compromesso.

Qualche realizzazione, per lo meno sotto forma di messa a punto di progetti, è urgente, che consolidi intorno alla Commissione il consenso delle forze economiche che hanno puntato le proprie carte sul consolidamento dell'unità europea: tra di esse richiamiamo il completamento del Mercato Comune Agricolo, la definizione della politica commerciale comune, la Politica comune per l'Energia e la definizione di uno 'statuto europeo' delle società per azioni, che è stato richiesto da più partiti e la cui importanza e urgenza è stata anche sottolineata nella recente dichiarazione di Berlino del Comitato Monnet (9 maggio).

b) Finanziamento delle Comunità - E' questo il capitolo di gran lunga più importante ed è quello su cui a vero dire la Commissione del Mercato Comune ha presentato le proposte al tempo stesso più audaci e più costruttive. Come è noto, entro il 30 giugno prossimo deve essere definito il nuovo regime del FEOGA che, in teoria, abbraccia, a partire da quest'anno, tutti i prodotti agricoli: le disponibilità a tal fine devono diventare particolarmente importanti a partire dal 1° luglio 1967 quando entrerà in vigore, in seguito all'accordo del 15/12/'54, il prezzo europeo dei cereali. La scadenza è ormai tecnicamente imminente e urge trovare una soluzione: come è noto la Commissione ha proposto che a partire dal 1967 l'intero ammontare degli utili derivanti dalle tariffe esterne sia versato alla cassa delle Comunità a costruire, con i prelievi già stabiliti sulle derrate agricole, la fonte cui attingere per le spese del FEOGA nonché delle spese stesse della Comunità. E', in sostanza, un vero 'bilancio federale', distinto ormai completamente da quello degli 'Stati', e il richiamo è tanto più suggestivo in quanto, come è noto, fino al 1911 il Governo federale americano visse appunto del provento dalle tariffe esterne.

Alla proposta sono state mosse varie critiche:

a) L'ammontare dei fondi messi a disposizione della Comunità sarebbe così largamente superiore alle esigenze: è stato infatti calcolato (v. l'attendibile specchietto pubblicato da 'Le Monde' dell'11 maggio) che contro un fabbisogno di 1.600 milioni di dollari (1.200 per il FEOGA, 400 per il funzionamento della Comunità) si avrebbe un'entrata di 2.400 milioni di dollari (1.800 dai diritti doganali e 600 dai prelievi): tale eccedenza è prevista d'altronde dalla stessa Commissione che suggerisce di destinarla o a altri impieghi da stabilirsi dalla Commissione o a essere rimborsata 'pro quota' ai singoli Stati aderenti.

b) Quest'obiezione rischia di essere fatta propria specialmente dai tedeschi che, essendo fortemente importatori, fornirebbero da soli il 39% dell'introito comunitario: è chiaro che un sacrificio di questo tipo non può essere richiesto che nel vivo di una tensione politica assai forte e con contropartite precise

riguardo ai rimborsi di cui dovrebbero successivamente beneficiare: mentre scriviamo l'atteggiamento della Germania si mantiene oltremodo riservato e sembrerebbe che essa difficilmente possa su questa base far parte di una auspicata coalizione per isolare De Gaulle.

c) Il fondo così costituito avrebbe come caratteristica di far aumentare le entrate della Comunità in ragione diretta del suo protezionismo (anche qui l'esempio americano è illuminante): ciò sarebbe in definitiva negativo proprio in un momento in cui la Comunità dovrebbe invece battere la via della più ampia liberalizzazione degli scambi, con l'EFTA, con tutti i paesi impegnati nel Kennedy Round, ecc.

Come si vede la proposta della Commissione, per quanto dotata di una sua indubbia logica e certamente non priva di argomenti al suo attivo, non è necessariamente l'unica piattaforma che deve essere considerata in una trattativa relativa al FEOGA. Essa ha comunque il grande merito di collegare il problema del Finanziamento delle Comunità con quello del Controllo democratico su tali ingentissimi fondi.

d) Il Controllo democratico - E' noto infatti che, se nel FEOGA gran parte delle spese avranno una destinazione specifica vincolata dagli accordi, una parte, che si ritiene comunque non inferiore ai 300 milioni di dollari (v. P. Drouin, "Le Monde" dell'11 maggio), sarà attribuita in base a criteri largamente discrezionali dipendenti dalla Comunità stessa: è evidente che è contrario a tutte le tradizioni dell'Occidente che somme di questo ordine siano gestite all'infuori di qualsiasi controllo politico, giurisdizionale o contabile: in particolare, poichè di vera imposta si tratta, viene violato il principio basilare dello stato democratico che nessuno può essere soggetto a un'imposta che non sia stata regolarmente votata. Questa è un'importante occasione per impegnare una battaglia per la democrazia europea: coerentemente, infatti, la Commissione della CEE ha proposto che siano aumentati in conseguenza i poteri del Parlamento Europeo attribuendogli una specifica funzione di controllo in questo senso. A tale impostazione si è subito allineato il Parlamento olandese vincolando l'operato del rappresentante olandese al Consiglio dei Ministri degli Esteri, Luns, a accogliere le proposte nella misura in cui vi saranno garanzie specifiche per ciò che concerne l'aumento dei poteri del Parlamento Europeo e la sua elezione (anche parziale) a suffragio universale. E' chiaro che su questo terreno, corrispondente d'altronde alla sequela di proposte, di invocazioni e di minacce - tutte egualmente senza effetto - che lo stesso Parlamento Europeo viene muovendo da quattro anni a questa parte per l'aumento dei propri poteri, le Comunità non possono che trovarsi d'accordo. Nella misura in cui - e questo è il punto più importante di tutto il nostro assunto - altre delegazioni avranno

la capacità e il coraggio politico di prendere una posizione altrettanto vigorosa di quella olandese appare la possibilità di isolare il Generale: e su ciò varrà la pena di insistere brevemente.

LA SVOLTA

Esiste oggi la possibilità storica di operare una svolta decisiva in quello che è stato il faticoso cammino verso l'unità europea, determinando sulla base delle trattative oggi aperte nuove soluzioni o, quanto meno, nuovi schieramenti. Le condizioni oggettive rendono possibile che si delinei e prenda corpo quell'alternativa al gollismo che è sino adesso mancata, consentendo a De Gaulle di farla da padrone sulla scena europea.

La situazione ha infatti le seguenti caratteristiche:

a) De Gaulle ha un obiettivo e impellente bisogno di portare avanti il Mercato Comune Agricolo a cui la Francia è, come nessun altro Paese del Continente, interessata: in certo senso, forzando la mano in questa direzione all'ultima trattativa per il prezzo dei cereali, egli si è precluso una via di ritirata: o, per meglio dire, una rottura del Mercato Comune avrebbe conseguenze assai gravi per tutti, ma particolarmente catastrofiche per la Francia: De Gaulle non ha ovviamente la minima simpatia nè per la Comunità Europea, nè ancor meno per i fini ch'essa si propone. De Gaulle è d'altronde un realista che a Evian e altrove ha dimostrato di saper cedere, giungendo fino a capovolgere le proprie posizioni: non è insensato quindi sostenere che con lui si deve avviare una dura trattativa, non per difendere il Chianti contro il Beaujolais o le nostre arance contro il manzo francese, come sotto la miope spinta corporativa della Federconsorzi è stato fatto fin qui, ma per avviare un vero negoziato politico: cioè legare il procedere del Mercato Comune Agricolo a precise contropartite politiche, a concessioni cioè che cadano nel senso che abbiamo sopra indicato, dell'Autonomia delle Comunità, della loro possibilità di attingere a proprie fonti di finanziamento, alla loro democratizzazione. La piattaforma per tale trattativa sarà naturalmente quella delle proposte della Commissione, per cercare di creare intorno ad essa quel blocco degli altri cinque di cui si è parlato. E' essenziale a tal fine che sin dalle prime battute, venga respinta l'impostazione che il governo francese sembra voler dare al negoziato, almeno quale è apparsa dalle prime reazioni ufficiali e in particolare dalla presa di posizione del rappresentante permanente presso le Comunità.

Le proposte della Commissione - apprendiamo da 'Le Monde' - sono state accolte a Parigi "con costernazione": esse hanno significato la fine della convergenza di fatto che si era stabilita in più d'una occasione tra le posizioni della Commissione e quelle del Governo francese nella lunga trattativa agricola, convergenza che non scalfiva le radicali diversità di disegno politico, ma che è bastata perchè qualche ingenuo potesse gridare al miracolo della 'conversione europea' di De Gaulle.

La controffensiva che si delinea mira a separare la discussione sulla riconduzione del FEOGA dalle altre proposte della Commissione (concernenti le fonti di finanziamento e il loro controllo) rinviando queste ultime a quando verranno in discussione i progetti di unione politica, cioè praticamente mai. Cade a taglio qui la considerazione che facevamo più sopra sull'inopportunità (da un punto di vista federalista) di avanzare in questo momento proposte per una distinta "Comunità politica" proposte che, mentre non hanno alcuna 'chances' di riuscire svolgono oggettivamente una funzione di disturbo nel serrato dialogo che si va svolgendo intorno al FEOGA.

Le proposte della Commissione hanno invece l'immenso merito di provenire appunto dalla Commissione: nessuno può certamente sostenere che essa abbia dovuto subire la debordante iniziativa europea di questo o quel governo; meno di ogni altro del governo italiano. Hanno il merito di essere semplici, coerenti strettamente concatenate l'una all'altra: hanno il merito di cadere in un momento propizio, quando cioè De Gaulle non può respingerle senza mettere in forse quanto la Francia ha sin ora ottenuto (e il più che spera di ottenere) attraverso il Mercato Comune Agricolo.

La questione non è quindi procedurale ma politica: la discussione deve farsi intorno alle proposte della Commissione in blocco e concludersi con un'accettazione o un rigetto.

E' finalmente venuto il momento di dire "vedo" di fronte al bluff gollista: ciò è più semplice e meno drammatico di quel che si creda: può esser fatto anche se vi è esitazione (come sembra) da parte tedesca e carenza da parte belga. Se De Gaulle cede, le Comunità usciranno fortemente consolidate e la successiva trattativa per la fusione vera e propria delle Comunità si aprirà in tutt'altra prospettiva, ben più favorevole all'attuale.

Se De Gaulle non cede, se il FEOGA entra in crisi, saranno anche troppi gli zelatori che si faranno sotto per ricucire i brandelli: non c'è da temere catastrofi. Ma egli si troverà così costretto a fronteggiare una grossa crisi all'interno: in questo modo invece di attendere vilmente e passivamente - come certa sinistra democratica sembra voler fare - la sua scomparsa fisica, si sarà fatto un importante passo o perlomeno un virile tentativo per affrettare la sua scomparsa politica.

Non vorremmo con questa lunga digressione aver dato l'impressione che il negoziato intorno al FEOGA ci abbia obnubilato il giudizio, tanto da non lasciarci vedere che quello. Sappiamo benissimo che il problema della successiva revisione costituzionale è non meno importante, ma tenevamo a sottolineare che dal modo in cui sarà risolto il primo dipenderà in larga misura il modo in cui si prospetterà il secondo.

A questo proposito bisognerebbe sin d'ora porsi il problema di far sì che alla successiva trattativa per la riforma delle Comunità fosse compartecipe lo stesso Parlamento Europeo come già avvenne per la CED, allorchè fu appunto l'Assemblea parlamentare incaricata di elaborare lo Statuto che prese nome dall'Assemblea 'ad hoc': se ciò avverrà, un ulteriore allargamento sembra inevitabile al livello della pubblica opinione, nella sua forma organizzativa, movimenti e partiti. Quale che sia l'esito finale, tali 'allargamenti' del dibattito non sono mai sterili (anche qui l'esempio della CED è probante) perchè lasciano sempre delle tracce profonde nell'opinione pubblica, mettendo in campo nuove ed autonome energie.

Insistiamo sul fatto che non conosciamo l'esito di queste battaglie, che ben sappiamo non essere quelle decisive per la Federazione Europea, che subito dopo altre e più impegnative dovranno essere date.

E tuttavia, appunto per quella profonda interpenetrazione che abbiamo posto all'inizio, pensiamo che essa debba essere data, e che essere o non essere presenti sia una scelta decisiva per le forze politiche che ambiscono contare sul futuro della scena europea.

Coloro che hanno fatto della lotta per la Federazione Europea lo scopo della loro presenza politica, quale che ne sia la specifica etichetta, si sono spesso posti il problema di come dovevano operare per il raggiungimento del loro obiettivo: se era più saggio servire da consiglieri tecnici delle forze che realmente fanno - o sembrano fare - la politica: se bisognava assumere la rappresentanza dei nascenti interessi europei in forma di gruppo di pressione: se bisognava contrapporsi a tutti gli altri come forza politica - partito o movimento - che scendesse in concorrenza con gli altri.

In realtà queste distinzioni sono utili e necessarie come categorie interpretative del passato, ma servono assai meno quando si vuole utilizzarle per l'azione di ogni giorno: nella politica, per usare un'immagine dell'Omodeo, ciò che conta è la "Musa

dell'azione", cioè la capacità di adattarsi continuamente a situazioni che sono comunque sempre nuove e che esigono sempre una nuova capacità inventiva di creazione, di sintesi dialettica di una realtà che non può essere costretta in una legge immutabile.

Per tornare al nostro problema noi dobbiamo innanzitutto sviluppare una conoscenza, un' "appropriazione" di questi problemi che, per essere più avanzata e approfondita, è essa stessa condizione e mezzo per dominare le situazioni e l'attività del CIDE con gli studi del tipo della presente 'tavola rotonda' è una chiara dimostrazione di quel che si può fare in questo senso.

Ma noi dobbiamo al tempo stesso operare una larga concentrazione di forze in questo senso. E' nostro compito in modo particolare far sentire che la battaglia che abbiamo indicato - porre un'alternativa a De Gaulle non sul piano astratto dei principi ma su quello concreto della storia, cioè facendo della Comunità carne della nostra carne - è il compito fondamentale dei democratici di oggi, il loro atto di presenza nella storia.

Perchè è chiaro infatti che quello che abbiamo indicato è l'unico terreno in cui oggi sia concretamente possibile dare una battaglia 'politica' a favore della Federazione Europea, a eccezione di quello, si capisce, dell'agitazione indifferenzialista, sempre utile naturalmente, ma non direttamente produttiva.

E' possibile che, stante la sempre incombente minaccia di decomposizione del centro-sinistra, questo sia così preso dai suoi problemi di sopravvivenza immediata che l'idea di una grande battaglia popolare non arrivi nemmeno al livello della classe politica, ma sia liquidata invece al livello della classe burocratica, con il solito compromesso, in cui avrà posto eminentemente la difesa delle arance o delle conserve, ma nessuna quella della democrazia europea: il passato ci ha offerto troppi esempi in questo senso perchè sia necessario soffermarsi a illustrare la fondatezza di questo timore.

Se anche arriva al livello della classe politica, il problema che abbiamo cercato di porre è tuttavia tale che potrebbe non indurre i politici che dovranno impegnarsi ad assumere in ogni caso le posizioni migliori: il cedimento a De Gaulle può essere tanto facilmente mascherato da 'salvataggi' del Mercato Comune, da costituire indubbiamente una tentazione assai forte, anche per chi sia dotato di coscienza più salda e di mente più lungimirante delle persone cui ci stiamo riferendo.

E tuttavia pensiamo che si debba cercare di organizzarsi e di dare questa battaglia: essa consentirà, se non di vincere, al meno di resistere a De Gaulle: servirà soprattutto a sfatare la leggenda che in Europa non vi è alternativa politica al suo confederalismo, che la sinistra democratica, che le forze di rinnovamento sono morte perchè non hanno nessun tema concreto da proporre, nessun aggancio diretto per la realtà storica del nostro tempo. E' questa probabilmente una delle ultime 'chances' storiche che si presentano per cercare di cambiare il corso storico invece di subirlo passivamente, per esercitare cioè, in concreto, una funzione rivoluzionaria.

Più che soppesare le possibilità di vincere o perdere una certa battaglia e discettare sui 'pro' e 'contra' di un impegno politico, quello che conta è l' "adsum" che a un certo punto bisogna saper pronunciare: onde, come sempre, lo sforzo di fredda riserva che ci siamo proposto sbocca in un appassionato invito all'azione.

Gianni Merlini

DOCUMENTO DI LAVORO N° 2L'AVVENIRE DEGLI ORGANI DELIBERATIVI ED ESECUTIVI
DELLA COMUNITA'1 - LE ISTITUZIONI ESISTENTI

Nella analisi della attuale situazione delle istituzioni comunitarie faremo riferimento soprattutto al funzionamento della CEE. Essa infatti, non solo è, tra le tre Comunità, quella che ha il campo d'azione più esteso, ma anche quella che ha saputo dimostrare la maggiore vitalità politica. E' quindi inevitabile che la fusione dei tre trattati venga effettuata tenendo presente soprattutto la situazione creatasi all'interno della CEE.

L'attività delle istituzioni comunitarie si esplica su tre piani:

- A) Il livello delle scelte di carattere legislativo o di "indirizzo politico", che sono normalmente compito della classe politica.
- B) Il livello delle scelte che negli stati moderni vengono di solito affidate alla pubblica amministrazione e che comprendono: la semplice esecuzione di direttive provenienti da organi superiori, l'emanazione di regolamenti per l'attuazione di norme di carattere legislativo e l'amministrazione di fondi speciali. E' chiaro che tale ordine di scelte assume di regola anche un significato politico, che però è condizionato dalla misura di affidamento che si faccia in una concezione tecnocratica del potere, dall'immediatezza del collegamento con la classe politica responsabile, dal maggiore o minore collegamento con i vari interessi sociali rilevanti, e soprattutto dal grado di coscienza che la burocrazia stessa ha del carattere politico del suo potere e dalla sua volontà di usarlo.

- C) Il livello della funzione consultiva e di coordinamento fra le varie politiche nazionali.

Gli atti delle istituzioni comunitarie dotate di poteri reali, cioè essenzialmente il Consiglio dei Ministri e la Commissione, possono assumere diverse forme:

- A) I regolamenti: che sono vincolanti sia rispetto ai fini che ai mezzi di attuazione e assumono forza di legge all'interno dei singoli stati.
- B) Le direttive: che sono vincolanti rispetto agli obiettivi, ma non ai mezzi di attuazione.
- C) Le raccomandazioni, che non sono vincolanti, tuttavia a volte il trattato subordina il godimento di determinati benefici da parte degli Stati all'osservanza di raccomandazioni formulate dalla Commissione.
- D) I pareri: che non sono vincolanti ma che sono dotati di un certo peso politico, discendente dal prestigio assunto dalle istituzioni comunitarie.

La Commissione (CEE)

E' composta di nove membri, nominati di comune accordo dagli Stati, che durano in carica 4 anni e sono rieleggibili. Una volta nominati, i commissari sono praticamente inamovibili tranne che per gravi mancanze o per voto di sfiducia da parte del Parlamento, caso, come si vedrà, estremamente improbabile. Il suo compito innanzitutto è di attuare le disposizioni che sono già definite nel trattato in maniera precisa e dettagliata per quanto riguarda i tempi ed i modi di esecuzione, e che per essere tradotte in atto non richiedono ulteriori scelte di indirizzo politico.

Inoltre essa provvede all'attuazione delle decisioni prese dal Consiglio dei Ministri per tutte quelle materie che il trattato, a mò di legge quadro, regola solo nelle loro linee essenziali o di cui si limita a stabilire gli obiettivi. Tale azione si può limitare alla semplice esecuzione di regolamenti votati dal Consiglio, o anche estendersi all'emanazione diretta di regolamenti, sempre nell'ambito di precise direttive politiche dettate dal Consiglio stesso.

Funzioni più ampie lo sono conferite per alcune questioni particolari come: le norme sulla libera circolazione delle merci; le norme di tutela della libera concorrenza (con importanti poteri come quello di sciogliere d'autorità e con decisione immediatamente esecutiva le intese non autorizzate); le norme relative agli aiuti degli stati alle imprese; l'amministrazione dei fondi per il mercato agricolo.

Allo svolgimento di questi compiti, in alcuni casi la Commissione provvede direttamente con propri Uffici (ad esempio lo scioglimento delle intese o l'amministrazione di fondi speciali), ma più spesso la sua funzione si limita alla sorveglianza della corretta applicazione dei regolamenti comunitari da parte delle amministrazioni nazionali.

Autorizza le misure di salvaguardia che gli stati possono essere costretti a prendere in caso di difficoltà congiunturali o della bilancia dei pagamenti.

La funzione più importante della Commissione tuttavia esula dal campo normativo. Essa ha un potere d'iniziativa praticamente illimitato. Quasi tutte le decisioni importanti che il trattato attribuisce al Consiglio dei Ministri devono infatti essere prese su proposta della Commissione e il Consiglio può emendare tali proposte solo all'unanimità.

La Commissione deve svolgere un importante lavoro di coordinamento fra le politiche dei vari Stati, di raccolta di dati, di documentazione, e può rivolgere raccomandazioni agli Stati sui più svariati argomenti. Il peso politico di queste ultime dipende ovviamente dal prestigio che la Commissione è riuscita ad assumere. Inoltre l'uso di tali raccomandazioni, a seconda del tipo e della struttura della classe politica a cui si rivolgono può essere un modo con cui la politica della Commissione si collega con determinati indirizzi in atto nei vari paesi e, anche contro la sua volontà, può coinvolgerla nelle scelte di fondo della politica europea.

E' da ricordare infine che la Commissione conduce le eventuali trattative di associazione e per gli accordi commerciali, coi paesi terzi. In tali circostanze tuttavia il Consiglio le può affiancare un Comitato di sua emanazione.

In sostanza quindi essa potrebbe assumere la funzione di stimolo e di controllo di tutto il motore comunitario, restando però tale funzione limitata dal fatto di non essere politicamente responsabile, quindi di essere portata ad accentuare il lato tecnico - amministrativo della sua azione, almeno finché un organo estraneo o uno Stato non tenti di esautorarla in modo definitivo.

Essa è sì un esecutivo, ma delle funzioni dell'esecutivo moderno non è riuscita a farsi attribuire quella fondamentale, cioè quella di "indirizzo politico".

Inoltre, come già rilevato, raramente essa si può valere direttamente dei propri uffici per l'esecuzione dei regolamenti. La burocrazia comunitaria ha quindi più la funzione di elaborazione di idee e proposte e di sorveglianza, che quella, propria di tutte le amministrazioni, di "macchina per governare".

La fusione degli esecutivi

L'otto aprile scorso è stato firmato a Bruxelles il trattato che stabilisce la fusione degli esecutivi europei. Ci sembra superfluo fare qui una accurata analisi di tale trattato, per cui, peraltro, rimandiamo alla memoria aggiunta presentata dal dottor Umberto Gori a questa Tavola Rotonda.

E' comunque importante rilevare che la istituzione di una Commissione unificata è un fatto prevalentemente tecnico in quanto non muta sostanzialmente il quadro istituzionale dei tre trattati e non comporta rilevanti aumenti o diminuzioni di poteri da parte di alcun organo comunitario.

Tuttavia la nuova Commissione disporrà ora degli strumenti per riorganizzare in modo più efficiente i suoi uffici e per avviare a più rapida soluzione alcuni dei problemi più scottanti sul tappeto. Il peso politico della Commissione inoltre non potrà che essere accresciuto dal nuovo ordinamento.

Non ci pare, d'altro canto, che sia il caso di dare troppa importanza ad alcune "perdite di sovranazionalità" che il nuovo trattato comporta rispetto al trattato CECA (abolizione della Commissione dei Quattro Presidenti e della cooptazione di un membro dell'Alta Autorità).

Non si può infatti negare che, sul piano giuridico questo costituisca un passo indietro rispetto alla CECA; tuttavia, sul piano politico, non ci pare che, le due disposizioni abrogate avessero una importanza determinante.

L'impegno di conservare quanto più possibile lo spirito della sovranazionalità della CECA richiederà una battaglia che è ancora tutta da fare e che riguarda soprattutto il problema veramente fondamentale del finanziamento autonomo.

per il momento, ciò che conta è che la nuova Commissione sappia ereditare il maggiore dinamismo politico che la Commissione della CEE ha saputo finora esprimere rispetto agli altri due esecutivi.

Il Consiglio dei Ministri

È l'unico organo dotato di un vero potere di decisione politica. È composto dai Ministri competenti per le materie trattate, designati di volta in volta dai Governi.

Le decisioni sono prese secondo due procedure: o all'unanimità o a maggioranza qualificata (i casi di maggioranza semplice sono politicamente irrilevanti). Nel caso di maggioranza qualificata il voto di ogni Stato è calcolato con una ponderazione che non consente che vengano prese decisioni con l'opposizione di due degli Stati maggiori (Francia, Germania e Italia) e che richiede nel caso di opposizione di uno di essi, l'accordo di tutti gli altri.

La sua funzione è principalmente quella di tradurre in atto e concretizzare in direttive e regolamenti emanati in base a precise scelte politiche, tutte le disposizioni formulate nel trattato in termini di "legge quadro" o definite solo per quanto riguarda gli obiettivi.

Stabilisce inoltre lo Statuto dei Comitati che sono previsti dal trattato.

Può modificare il numero dei membri della Commissione.

Delibera (all'unanimità) sulle disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri per l'elezione a suffragio universale del Parlamento Europeo.

Infine è da ricordare l'articolo 235 il quale dice che "quando una azione della Comunità risulti necessaria per raggiungerla, nel funzionamento del Mercato Comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal

uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento, prende le disposizioni del caso".

Nell'ambito delle Comunità quindi, e nei limiti delle competenze ad essa conferite, il Consiglio detiene quello che si potrebbe chiamare potere legislativo e anche la funzione di "indirizzo politico".

Il Parlamento Europeo

E' composto di membri eletti dai Parlamenti nazionali in proporzione al peso dei vari paesi. Nel suo seno i deputati si raggruppano secondo l'inclinazione politica e non secondo la nazionalità.

L'articolo 137 del trattato stabilisce che il Parlamento delle Comunità ha funzioni deliberative e di controllo. In effetti non si comprende in cosa consistano le funzioni deliberative, dal momento che il testo del trattato non prevede per l'Assemblea alcun potere di questo tipo.

Una eccezione è costituita dal fatto che, secondo l'articolo 144, può votare a scrutinio segreto, a maggioranza dei due terzi dei voti espressi, e assoluta dei componenti una mozione di censura contro la Commissione, la quale deve dimettersi. Tuttavia tale eventualità riveste un'importanza limitata, sia perché il meccanismo procedurale la rende piuttosto difficile, sia perché tale voto non potrebbe assumere un preciso significato politico a causa degli scarsi poteri politici di cui è investita la stessa Commissione. Del resto il Parlamento si trova nella impossibilità di agire in alcun modo per determinare la composizione della nuova Commissione, la cui nomina rimane nelle mani degli Stati.

Di una certa importanza sono i poteri consultivi e di iniziativa del Parlamento. Esso infatti può proporre modifiche al Bilancio delle Comunità.

Viene di norma interpellato su tutte le questioni che rivestono una certa importanza.

Infine può, da parte sua, rivolgere interrogazioni ed interpellanze a tutti gli altri organi.

E' suo compito anche discutere (ma non approvare con voto deliberante) la relazione annuale presentata dalla Commissione.

Pur non essendo dotato di poteri deliberanti, da quanto precede risulta che il Parlamento può giocare un ruolo di stimolo e di pressione di cui gli altri organi non possono non tenere conto. Tale ruolo è tuttavia subordinato alla esistenza nel suo seno di una precisa volontà politica articolata in tendenze che esprimono delle organiche concezioni di politica europea e che siano a loro volta collegate con le forze politiche reali dei rispettivi paesi.

Il "metodo comunitario"

Questi gli organi della Comunità e i loro compiti istituzionali. L'analisi del tessuto giuridico non è tuttavia sufficiente se non si considerano anche i modi di funzionamento e i rapporti che di fatto si sono stabiliti all'interno della CEE, pur nell'osservanza del trattato:

L'evoluzione delle istituzioni comunitarie ha dato corpo a diverse tendenze di cui considereremo le principali.

- A) L'espansione dell'apparato comunitario nel senso dello sviluppo di una complessa ed efficiente burocrazia di tecnocrati. Ciò è vero soprattutto per quanto riguarda i compiti della Commissione, la quale è l'unica organo che, avvalendosi dei propri uffici, di tutti gli appositi comitati e gruppi di lavoro consultivi, dei contatti con le amministrazioni nazionali e con le associazioni professionali, ha la capacità tecnica di giungere alla elaborazione di proposte organiche e complete.

- B) Il Parlamento europeo è riuscito a sviluppare, almeno sul piano formale, un efficiente lavoro che dimostra senz'altro la sua potenziale capacità di inserirsi in modo più determinante nella vita delle Comunità. In ciò è giunto fino all'autonoma elaborazione di interessanti e organiche proposte di riforma della propria funzione e struttura. Tuttavia, anche a causa del fatto che il trattato non gli attribuisce alcun potere reale, il Parlamento non è riuscito a farsi attribuire alcun compito determinante di controllo democratico e la sua azione ha spesso assunto l'aspetto di una sterile rivendicazione di principio.

Man mano però che si accrescono gli interventi finanziari comunitari, (vedi problema agricolo) si acquisisce all'interno del Parlamento la coscienza della necessità di un controllo democratico della Politica Europea.

- C) La sostanziale irresponsabilità del Consiglio, non solo di fronte agli altri organi comunitari, ma anche di fronte ai Governi e Parlamenti nazionali.

Il controllo del legislativo sull'esecutivo è infatti uno dei problemi di più difficile soluzione nello Stato moderno. Ciò è tanto più vero nel caso del Consiglio delle Comunità che, nonostante sia composto di rappresentanti dei vari Governi, prende decisioni immediatamente valide, che non abbisognano della ratifica dei vari esecutivi nazionali e che quindi possono essere influenzate solo entro limiti piuttosto ristretti. Ancora più difficile è quindi il controllo dei vari Parlamenti sull'opera dei Ministri che si recano a Bruxelles, in quanto ogni discussione sul loro operato, se pure riesce mai ad avere luogo, avviene comunque a notevole distanza di tempo e quando le decisioni prese non sono più revocabili.

Da quanto precede deriva anche un'altra considerazione. Cioè che le questioni di competenza del Consiglio sono di fatto in gran parte sfuggite al controllo parlamentare ed in larga misura anche governativo dei vari Stati e costituiscono una ulteriore limitazione nell'esercizio delle loro sovranità.

A questo proposito è interessante considerare il meccanismo delle maggioranze in seno al Consiglio. Il trattato, a partire dalla seconda, e più spesso dalla terza^{tappa}, prevede l'unanimità solo per i casi più importanti prescrivendo per i rimanenti la maggioranza qualificata. Ora, non risulta che tale tipo di votazione abbia mai avuto casi di importante attuazione, nel senso che una minoranza nel Consiglio sia stata costretta ad accettare le decisioni della maggioranza, in base ad un voto su posizioni alternative.

Da notare, tra l'altro, che le discussioni in seno al Consiglio non vengono rese pubbliche. Di recente inoltre il governo francese ha fatto sapere per bocca del suo Ministro degli Esteri, che la Francia, anche per il futuro, è tutt'altro che disposta ad accettare il principio della maggioranza in seno al Consiglio.

Sarebbe un errore interpretare tale atteggiamento del governo francese come un ricatto politico. Esso è invece perfettamente in linea con la concezione che la Francia ha della Comunità Europea, e che tende a negare ogni autonomia di iniziativa politica alle istituzioni comunitarie. Il rifiuto della dialettica in seno al Consiglio non è che un aspetto di tutta una politica europea che implica il rifiuto di ogni forma di gestione democratica del potere comunitario e che investe anche la Commissione e il Parlamento. Non serve a nulla quindi lamentare lo scarso spirito di collaborazione dei ministri francesi all'interno del Consiglio senza nel contempo contrapporre a quella gollista una diversa concezione della Comunità basata su una vera sovranazionalità ed articolata in precise richieste di riforme.

Per completare il quadro sarà bene citare un fatto molto significativo.

E' noto che le decisioni del Consiglio vengono di regola prese su proposta della Commissione e non possono venire emendate che alla unanimità. Ciò accrescerebbe il potere della Commissione. Essendo tuttavia questa un organo tecnico, difficilmente potrebbe assumere un atteggiamento deciso senza un forte appoggio di natura politica. Tale appoggio potrebbe, di fatto, essere trovato nel Parlamento, a cui la Commissione potrebbe affidare un accurato esame delle proposte, attestandosi poi in modo intransigente sulle posizioni da questo assunte. Di fatto la procedura adottata è molto differente.

Il Comitato dei Rappresentanti Permanenti, composto di diplomatici, designati dai Governi, ha via via assunto il compito di condurre tutte le discussioni riservate al Consiglio, lasciando ai Ministri la sola ratifica o le discussioni più importanti.

La Commissione, ritenendo forse troppo pericoloso assumere decise posizioni politiche, ha sempre preferito trattare con tale Comitato invece che con il Parlamento, rinunciando al suo diritto di non modificare le proprie proposte, e tendendo sempre a trovare il punto di equilibrio in compromessi che rappresentassero il comune denominatore tra i divergenti interessi degli Stati.

Bisogna comunque tenere conto che ogni tendenza manifestata in seno alla CEE si muove inevitabilmente entro tre limiti:

- quello dello sfasciamento del MEC che tutti hanno dimostrato non volere;
- quello della resistenza che ogni istituzione comunitaria oppone spesso e con successo a chiunque tenti di esautorarla completamente;
- la tendenza a risolvere sul piano di reciproche influenze "non formali" tra i vari organi contrasti che sarebbero insanabili se portati ufficialmente sul piano politico.

Questo procedimento è stato chiamato "metodo comunitario" e, se è vero che è minato da gravi carenze sul piano della prassi democratica e dei corretti rapporti fra organi politici, è innegabile che, attraverso l'opera di mediazione della Commissione, il contributo delle burocrazie nazionali, dei vari Comitati Consultivi e delle organizzazioni di categoria è riuscito a far funzionare istituzioni che, in assenza di un potere politico sovrano, potevano essere condannate all'inazione o al compromesso. Tale sistema, tuttavia, può essere efficace solo quando si tratta di coordinare e integrare 6 economie senza mettere in discussione le loro strutture interne. La Società Europea invece, per poter fronteggiare i problemi della vita moderna e progredire sul cammino della democrazia deve saper affrontare profonde e radicali riforme della sua struttura economica. Riforme come quelle richieste (che vanno dal graduale trasferimento nelle mani dei pubblici poteri della direzione dell'attività economica, alla elaborazione di una politica commerciale veramente aperta e non imperialista nei riguardi dei paesi sottosviluppati) non possono essere attuate basandosi solo su compromessi fra interessi costituiti, ma richiedono un potere democraticamente articolato in cui anche le forze politiche e sindacali più avanzate possano liberamente dispiegare la loro azione.

La sovranità degli Stati

La posizione dei vari Stati membri rispetto alle istituzioni Comunitarie è, dal punto di vista politico, estremamente complessa.

- A) In alcuni settori l'attuazione del MEC costringe lo Stato a considerare alcune variabili economiche come dati fissi su cui i poteri di intervento sono, tranne in alcuni casi eccezionali, assai modesti.

Tali sono i dazi doganali e fiscali e, via via che saranno attuati: la liberalizzazione della circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, come pure il Mercato Agricolo.

- B) Le decisioni che il Consiglio deve ancora prendere potranno sì essere influenzate dai vari Stati, ma con sostanziali riduzioni della loro sovranità nella scelta delle varie soluzioni.
- C) Ci sono diversi problemi come la politica monetaria, la legislazione sociale economica e fiscale, e la politica commerciale (quest'ultima solo finché non si sarà arrivati ad una tariffa comune) in cui gli Stati conservano ampia libertà d'azione, ma entro i binari dell'obbligo di consultazione e della necessità di non turbare l'equilibrio Comunitario.
- D) Man mano che l'attuazione del trattato progredirà, sempre maggiori settori, principalmente il Mercato Agricolo e la politica commerciale saranno sottratti al diretto intervento degli Stati per essere affidati ad organi comunitari.

Gli Stati dunque restano liberi di regolare la struttura della propria economia, sia pure con il limite di non compromettere la liberalizzazione degli scambi, ma sono in molti settori limitati nel concreto esercizio della politica economica a breve e medio termine. Ciò in particolare, se non impedisce una politica di piano, ne limita la portata e pone il problema, per lo meno, del coordinamento dei vari piani al livello europeo.

2 - LE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE

Dall'entrata in vigore dei trattati di Roma ad oggi, da molte parti (istituzioni europee, Governi, e Gruppi o Movimenti politici) sono state elaborate delle proposte tendenti a democratizzare i trattati esistenti o a progredire sulla via dell'integrazione. Tra le più importanti:

- Il progetto votato dal Parlamento Europeo nel 1960, noto come "progetto Dehousse" per l'elezione a suffragio universale del Parlamento stesso.
- La relazione politica approvata nel giugno 1963 dal Parlamento Europeo (Rapporto Furler) sul rafforzamento dei propri poteri.
- Le proposte recentemente presentate dai Governi Olandese, Tedesco e Italiano sull'elezione del Parlamento a suffragio universale, il rafforzamento dei suoi poteri e di quelli della Commissione.
- Le recenti proposte della Commissione CEE che, prendendo le mosse dalle discussioni sul regolamento per il fondo agricolo, tendono ad un sostanziale aumento del potere del Parlamento in materia di bilancio.

Tutti questi progetti sono sufficientemente noti da rendere superflua una loro dettagliata esposizione. Basterà ricordare i caratteri salienti di alcuni di essi.

- a) Il progetto Dehousse prevede che il numero dei membri del Parlamento venga triplicato. Per la prima legislatura due terzi verrebbero eletti a suffragio universale e un terzo dai vari Parlamenti nazionali. Nelle legislature successive tutti i membri verrebbero eletti a suffragio universale. Le norme per le elezioni sarebbero comuni solo per quanto riguarda alcuni requisiti dell'elettorato attivo, mentre resterebbero affidate, nella sostanza alle legislazioni nazionali. Il giorno delle elezioni europee sarebbe comune e distinto da qualsiasi competizione elettorale nazionale.

- b) Il rapporto Furler pone due ordini di obiettivi, a breve e a lungo termine.

Nel breve periodo propone un aumento dei poteri del Parlamento basato soprattutto su un maggior "fair play" da parte del Consiglio. Il Parlamento dovrebbe quindi essere maggiormente informato sulle varie discussioni e le decisioni del Consiglio discordanti dai pareri espressi dal Parlamento dovrebbero essere, al contrario di come avviene attualmente, motivate in modo esauriente. Il Consiglio inoltre potrebbe discostarsi dai pareri espressi dal Parlamento a maggioranza qualificata, solo con un voto unanime.

Nel lungo periodo invece il Parlamento chiede sostanziali poteri deliberativi nel campo dell'attività normativa, del bilancio e della nomina dell'esecutivo.

- c) Fra le proposte dei vari governi è bene ricordare qui quella italiana, nota sotto il nome di "piano Saragat" che prevede, tra l'altro, che i membri del Parlamento vengano raddoppiati e metà di essi vengano eletti a suffragio universale.
- d) Le recenti proposte della Commissione prevedono un sostanziale aumento di poteri per il Parlamento in materia di bilancio, consentendo al Consiglio di discostarsi dai pareri del Parlamento solo con una maggioranza di 5/6. Inoltre, dal momento in cui fosse eletto a suffragio universale, il Parlamento Europeo avrebbe anche il potere di approvare con voto deliberante eventuali imposte comunitarie.

A maggiore chiarimento, alleghiamo al presente documento un estratto delle proposte citate:

Come si vede, tali progetti coprono praticamente tutti gli aspetti del sistema Comunitario e discendono da esigenze politiche in gran parte convergenti.

Tuttavia l'esame delle proposte ed ancor più la scarsa fortuna da esse incontrata e la debolezza con cui sono spesso state sostenute, dimostra come non si possa dare il nome di "politica europea" ad un insieme di iniziative settoriali, sia pure in gran parte accettabili.

Perché delle iniziative diventino una "politica" è necessario, non solo che esse vengano riunite in un insieme organico, ma anche che riescano a raggruppare intorno a sé uno schieramento di forze e di interessi politici, tali da dare anche un contenuto di rinnovamento economico e sociale alla riforma delle istituzioni Comunitarie.

Se tale linea politica non sarà trovata e sostenuta da un vasto schieramento, ai democratici investiti di responsabilità europee, non resterà che proseguire nella strada finora percorsa e consistente in rifiuti violenti, ma puramente verbali della politica gollista, abbandonandosi poi a chimere come quelle del ripiegamento su formule di "rinnovamento nazionale" o di attesa che la salvezza della democrazia europea venga gratuitamente elargita d'oltre Manica. Tale identificazione manichea dell'avversario col male, senza avanzare alcuna valida alternativa, sarebbe poi l'alibi dietro cui si celerebbe l'inevitabile accettazione del disegno francese.

Non è nostra intenzione quindi rielaborare a tavolino una astratta ristrutturazione della Comunità, ma solo di valutare criticamente gli elementi esistenti integrandoli quando ci sembri necessario, senza dimenticare che ogni riforma deve per ora avvenire entro il quadro giuridico dei trattati esistenti.

Elezione a suffragio universale del Parlamento Europeo

La base di discussione in questo campo deve restare il progetto Dehousse. Esso infatti, anche se è soggetto a varie e fondate critiche da parte di coloro che lo giudicano "poco radicale", ha tuttavia il grande pregio di essere stato elaborato dallo stesso Parlamento Europeo, e quindi di essere scaturito da una discussione politica, e di aver già in parte compiuto l'iter previsto dal trattato.

Non si comprende quindi perchè alcuni governi, tra cui quello italiano, sentano il bisogno di avanzare altre proposte che, oltre a tutto, peggiorano il progetto Dehousse nella sua sostanza e non contengono alcun elemento nuovo che ne faccia sperare una più rapida attuazione.

Ogni discussione su questo argomento deve tuttavia tener conto delle seguenti esigenze:

- a) Le elezioni europee devono riguardare un numero di candidati sufficiente a fare dell'avvenimento un "fatto politico" rilevante. Il numero complessivo dei Parlamentari non dovrà comunque essere inferiore a 400, che è considerato il minimo per un efficiente Parlamento di uno Stato moderno.
- b) Dopo un periodo transitorio, dovrà essere prevista l'incompatibilità fra la carica di Parlamentare Europeo eletto direttamente e quella di membro di un Parlamento nazionale.
- c) La legge elettorale sarà unica, almeno nelle linee generali, per tutti i sei paesi.
- d) Devono venire unificate le norme per l'elezione dei membri di competenza dei Parlamenti nazionali, finché tale sistema, anche in parte, permarrà. E ciò non dovrà in tutti i casi durare a lungo.

- e) Devono venire abolite tutte le discriminazioni politiche, sia nel quadro delle elezioni dirette, che di quelle indirette.

Elezione dell'Esecutivo

E' necessario che il Parlamento intervenga nella designazione dell'Esecutivo Comunitario. Tale obiettivo è raggiungibile in diversi modi:

- a) Dando al Parlamento il potere di scegliere il Presidente dello Esecutivo tra una rosa di nomi preparata dai Governi e dando poi incarico al Presidente di scegliere i propri colleghi di co mune accordo coi Governi.

- b) Dando al Parlamento il potere di eleggere tutta la Commissione e lasciando al Consiglio il potere di ratifica.

L'elezione da parte del Parlamento dovrebbe avvenire in base ad un voto scaturito da un dibattito su un programma e la Commissione dovrebbe rappresentare l'indirizzo della maggioranza del Parlamento (come nell'elezione delle Giunte Comunali in Italia).

Il secondo sistema ci sembra di gran lunga preferibile:

- perché alla struttura della società europea ci sembra più adatto un Esecutivo collegiale di tipo svizzero, che uno in cui la figura del Presidente assumerebbe inevitabilmente una posizione preminente;
- perché tale sistema meglio garantisce la politicizzazione della Commissione e la vincola ad un preciso programma politico.

E' bene inoltre accentuare al massimo l'indipendenza della Commissione dal Parlamento eliminando del tutto il voto di censura o almeno richiedendo che questo, come nella Repubblica Federale Tedesca, comporti l'immediata elezione del nuovo Esecutivo.

Tale riforma, che è effettivamente una modifica importante dei trat ti esistenti è essenziale per i seguenti motivi:

a) Come abbiamo visto, gli Esecutivi Comunitari sono organi dotati di effettivi poteri "politici". Tuttavia restano, per origine e composizione, organi prevalentemente tecnico-amministrativi. Solo legandone l'origine ad un contesto politico, quale è quello Parlamentare, si può rompere il cerchio burocrazia europea - burocrazia nazionale che mina la democraticità delle istituzioni Comunitarie.

b) Il problema della democrazia moderna non è tanto quello di dilatare oltre misura i poteri del Parlamento, quanto quello di rendere efficiente e controllato l'Esecutivo.

Tuttavia, poiché questa battaglia si possa condurre sul piano europeo, è necessario che il legame Esecutivo-Parlamento sia stabilito una volta per tutte. Ottenuto questo, e proprio per evitare degenerazioni parlamentaristiche tipo quarta Repubblica, si è posta l'esigenza di una notevole indipendenza dell'Esecutivo dal Parlamento.

Poteri e funzioni dell'Esecutivo

A questo proposito è importante la questione degli strumenti amministrativi di intervento della Commissione.

Essa ha il potere di emanare un certo numero di norme. Queste vengono però sempre applicate di fatto dalle amministrazioni degli Stati membri. Ove è possibile è necessario che la Commissione gradatamente disponga di propri uffici per l'esecuzione delle norme Comunitarie. Ciò sarà presto possibile per il commercio estero, la politica di controllo delle intese e le imposte comunitarie. Se verrà attuato il principio che i proventi della tariffa esterna comune servano al finanziamento della Comunità, è auspicabile che i dazi vengano riscossi e i controlli effettuati da un corpo di finanzia alle dipendenze della Commissione. Tale corpo potrebbe provvedere anche alla riscossione e agli accertamenti relativi alle eventuali imposte comunitarie di tipo CECA.

Diverse forme inoltre potranno assumere la struttura della burocrazia comunitaria e i suoi rapporti con quelle nazionali.

Si possono infatti prevedere diversi tipi di organizzazione:

a) Che la Comunità disponga a tutti i livelli di propri uffici del tutto indipendenti dalle Amministrazioni Nazionali.

Questo è il sistema in atto nella Federazione Americana. Anche se è il più razionale e, in linea di principio, quello auspicabile anche per la Comunità Europea è possibile che risulti di difficile applicazione in una situazione come la nostra in cui operano diverse amministrazioni da lungo tempo consolidate.

b) Che si stabilisca un rapporto gerarchico tra gli organi comunitari e alcune branche delle Amministrazioni Nazionali, le quali avrebbero di volta in volta e a seconda dei casi un doppio rapporto di dipendenza: dalla Comunità e dallo Stato.

Quale che sia la formula adottata è necessario tuttavia che progressivamente ogni intervento del potere politico nazionale sia eliminato nell'applicazione dei Regolamenti Comunitari e che la relativa responsabilità passi interamente nelle mani della Commissione.

Vi è poi il problema dei Comitati Consultivi. Essi hanno la funzione di far sentire nelle istituzioni comunitarie la voce dei vari interessi settoriali e nazionale ed è quindi bene che mantengano la loro attuale composizione e origine. Vi sono casi tuttavia in cui tali Comitati funzionano anche come organi di studio ed elaborazione delle proposte. Tali funzioni devono essere attribuite ad uffici della Commissione, che deve essere posta in grado, giuridicamente e finanziariamente, di istituire tutte le Agenzie e gli Uffici necessari ai vari studi, indagini ed azioni di coordinamento, i quali siano dotati della più ampia libertà di movimento e informazione nei vari paesi, compreso il potere di costituire, di volta in volta, delle Commissioni d'inchiesta.

Il Consiglio dei Ministri

Come si è visto rappresenta l'organo dotato di maggiori poteri nell'attuale assetto comunitario. Il suo carattere non è chiaramente definibile. Mentre da un lato il nome stesso e il fatto di essere composto da rappresentanti dei governi lo fa avvicinare ad un esecutivo, in effetti le sue funzioni sono essenzialmente deliberative.

Nella prospettiva di una democratizzazione della Comunità, bisogna che il carattere di "seconda camera", che il Consiglio ha in embrione, venga sempre più chiaramente delineato.

E' quindi necessario che nell'esercizio delle sue competenze non sia più l'unico arbitro delle decisioni, ma che altri organi gli possano fare da contrappeso e che la sua struttura venga riformata nel senso di una maggiore efficienza e democraticità.

Innanzitutto le sue sedute devono essere pubbliche.

Per quanto riguarda poi il principio della maggioranza, non è il caso di modificare le scadenze attualmente previste dai trattati. Tuttavia il fatto che tale principio abbia effettiva realizzazione pratica, al contrario di ciò che è nei voti del Governo francese, dipende dalla volontà politica delle classi dirigenti degli altri paesi e non può essere garantito da alcuna norma comunitaria.

Pur mantenendo, almeno per un certo periodo, il principio che i voti attribuiti ad ogni Stato in base alle varie ponderazioni devono essere espressi unitariamente, sarà bene che i sei governi nominino, all'atto della loro formazione, alcuni dei propri componenti a far parte del Consiglio.

Si potrà discutere l'opportunità che le persone designate siano o no anche titolari dei dicasteri interessati (estari, economia, agricoltura, ecc.). L'attribuire il mandato di rappresentare il Governo al Consiglio, a persone che non siano anche titolari di dicasteri avrebbe certo il vantaggio di aumentare l'indipendenza del Consiglio stesso. Tuttavia, almeno in un primo tempo, una tale proposta cozzerebbe contro formidabili interessi costituiti e forse porterebbe al Consiglio persone di secondo piano.

Il numero dei posti a disposizione di ogni Stato sarà pari ai voti attribuitigli per le votazioni a "maggioranza qualificata". Le deleghe di voto saranno limitate all'ambito di rappresentanti dello stesso Stato.

Ciò, allargando la composizione del Consiglio, ne arricchirebbe il dibattito politico, ne ridurrebbe il carattere di oligarchia intergovernativa ed aprirebbe la strada all'evoluzione del Consiglio stesso verso un'effettiva "Camera degli Stati".

Il Procedimento di formazione delle decisioni

E' evidente che una effettiva democratizzazione delle Comunità comporta che il Parlamento sia posto, in tutte le questioni importanti, in posizione di effettiva parità nei confronti del Consiglio. Ciò significa che bisogna oggi porsi il problema di raggiungere un sostanziale bicameralismo all'interno della Comunità per tutto ciò che riguarda:

- a) Votazione del Bilancio. Tale argomento, come pure quello seguente, sarà trattato in modo più approfondito in un rapporto a parte, tuttavia è bene qui precisare che l'elaborazione del progetto di Bilancio deve restare affidato alla Commissione e che Consiglio e Parlamento devono essere sovrani nella determinazione delle spese necessarie al proprio funzionamento. Solo questo

sistema può mettere le due istituzioni in grado di provvedersi di tutti gli strumenti tecnici ed organizzativi necessari ad assolvere i suoi compiti.

- b) Imposte Comunitarie.
- c) Associazione o adesione di altri Stati.
- d) Elaborazione e approvazione di modifiche al Trattato.

Un'importante applicazione di tale principio potrà già essere fornita dalle discussioni sulla fusione dei trattati.

Se infatti tali trattative devono essere considerate un fatto puramente tecnico, è perfettamente naturale che siano affidate ad un ristretto comitato di rappresentanti degli Stati e della Commissione. Se invece si accetta la tesi che la Comunità è un organismo dotato di poteri politici e ci si propone il fine del suo rafforzamento e della sua democratizzazione, allora non si può non pretendere che sia un organo di natura politica e di de rivazione popolare a discutere ed elaborare il nuovo trattato.

Questo principio è già stato applicato al tempo della cosiddetta assemblea ad hoc per il trattato sulla Comunità politica e rientra del resto nella tradizione consolidata di tutti gli ordinamenti democratici.

Fin dall'inizio delle trattative quindi quei governi veramente interessati alla democratizzazione delle Comunità dovranno porsi come obiettivo base che sia il Parlamento Europeo ad elaborare ed approvare il testo del nuovo trattato, salvo restando il diritto del Consiglio alla approvazione finale, prima della ratifica da parte dei vari Stati.

- e) Approvazione di decisioni o regolamenti che rivestano il carattere di vere e proprie leggi comunitarie (ad esempio accordi per il mercato agricolo o norme sulla tutela della concorrenza).

E' evidente che anche per la Comunità si porrà il problema di differenziare in qualche modo la funzione e le competenze delle due Camere; tuttavia questo processo, che rientra nella naturale evoluzione della democrazia moderna e di cui l'esperienza americana ci offre interessanti esempi di applicazione, potrà svilupparsi solo quando sarà stata raggiunta una effettiva parità di poteri tra Consiglio e Parlamento.

Inoltre molto si potrà fare attraverso un affinamento della prassi, una più costante applicazione di principi di "correttezza costituzionale", l'istituzione di comitati misti fra Consiglio e Parlamento per esaminare le questioni controverse, ecc.

Tuttavia non si può credere che il Consiglio spinga spontaneamente il suo "fair play" fino alla rinuncia a disporre da padrone delle decisioni comunitarie.

Per tutte le questioni che riguardano l'accrescimento dei poteri del Parlamento è nota l'obiezione francese che non si possa accrescere il potere di un organo non di diretta derivazione popolare, mentre poi, sempre da parte francese, si fa valere la carenza di poteri come motivo per negare l'elezione a suffragio universale del Parlamento stesso.

E' fin troppo chiaro che si tratta di un circolo vizioso artificialmente creato al fine di mascherare una volontà politica conservatrice e anti-europea.

Solo elaborando una strategia europea globale da contrapporre a quella gollista, si può quindi spezzare la forza della posizione francese che ha inevitabilmente buon gioco nelle trattative "caso per caso".

E' bene comunque ricordare sempre che in questa, come in tutte le questioni riguardanti la riforma delle Comunità, una politica flessibile e la ricerca di inevitabili compromessi saranno sempre possibili e a volte necessari, ma solo se chiara resterà la volontà e la visione politica generale e si sarà impostato con chiarezza anche il discorso sulle "forze" che devono essere legate e interessate al processo di integrazione europea.

4 - CONCLUSIONI

L'assetto da noi delineato non pretende di esaurire ogni desiderio di coloro che si battono per la Federazione Europea. Esso vuole essere solo l'avvio ad un sistema di direzione dell'Economia del Continente che sia ad un tempo efficiente e democraticamente controllata.

Altrove esaminiamo e discutiamo l'opportunità e i limiti, nel momento attuale, di un discorso che riguardi l'Unione Politica della Europa. Di tale discorso fa parte la vera istanza federalista e non era nostra intenzione spingerci, in questa sede, così lontano.

Tuttavia vogliamo ricordare l'esempio americano che ci insegna come l'ordine federale non si sia automaticamente instaurato all'indomani della Convenzione di Filadelfia. Dal dibattito sulla teoria dei "poteri impliciti" in poi, tutta la storia degli Stati Uniti è un susseguirsi di lotte, anche sanguinose, per l'affermazione dello Stato Federale.

Tale affermazione si è avuta però solo quando la si è saputa rivestire di temi politici concreti, come l'abolizione della schiavitù o il New Deal e soprattutto man mano che il Governo Federale, ampliando il volume e la dimensione dei suoi interventi, è divenuto di fatto il vero regolatore dell'Economia Americana.

Il Mercato Comune, nella sua progressiva attuazione, ha indubbiamente costituito un elemento di stimolo per la razionalizzazione e l'espansione delle varie economie. L'ordine che ne è risultato tuttavia, mentre a livello nazionale ha reso sempre più problematica la possibilità di instaurare un'efficiente pianificazione, a livello europeo è caratterizzato dall'assenza di un qualsiasi meccanismo politico di direzione del Mercato. Tale situazione potrebbe parere un ritorno ad un puro mercato "Manchesteriano". Invece, la necessità di armonizzare economie di tipo alquanto differente, alcune di antica tradizione dirigista, altre rigidamente liberiste, ha portato ad una situazione in cui ad un certo grado di liberalizzazione in alcuni settori corrisponde un notevole grado di controlli in altri. In alcuni casi la struttura oligopolistica dell'economia è stata rafforzata, in altri indebolita: a volte sono riemerse e si sono affermate tendenze corporative di tipo precapitalistico. Il tutto poi senza che a una economia europea corrispondesse anche una politica economica europea.

(1)

Le scelte della prima soluzione non può rivelarsi che illusoria. Essa passa infatti inevitabilmente per l'isolamento, l'autarchia e, almeno nel breve periodo, la stagnazione economica. Anche se ciò venisse presentato come una "via nazionale al socialismo", è evidente che i costi dell'operazione, sia in termini di benessere economico che, forse, di libertà politica, potrebbero essere pari a quelli sopportati dalla fine della guerra ad oggi dalle democrazie popolari.

In effetti però non ha neanche senso porsi il problema degli effetti di tale linea politica. L'attuale situazione interna ed internazionale infatti non consentirebbe comunque a forze che puntassero su una politica di questo tipo di arrivare al potere. Ciò non avrebbe quindi altro effetto che quello di consacrare la divisione e la de

(1) Le sinistre sono quindi di fronte ad un bivio: ripristinare le garanzie democratiche nazionali, o battersi per la conquista del potere economico a livello europeo.

bolezza della sinistra, lasciando definitivamente ai conservatori la guida dei vari paesi e del processo di integrazione europea.

Molti ostacoli si frappongono alla scelta della seconda alternativa. Innanzi tutto il logoramento inevitabile dopo una battaglia di opposizione condotta in alcuni stati addirittura dalla fine della guerra. Inoltre la possibilità che gli interessi di cui sono portatrici le sinistre nei vari paesi siano in alcuni casi obiettivamente in contrasto tra loro. Infine la confusione ideologica e la divisione di cui soffre attualmente la sinistra europea.

Ciò che importa è trovare una comune piattaforma politica per affrontare i problemi europei, anche se ciò deve significare la rinuncia ad alcune posizioni tradizionali, ma ormai prive di contenuto, o il sacrificio di alcuni interessi nazionali ormai cristallizzati.

Le differenze storiche ed ideologiche fra le sinistre dei vari paesi sono innegabili, ma una comune battaglia per la democratizzazione della Comunità permetterebbe di raccogliere attorno ad un preciso programma forze di differente origine e composizione.

A questo fine grande importanza può avere la vitalità dei gruppi costituitisi in seno al Parlamento Europeo. In un'epoca in cui i partiti sono sempre di più i veri motori dell'attività politica, è necessario che i gruppi Parlamentari di Strasburgo sappiano esprimere delle politiche veramente unitarie e riescano a creare un valido collegamento coi vari partiti nazionali, prenessa ad un vasto ed unitario schieramento di sinistra europea.

L'esigenza di organizzare una comune piattaforma politica al Parlamento Europeo, il tentativo di conquistare la Commissione e di utilizzare a livello europeo il potente strumento sindacale, può infatti servire come banco di prova per un'esperienza unitaria più profonda e ricca di contenuti, anche ideologici, nuovi.

Si tratta, per la sinistra europea, di accettare la vera sfida del mondo moderno, che non è più quella fra democrazia e comunismo, ma fra "efficienza tecnica" come strumento di autoritarismo o come strumento di libertà.

Riccardo Perissich

3

DOCUMENTO DI LAVORO N° 3

I BILANCI E LA POLITICA FINANZIARIA DELLE COMUNITA'

ANALISI DELLE ATTUALI RISORSE FINANZIARIE DELLE COMUNITA' (1)

In generale le disposizioni finanziarie delle tre Comunità Europee prevedono i seguenti modi di reperimento dei fondi: 1) Imposte applicabili direttamente all'interno degli Stati membri; 2) Contributi finanziari degli Stati membri; 3) Prestiti da emettersi sul mercato dei capitali di uno Stato membro; 4) Sanzioni pecuniarie; 5) Liberalità a titolo completamente gratuito; 6) Interessi sui fondi concessi in prestito.

La caratteristica principale che differenzia le tre organizzazioni europee in questo campo è data dal fatto che mentre lo statuto della CECA prevede come risorsa finanziaria principale l'imposta da applicarsi direttamente da parte dell'Alta Autorità e non fa cenno a contributi degli Stati membri, gli statuti della CEE e dell'Euratom fondano il finanziamento dei rispettivi organismi proprio su tali contributi e prevedono solo in via programmatica la possibilità di sostituire il metodo dei contributi con prelievi riscossi dalla Comunità direttamente negli Stati membri (art.173 CEEA) opp. con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune una volta che questa sia stata definitivamente instaurata (art.201 CEE).

E' necessario mettere in rilievo le implicazioni derivanti dalla diversa impostazione nella soluzione del problema del finanziamento comunitario e gli ulteriori problemi che ad essa sono connessi.

L'art.50 del trattato CECA al 2° paragrafo, stabilisce che la Comunità del Carbone e dell'Acciaio applicherà annualmente le proprie imposte sui diversi prodotti, (stabiliti nell'allegato I e II dello statuto), in base al loro valore medio e senza che il tasso possa eccedere l'1%, salvo autorizzazione preventiva del Consiglio che delibera a maggioranza di 2/3.

(1) Nell'esame dell'attuale situazione delle Comunità, per ciò che riguarda le Commissioni e l'Alta Autorità, mi riferirò esclusivamente alle norme e alle procedure in vigore precedentemente alla fusione degli esecutivi, in quanto è assai difficile prevedere se e come la creazione del nuovo esecutivo unificato influirà nel determinare dei mutamenti nei rapporti tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento Europeo.

Il principio dell'autonomia nel reperimento delle risorse finanziarie è, nel caso della CECA, particolarmente incisivo in quanto il potere di imposizione diretta sulle singole imprese del settore nei vari stati, è affiancato da un sistema per il quale l'imponibile calcolato sulla base dei fattori prezzo e tonnellaggio, viene direttamente controllato da un apposito ufficio delle Comunità, e le imprese per le quali risulta che abbiano fornito all'Alta Autorità dati imprecisi o falsi o che si siano sottratte ai versamenti dovuti, o che comunque abbiano violato norme del trattato o dei regolamenti, sono sottoposte direttamente da parte dell'Alta Autorità ad ammende ed a sanzioni pecuniarie. Infine le imposizioni di carattere finanziario dell'Alta Autorità costituiscono titolo direttamente esecutivo all'interno degli Stati.

Questo sistema, dal punto di vista giuridico, trasferisce alla CECA alcune prerogative proprie degli Stati, e attribuisce ad un organismo sopranazionale, seppure in una fase del tutto embrionale, la possibilità di effettuare una autonoma politica fiscale all'interno degli Stati membri.

Ma a prescindere da tale possibilità, che dal punto di vista economico ha valore esclusivamente di principio data la sua pressoché nulla incisività pratica, la CECA, per le disposizioni riportate, assume una ben precisa sfera di competenza, nella quale le sue svariate attività riguardanti il settore carbosiderurgico, derivano le risorse finanziarie necessarie immediatamente dall'attività dello stesso settore economico al quale si riferiscono.

Mi sembra che tale principio abbia un certo valore specie per il fatto di mettere in rapporto gli interessi dell'organismo comunitario con quelli delle imprese e viceversa senza la mediazione degli stati, preparando così la strada ad una collaborazione economica e politica a livello europeo.

E' necessario però rilevare che questo sistema, accanto al vantaggio di vitalizzare gli interessi reciproci e le differenti iniziative private e comunitarie, presenta anche lo svantaggio di legare i redditi della CECA a quelli del settore economico nel quale essa agisce. In altri termini le possibilità di reperimento di fondi seguono una linea di condotta inversa a quella che sarebbe più logica, cioè aumentano nei periodi di sviluppo del settore e diminuiscono nei periodi di crisi allorché ci sarebbe proprio bisogno di un'abbondanza di risorse per risolvere i grossi problemi di riconversione, di sovvenzioni etc. che si pongono con particolare urgenza. E' difficile infatti credere che la presenza di riserve congiunturali, mantenute ad un livello di circa 10.000.000 u.c., sia sufficiente ad annullare il problema.

Le disposizioni finanziarie riguardanti la CEE e l'Euratom, prevedono invece delle entrate basate su contributi degli Stati membri, e come già accennato, questo è fino ad ora se non l'esclusivo, certo di gran lunga il più importante mezzo di finanziamento dei due organismi comunitari.

Dal punto di vista formale è evidente che il sistema dei contributi diminuisce il carattere sovranazionale degli organismi europei, e corrispondentemente accentua la dipendenza di questi nei confronti degli Stati associati.

Economicamente poi, la base percentuale di contribuzione attribuita agli Stati, corrisponde solo empiricamente all'effettiva importanza delle loro economie e al loro grado di sviluppo o ai vantaggi che l'integrazione economica arreca loro.

Sarebbe invece assai importante che la ripartizione delle entrate avvenisse in base a valutazioni politiche ed economiche più precise e che potesse variare con una certa elasticità, tenendo conto dei campi d'intervento, dei mutamenti apportati nei diversi settori economici etc.

Rispetto a queste considerazioni risulta evidente come il metodo dei contributi statali non risponda ad alcuno dei requisiti che si suppongono desiderabili.

PREPARAZIONE E CONTROLLO DEL BILANCIO PREVENTIVO

Anche in tema di preparazione e controllo del budget le procedure stabilite dai trattati della CECA da un lato e della CEE e dell'Euratom dall'altro sono piuttosto differenti.

Nella CECA l'organo chiave del procedimento in questione è la Commissione c.d. dei quattro presidenti (della Corte di giustizia, dell'Assemblea parlamentare, del Consiglio e dell'Alta Autorità).

L'art. 78 prevede in proposito che ciascuna istituzione della Comunità, elabori uno stato di previsione delle proprie spese d'amministrazione. Gli stati di previsione vengono in seguito riuniti in un bilancio preventivo generale (comprendente una sezione speciale per le spese di ciascuna istituzione), il quale viene sottoposto per l'approvazione alla Commissione dei presidenti.

Alla Commissione dei presidenti sono pure riservati i poteri riguardanti l'approvazione del bilancio preventivo supplementare (qualora questo si renda necessario), l'autorizzazione ad effettuare storni all'interno dei diversi capitoli del bilancio o da capitolo a capitolo, la verifica della relazione

annuale del revisore dei conti.

Le spese/^{non} amministrative o d'intervento previste dall'art. 50 del trattato di Parigi, non rientrano in questo bilancio preventivo e non sono pertanto soggette alla procedura descritta.

L'Alta Autorità, sotto la sua responsabilità e alle condizioni previste dal trattato, elabora annualmente delle previsioni, riguardanti l'insieme delle sue spese d'intervento e il gettito del prelievo, in un documento complementare alla Relazione generale che essa sottopone all'esame del Parlamento e che si intitola "Bilanci della CECA", benchè non si tratti di un vero e proprio bilancio.

In questo caso la sovranità dell'Alta Autorità è totale, non avendo nè la Commissione dei Presidenti, nè il Parlamento alcun potere statutario per effettuare delle modifiche o un qual sivoglia reale controllo.

Per il Mercato Comune e l'Euratom vigono regole uniformi.

Ciascuna istituzione elabora lo stato di previsione delle proprie spese. La Commissione raggruppa di stati di previsione in un bilancio preventivo generale allegandovi un parere che può importare previsioni divergenti.

Il budget generale viene sottoposto al Consiglio il quale, se intende discostarsi dal progetto preliminare, consulta la Commissione ed eventualmente le altre istituzioni interessate.

Il Consiglio stabilisce il bilancio preliminare con deliberazione a maggioranza qualificata e in seguito lo trasmette all'Assemblea. Quest'ultima ha il diritto di proporre al Consiglio delle modifiche al progetto, nel qual caso il Consiglio consulta ancora la Commissione, e sempre se lo ritiene opportuno, le altre istituzioni interessate, dopo di che a maggioranza qualificata stabilisce definitivamente il bilancio (1).

(1) Le regole riassunte sono complicate poi dalla divisione tra le tre Comunità delle spese riguardanti le istituzioni comuni (Parlamento Europeo, Corte, Segretariato unico del Consiglio dei Ministri), che avviene in base a quote uguali, e i servizi comuni (giuridico, statistico, d'informazioni), che avviene invece in base a quote differenziate stabilite d'accordo dagli esecutivi.

La semplice esposizione delle procedure seguite nella preparazione dei bilanci, già di per sé è sufficiente ad illuminare sulla carenza di qualsiasi serio controllo e di qualsiasi democratica partecipazione alla stesura di quella che è l'espressione contabile della politica comunitaria.

Ed in realtà si può considerare il budget una pratica riservata alla burocrazia degli organismi europei e al Consiglio dei Ministri nazionali.

Una analisi più accurata conduce a conclusioni ancora più sconcertanti.

In particolare la scarsità di poteri attribuiti al Parlamento Europeo è davvero impressionante in una situazione dove, come è stato messo in rilievo a più riprese, i Parlamenti nazionali hanno perduto ogni capacità di effettivo controllo.

Non mi pare infatti che l'appartenenza del presidente dell'Assemblea Parlamentare alla Commissione dei presidenti possa considerarsi come valida e democratica partecipazione del Parlamento Europeo all'approvazione del bilancio della CECA, Sempre nel caso della CECA, l'attribuzione della maggior parte dei poteri ad una Commissione di 4 persone, nella quale inoltre sono evidenti le disparità di potere (dal punto di vista effettivo e non formale), tra, ad es., il Presidente del Consiglio e il Presidente della Corte, lascia come minimo perplessi (1).

Ma la situazione peggiora nell'ambito del Mercato Comune e dell'Euratom (2).

Qui infatti la posizione che nello statuto della CECA aveva la Commissione dei presidenti, viene rilevata, con poteri ancora aumentati, dal Consiglio dei Ministri degli Stati membri. La già discussa posizione del Consiglio nel quadro istituzionale comunitario assume in questo caso una prospettiva singolarissima in quanto esso rappresenta l'istituzione a cui compete, oltre al potere legislativo, anche quello di controllo

(1) La recente fusione degli esecutivi ha avuto come conseguenza la soppressione della Commissione dei 4 Presidenti.

(2) E' sintomatico a questo proposito il timore più volte espresso dal Parlamento Europeo di vedersi ridurre ancora i già scarsi poteri spettantigli, nel caso in cui la fusione degli esecutivi avesse condotto alla soppressione della Commissione dei Presidenti.

attraverso l'approvazione dei bilanci e la designazione dei revisori dei conti, il potere effettivo di decisione sul bilancio stesso e il potere esclusivo di presentare lo scarico del bilancio, tutto ciò come frutto di dibattiti non pubblici che rimangono assolutamente segreti.

Per contro il Parlamento Europeo si trova relegato in una posizione di assoluta inferiorità. Una volta infatti che il Consiglio gli abbia trasmesso il progetto di bilancio, esso ha di fronte le seguenti alternative: a) lasciar trascorrere il termine di un mese concessogli per pronunciarsi sui progetti di bilancio e in tal caso questi ultimi si considerano definitivamente approvati; b) approvare senza modifiche i progetti di bilancio; c) discutere i progetti e proporre delle modifiche.

In quest'ultimo caso i progetti modificati vengono ritrasmessi al Consiglio che, dopo essersi consultato con gli Esecutivi, può, a maggioranza qualificata, stabilire definitivamente i bilanci.

In pratica avviene che il Consiglio non si pronuncia sui progetti di bilancio modificati dal Parlamento e non delibera su tali modifiche, limitandosi generalmente a prendere atto della risoluzione del Parlamento.

Sulla base di questa situazione di fatto, gli esempi più recenti sono più nel senso di un deterioramento che di un miglioramento dell'equilibrio istituzionale.

Il Consiglio avvalendosi dei suoi larghi poteri, tende a limitare l'iniziativa dell'Esecutivo comunitario con una riduzione sistematica degli stanziamenti previsti nei progetti di bilancio. Se mettiamo in relazione questa pratica con l'uso di giustificare male o niente affatto i mutamenti apportati ai budget preparati dalle Commissioni, viene naturale il sospetto di un'azione cosciente ai danni dell'autonomia delle istituzioni comunitarie. Tipico è il caso del finanziamento per la formazione dei giovani lavoratori, che iscritto in bilancio per 3 anni consecutivi (61-62-63) dalla Commissione, in applicazione dell'art.50 della CEE, è stato regolarmente soppresso dal Consiglio con l'obiezione che per tale voce non c'era ancora stata una motivazione di principio.

Inoltre i centri decisionali vanno trasferendosi alla chetichella a livelli sempre più bassi e meno ufficiali; così i problemi di bilancio che sarebbe logico fossero discussi dai Ministri delle finanze, sono passati dalle competenze dei Ministri in carica che fanno parte del Consiglio, al Comitato dei Rappresentanti permanenti, e da questo alla Commissione per i bilanci del Consiglio, dato che il Comitato dei Rappresentanti si limita in

genere a far proprio quanto già stabilito in seno alla Commissione per i bilanci.

Infine può accadere che la posizione del Parlamento Europeo nella discussione dei bilanci possa assumere addirittura un profilo umoristico. Infatti, mentre non è prevista dai trattati una consultazione del Parlamento Europeo nell'elaborazione o nella revisione del programma quinquennale dell'Euratom, il Parlamento stesso è incaricato di discutere il progetto di bilancio per le ricerche e gli investimenti il quale in effetti non rappresenta che la delimitazione annuale delle attività e della politica stabilite nel programma, sul merito del quale il Parlamento Europeo non ha avuto modo di esprimere alcun giudizio.

LE ENTRATE (1)

L'ammontare delle entrate della CEE per il 1963 è stato di 53.519.137 u.c.; per il 1964 di 61.461.993 u.c.; per il 1965 esso è stato stabilito dal Consiglio in 157.726.759 u.c. (2).

Queste somme sono destinate sia a soddisfare le necessità della Commissione, sia a coprire la parte a carico della Comunità, destinata al Parlamento Europeo, al Consiglio e alla Corte di Giustizia.

(1) I dati riportati in questo capitolo e in quello seguente sono stati tratti dalle ultime relazioni delle Commissioni e dell'Alta Autorità, nonché dalle seguenti Gazzette Ufficiali e documenti del Parlamento Europeo:

- Gazzette Ufficiali:	- Parlamento Europeo Discussioni:
20.2..1964 No. 30	Ottobre 64 No. 64
27.2 .1964 " 34	" 64 No. 73
27.5..1964 " 81	Giugno 64 No. 71
23.11.1964 " 191	
11.12.1964 " 205	
1.12.1964 " 198	
12.3..1965 " 40	
-Parlamento Europeo	- CECA Allegati finanziari:
Documenti di Seduta:	1964-65 e 1962-63
18.12.'61 No. 110	
14. 6. 63 " 31	- CEE e CECA conti di gestione e bilanci finanziari: 1963
5. 6. 64 " 39	
23.7.64 " 55	- COMMISSIONE DI CONTROLLO Relazione relativa all'esercizio 1962
23.10. 64 " 90	
23.11. 64 " 102	
23.11. 64 " 103	

(2) Queste cifre non comprendono i contributi degli Stati destinati al F.E. di Sviluppo. Le difficoltà incontrate nel reperimento dei dati mi costringono a citare delle cifre riferentisi ai bilanci preventivi, le quali perciò potranno anche non coincidere con i consuntivi dei rispettivi esercizi?

L'origine di tali proventi risale per la maggior parte ai contributi degli Stati membri previsti dai primi due paragrafi dell'art. 200 del Trattato. Essi sono stati per il 1963 complessivamente di 47.413.214 u.c., per il 1964 di 59.589.008 u.c. Per il resto sono frutto del gettito delle imposte percepite sulle retribuzioni dei funzionari, dei contributi del personale stesso al finanziamento del regime pensioni, e di altre entrate varie come la vendita di stampati, gli interessi bancari, la vendita di mobilio o di immobili etc.

L'Euratom ha potuto contare su entrate che, per il bilancio di funzionamento sono state di 12.607.341 u.c. nel 1963 e di 13.267.963 u.c. nel 1964, mentre per il bilancio delle ricerche e degli investimenti sono state di 94.000.000 u.c. nel 1964 e di 101.452.000 u.c. nel 1965. I contributi nazionali calcolati in base all'art. 172 par. 1°, sono passati da 10.779.148 u.c. nel 1963 a 12.545.378 nel 1964; in base al criterio di ripartizione dell'art. 172 par. 2°, essi sono passati invece da 82.034.000 u.c. nel 1964 a 82.764.000 u.c. nel 1965. Buona parte dell'incremento delle entrate nell'ultimo bilancio delle ricerche è dunque dovuto ai prestiti ottenuti dall'Export-Import Bank, in conformità alle decisioni prese dal Consiglio dei Ministri (1).

Le entrate della CECA per l'esercizio 1961-62, ammontano a 41.310.000 u.c.; per l'esercizio 1962-63 a 31.263.000 u.c. (2).

La quota fornita dal prelievo è stata di 28.246.000 u.c. nel 1961-62, e di 19.625.000 u.c. nel 1962-63.

Il tasso del prelievo è ora dello 0,20%. A questa percentuale si è giunti dopo varie riduzioni di cui l'ultima risale al 1962.

In proposito c'è da notare che, per quanto non previsto dal trattato, in pratica si è introdotto un certo controllo parla-

(1) Gazz. Uff. CEE No. 40 12.3.1965 Consiglio.

(2) Queste cifre non comprendono le voci "Prestiti emessi durante l'esercizio" (47.372.000 u.c. durante l'esercizio 1962-63) e le altre voci per "Garanzie, mutui, interessi, e importi accantonati divenuti senza assegnazione" che ad es. nell'esercizio 1962-63 raggiungono un totale di 112.612.000 u.c. (Allegato finanziario all'11a Relazione Generale della CECA).

mentare in merito alla determinazione del tasso di prelievo. Infatti l'Alta Autorità, di sua iniziativa, ha fatto divenire consuetudine la prassi per cui, prima di fissare il nuovo saggio di prelievo consulta la Commissione per i bilanci e le altre commissioni interessate del Parlamento.

Per quanto l'Alta Autorità si sia attenuta generalmente alle decisioni delle Commissioni, essa però non se ne sente vincolata; ed infatti nel 1962 essa ha disposto in modo divergente dai pareri quasi unanimi delle quattro Commissioni Parlamentari.

LE SPESE

- 1) Il bilancio di funzionamento della Commissione CEE mostra, relativamente agli ultimi esercizi, la seguente progressione negli stanziamenti:

26.414.069 u.c. per il 1962

49.303.510 u.c. per il 1963

56.470.780 u.c. per il 1964

Il Consiglio ha stabilito il bilancio preventivo per il 1965 in 157.726.759 u.c. (1).

Questo bilancio viene diviso, a seconda della natura delle spese in 5 titoli.

Il primo riguarda le spese per il personale. I relativi stanziamenti sono passati da circa 12 milioni e mezzo di u.c. nel 1962 a 17 e 1/2 nel 1963 e a 19,400 circa nel 1964. Nel 1965 esse sono di 20.725.280 u.c.

Il secondo si riferisce agli immobili e alle spese varie di funzionamento. Nel 1962 esso ha assorbito 6.808.811 u.c., nel 1963 9.621.100 u.c., nel 1964 8.794.300 u.c. Per il 1965 sono previste spese per 6.500.529 u.c.

Il terzo titolo comprende il contributo della CEE alle spese dei servizi comuni a più Comunità o Istituzioni (es. Uff. Statistico, Servizio Giuridico, Informazioni etc.). Per esse sono state stanziare 3.276.162 uc nel 1962, 4.404.920 uc nel 1963, 5.112.640 nel 1964 e 6.208.680 uc per il 1965.

Il quarto titolo riguarda il Fondo Sociale Europeo. Questo fondo ha usufruito di 3.716.608 uc nel 1962; 17.818.000 uc nel 1963; 23.197.860 uc nel 1964. Nel budget del 1965 è previsto uno stanziamento di 19.674.900 uc.

(1) Queste cifre non comprendono i fondi destinati al F.E. di Sviluppo ad eccezione delle spese Amministrative e delle perizie dei progetti finanziari del Fondo.

Infine il titolo V è configurato come titolo speciale relativo al recente Fondo Europeo Agricolo d'orientamento e garanzia. Il primo stanziamento è previsto solo dal bilancio 1965, ed ammonta a 102.606.000 uc. Questa cifra assorbe dunque la maggior parte dell'incremento delle spese di bilancio del 1965.

Il bilancio della Commissione dell'EURATOM mostra i seguenti stanziamenti relativi alle spese di funzionamento:

6.259.684 uc per il 1962
7.761.654 uc per il 1963
8.606.750 uc per il 1964

I tre titoli del bilancio rappresentano rispettivamente, il primo le spese per il personale che sono state passate da 3.606.037 uc nel 1962 a 4.609.700 uc nel 1963 e a 4.962.170 nel 1964,

il secondo le spese per gli immobili e le varie che sono passate da 1.600.800 uc nel 62, a 2.000.000 uc nel 63 e a 2.370.260 uc nel 64, il terzo le spese per i servizi comuni a più Comunità o Istituzioni. Quest'ultimo presenta degli stanziamenti di 1.052.822 uc per il 62, 1.154.954 uc per il 63, 1.052.822 uc per il 1964.

- 2) Il bilancio dell'ALTA AUTORITA' per le spese amministrative, presenta la seguente progressione:

10.418.577 uc per l'esercizio 1961-62
11.516.260 uc per l'esercizio 1962-63
13.848.766 uc per l'esercizio 1963-64
14.987.454 uc per l'esercizio 1964-65

Com'è noto l'anno finanziario della CECA decorre dal 1° luglio al 30 giugno, a differenza di quello della CEE e dell'Euratom che corrispondono all'anno solare. (1)

Le brevi note che seguiranno sulla ripartizione generale delle spese amministrative della CECA, hanno un valore relativo dato che le voci di bilancio hanno subito, nella loro conformazione, alcune variazioni da un esercizio all'altro.

Le spese per il personale sono passate da 6.028.671 uc per l'esercizio 61-62 a 7.963.500 nell'esercizio 64-65.

Le spese di funzionamento (immobili, attrezzature, missioni, inchieste, convegni, pubblicazioni etc.), sono passate da 2.060.143 uc nel 1961-62 a 3.288.533 uc nel 63-64, e a 3.803.000 uc nel 64-65.

- (1) In occasione della fusione degli esecutivi anche l'anno finanziario della CECA è stato fatto concidere con l'anno solare.

La voce spese diverse (opere sociali, contributi per la scuola europea), è passata da 496.414 uc per l'esercizio 62-63, a 635.300 uc per l'esercizio 63-64 e a 758.900 uc per quello 1964-65.

Le spese dei servizi comuni sono salite da 1.635.490 uc per il 61-62 a 2.462.054 per il 64-65.

- 3) Gli stanziamenti stabiliti nel bilancio per il PARLAMENTO EUROPEO, negli ultimi esercizi presentano le seguenti variazioni:

4.746.921 nel 1962

5.617.800 nel 1963

6.035.390 nel 1964

Lo stato di previsione del Parlamento Europeo per il 1965 mostra un incremento nelle spese di 388.410 uc con un totale generale di 6.423.800 uc.

- 4) Il bilancio di spese del CONSIGLIO DEI MINISTRI è passato da 4.804.715 uc nel 1962 a 5.993.670 nel 1963 e a 6.471.960 uc nel 1964.

Infine le spese stabilite per la CORTE DI GIUSTIZIA sono state di 1.052.003 uc nel 1962, 1.265.440 uc nel 1963, 1.331.860 uc nel 1964.

Com'è noto le spese delle tre Istituzioni comuni, Parlamento Europeo, Consiglio e Corte di Giustizia, sono sopportate per $\frac{1}{3}$ da ciascuna Comunità secondo le disposizioni dell'art.6 della Convenzione relativa alle Istituzioni Comuni. Ciononostante, in pratica, i versamenti delle Comunità per tali Istituzioni differiscono tra loro a causa di contributi speciali, per lo più di modesta entità, che vengono versati in aggiunta alla quota parte spettante ad ogni Comunità. Ad es. il bilancio del Parlamento prevede, con un capitolo speciale, un contributo, che nel 1964 è di 330.000 uc, da parte della CEE per spese relative agli organi interparlamentari. Ugualmente accade nel bilancio del Consiglio, dove ad es. le spese per il revisore dei conti della CEE e della Commissione di Controllo per le altre due Comunità, sono diverse, e della Corte dove le spese riguardanti la Commissione dei Presidenti sono a carico esclusivo della CECA.

Premesso che riguardo alle questioni relative ai titoli del bilancio della CEE riferentesi al Fondo Sociale Europeo e al Fondo Eur. Agricolo farò cenno a parte, il rilievo principale che nasce spontaneo dalla analisi delle spese amministrative delle Comunità, è il loro ammontare ridotto in confronto ai compiti affidati alle Comunità stesse.

Se ciò può essere motivo di soddisfazione, in quanto indice di una burocrazia europea più efficiente di quelle nazionali, il ché è uno dei risultati positivi dell'integrazione, c'è però da rilevare che una delle cause determinanti il contenimento delle spese amministrative è la politica di bilancio adottata dal Consiglio, che come già accennato, tende a comprimere indiscriminatamente qualsiasi voce di spesa.

I principi adottati nella determinazione delle riduzioni da apportare ai bilanci preventivi presentati dalle Commissioni, sono per lo più discutibili e spesso addirittura incomprensibili. Così il Consiglio ha adottato di volta in volta motivazioni in base alle quali i tagli da esso apportati, erano determinati dall'"eventualità dell'ingresso dell'Inghilterra nel MEC"; dalle "conseguenze di ordine organizzativo che potrebbero conseguire alla fusione delle Istituzioni" (motivo questo di cui il Consiglio si serve da innumerevoli anni); dall'applicazione anche nell'ambito comunitario della politica economica generale raccomandata dal Consiglio stesso agli Stati membri, "per cui non si dovrebbe eccedere, nell'aumento delle spese pubbliche, il 5%".

Nell'espone le sue ragioni non sembra che il Consiglio sia stato buon profeta, nè che sia ricorso, nei suoi paragoni, a delle situazioni omogenee come avrebbe dovuto. A parte il fatto che è assai dubbio che la raccomandazione del Consiglio sia stata applicata dagli Stati membri, stupisce che il Consiglio, nell'analizzare le cause degli aumenti richiesti dalle Commissioni ed in particolare da quella della CEE, abbia dimenticato i ripetuti riconoscimenti fatti in precedenti occasioni, sul moltiplicarsi delle attività e responsabilità delle Comunità "particolarmente importanti nel campo della politica agricola, nell'esecuzione degli accordi di associazione con la Grecia, la Turchia; gli Stati Africani e Malgascio, nell'esame dei problemi congiunturali, nell'elaborazione della politica commerciale, negli affari sociali, nella politica dei trasporti etc."

Inoltre il Consiglio ha mancato, nell'effettuare le sue riduzioni, anche per non aver considerato che il limite del 5% può essere se mai valido per l'ammontare globale delle spese, ma non per ciascuna delle voci, e degli impegni delle Comunità.

Tra i settori caduti in crisi a causa di questa politica, è quello del personale che presenta ogni anno una situazione più grave. Il Consiglio infatti, opera delle riduzioni, rispetto alle richieste di personale, che raramente sono inferiori al 50%. Ciò ha determinato ritardi spesso gravi dell'attuazione dei compiti istituzionali delle Comunità, specie della CEE e degli impegni nuovi di volta in volta attribuitele (vedi politica agricola, opp. programmi per la libertà di stabilimento e la libera

prestazione dei servizi etc.). C'è da rilevare a questo proposito che, con tali criteri restrittivi, vengono perduti anche alcuni vantaggi che l'integrazione europea dovrebbe apportare. Ad es., un'accentuata concorrenza a livello europeo avrebbe come conseguenza una rivoluzione spontanea dei sistemi di produzione e dei mercati. Sarebbe dunque logico che all'applicazione degli articoli antitrust dei trattati venissero dedicati sforzi finanziari assai maggiori così da impostare una politica dinamica che non si limiti ad una sorveglianza sull'esistenza di una pluralità di operatori economici, ma provveda affinché coesistano sul mercato concorrenti reali ed attivi.

Altre conseguenze negative lamentate a causa dei criteri restrittivi adottati dal Consiglio nell'approvazione dei bilanci, sono la carenza nei servizi di stampa e di informazione sia negli Stati membri, sia al di fuori della Comunità nelle aree depresse e generalmente nei paesi di nuova costituzione. Ugualmente le spese per missioni di esperti, studi, inchieste, borse di studio etc. vengono spesso talmente ridotte da non servire più agli scopi per cui gli stanziamenti sono stati richiesti.

Mi pare inutile insistere ancora sul fatto che le conseguenze di questo atteggiamento, come pure in genere i motivi che ne sono all'origine, hanno natura squisitamente politica, ed è in questa sede dunque che vanno discusse e risolte.

A questo punto rimarrebbe ancora da fare l'esame delle spese comunitarie politicamente qualificanti, quali quelle dei Fondi speciali (di Sviluppo, Sociale e Agricolo), quelle stabilite nel Bilancio per le Ricerche e per gli Investimenti della CEEA, e infine quelle di Ricerca, riadattamento, garanzia e prestiti sostenute dalla CECA.

Questo lavoro però, pur essendo utilissimo per un'analisi approfondita dei bilanci delle Comunità, data la sua vastità e l'impegno che richiede, può rappresentare il tema di un nuovo studio e non viene qui svolto.

Per i fini più ristretti che ci proponiamo, riguardanti l'analisi della formazione delle spese di bilancio, e dell'intervento dei diversi organi comunitari nella loro approvazione, basterà dire che per esse si riscontrano le stesse mancanze e gli stessi difetti rilevati per le spese amministrative, in particolare debolissimi i poteri del Parlamento Europeo e decisivi quelli del Consiglio.

POSSIBILITA' DI ATTUAZIONE DELL'ART.201 DEL TRATTATO ISTITUEN-
TE LA CEE.

Durante l'esame dell'attuale situazione della Comunità, è stato messo ripetutamente in rilievo come il sistema di finanziamento comunitario basato essenzialmente sui contributi degli Stati, e da questi controllato attraverso il Consiglio, sia fonte di notevoli squilibri e dia origine a problemi istituzionali e politici di portata decisiva.

D'altra parte lo stesso trattato istitutivo della CEE, indica come tale sistema non possa considerarsi che provvisorio, ed all'art.201 stabilisce che la Commissione dovrà studiare i modi attraverso cui sostituire i contributi degli Stati "con risorse proprie, ed in particolare con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune dopo la definitiva instaurazione di quest'ultima. A tal fine la Commissione presenterà proposte al Consiglio, che delibererà all'unanimità dopo aver consultato l'Assemblea parlamentare".

Ci sono dunque tutte le condizioni perchè questo punto sia affrontato dagli Europeisti e sia sviluppato con energia al fine d'imporre una soluzione coerente con le prospettive di un consolidamento delle istituzioni comunitarie e con la loro democratizzazione.

E' necessario rilevare subito come il citato art. 201, seppure non ha stabilito in maniera precisa il modo con cui dovranno essere reperite le risorse proprie della Comunità lasciando aperte tutte le strade, ha indicato "in particolare", quale possibile fonte, le entrate provenienti dalla tariffa doganale comune. Sarà dunque questa via ad essere battuta per prima, ed in ogni caso preferenzialmente dalla Commissione o dagli altri organi ed esperti interessati.

E' quanto è accaduto infatti nell'unico tentativo effettuato finora di dare una prima applicazione al disposto dell'articolo 201.

Nell'occasione dell'elaborazione della politica agricola comune, è stato previsto un sistema di prelievi sulle importazioni di prodotti agricoli dai paesi terzi il cui gettito "spetta alla Comunità ed è devoluto a spese comunitarie in modo che le entrate di bilancio della Comunità comprendano detto gettito ed allo stesso tempo tutti gli altri introiti decisi a norma del trattato e i contributi degli Stati decisi a norma dell'art. 200 del trattato".

Questo principio è stato approvato dal Consiglio nel regolamento n° 25 del 4 aprile 1962 (art.2 par.1), ma la sua applicazio

ed
ne è stata rinviata sine die/anche per il finanziamento del Fondo, si è preferito ricorrere ad un sistema di contributi statali valido per tre anni, al termine dei quali nuove norme interverranno per il periodo transitorio al fine di garantire un progressivo passaggio al regime del mercato unico.

Ora, dato che non è certo possibile che l'insieme delle spese della Comunità sia finanziato per mezzo dei soli prelievi agricoli (1), la Commissione ha proposto che, una volta raggiunta l'abolizione completa dei dazi (in seguito alle accelerazioni del ritmo di disarmo doganale stabilito dal trattato, la Commissione considera che ciò possa avvenire per il 1° gennaio 1967), tutte le spese della Comunità vengano coperte mediante risorse proprie, alimentate sia dai prelievi sui prodotti agricoli, sia dai proventi della tariffa esterna comune relativi a tutti gli altri prodotti.

Appunto in questo senso essa ha sottoposto al Consiglio delle proposte in base alle quali, a partire dal 1.1.1967, i proventi dei prelievi agricoli e dei dazi doganali esterni "spettano" alla CEE in qualità di entrate proprie (2). (Il Consiglio si è impegnato a discutere queste proposte entro il 30 giugno 1965. Entro questa data infatti scadono le norme regolanti il primo periodo di attività del Fondo Agricolo).

Non si può non essere d'accordo con questo principio che inoltre è dettato da uno stato di necessità, in quanto se al momento dell'abolizione dei dazi intracomunitari, i proventi della tariffa esterna non fossero considerati in pieno diritto introiti della Comunità e non affluissero direttamente al

-
- (1) Si è calcolato che l'ammontare del prelievo sulle importazioni agricole della Comunità si aggirerà intorno ai 600 milioni uc (372 miliardi di lire circa) per l'anno 1967-68 che sarà il primo anno di piena operatività del mercato comune agricolo almeno per i principali prodotti. Le necessità del Fondo Agricolo invece, quando il sistema di rimborsi all'esportazione, di sostegno ai prezzi agricoli, di aiuti agli investimenti rurali etc., troverà la sua completa attuazione, sono stimate intorno ai 1.300 milioni uc (806 miliardi di lire circa). The Economist 8-14 maggio 1965.
- (2) Mentre a decorrere dall'1.1.1967 essi affluiranno direttamente alla Comunità, durante un periodo transitorio di 5 anni, si dovrebbe ricorrere ad un sistema misto di contributi e di entrate proprie in base al quale queste ultime aumenteranno secondo un principio di progressiva gradualità. Nel 1972 queste entrate daranno un gettito di approssimativamente 2.400 milioni u.c. (circa 1.488 miliardi di lire) The Economist, cit.

suo bilancio, si rischierebbe di assistere ad una guerra aperta tra le diverse amministrazioni nazionali nel proposito di assicurare alle proprie frontiere il passaggio del massimo di importazioni dai paesi terzi (1).

Senonché il sistema così delineato, se assunto con unica e decisiva soluzione al problema del finanziamento autonomo della Comunità (come sembra essere per ora nelle intenzioni della Commissione), è tutt'altro che soddisfacente, ed anzi perfino pericoloso.

Il risultato più evidente che ne scaturirebbe, infatti, è che la Commissione sarebbe portata, per necessità di bilancio a seguire criteri eminentemente protezionistici. Essendo le sue possibilità finanziarie legate rigidamente al livello della tariffa esterna e all'ammontare delle importazioni comunitarie, essa, nel reperimento dei mezzi necessari allo svolgimento dei compiti assegnatele, non avrebbe altra scelta che quella di imporre la combinazione di questi fattori che le assicurino il massimo reddito.

Non è chi non veda come tale prospettiva sia completamente da respingere.

Dal punto di vista strettamente economico, il processo d'integrazione con conseguente abolizione dei dazi, produce da un lato degli effetti benefici dovuti alla "creazione degli scambi", dall'altro degli effetti dannosi dovuti al loro sviamento. Al vantaggio ottenuto dall'aumento del commercio tra i paesi membri dell'unione e dal maggior grado di specializzazione da essi raggiunta in seguito all'abolizione dei dazi, va dunque contrapposta una perdita conseguente ad una diminuzione degli scambi e della specializzazione tra i paesi membri e i paesi non membri.

Anzi è necessario chiarire che non tutto l'incremento del commercio all'interno dell'unione rappresenta un aumento della specializzazione tra i paesi associati. Parte dell'aumento non fa che spostare il commercio dai paesi non membri verso i paesi aderenti all'unione, sostituendo alla specializzazione tra i paesi associati e non associati la specializzazione fra i soli paesi associati. In questo caso di semplice trasferimento, è facile rilevare come l'effetto dello sviamento del commercio si risolve sempre nella sostituzione di un produttore a costo

(1) A questo proposito sarebbe opportuno prevedere pure una trasformazione delle amministrazioni doganali, al fine di legherle in qualche modo alla Comunità e di renderle consapevoli di effettuare il loro lavoro nell'interesse e sotto la direzione della Comunità Europea.

più alto in uno dei paesi associati, ad un produttore a costo inferiore in un paese non associato e pertanto comporta una perdita in senso assoluto (1).

E' probabile che per ciò che riguarda la Comunità, i benefici che le derivano da tale situazione siano maggiori delle perdite, mentre il contrario accade nei riguardi dei paesi terzi, se non altro in quanto il beneficio viene ripartito esclusivamente tra i paesi membri, mentre la perdita viene ripartita tra questi e i paesi terzi.

Non è qui il caso di valutare analiticamente ciò che accade in realtà, quanta importanza cioè abbia effettivamente il beneficio o la perdita derivante dall'incremento o dalla diminuzione del commercio e della specializzazione, nè quanta influenza possa avere nel mutare i risultati descritti, l'effetto di reddito derivante dall'unione economica (se cioè esso sia atto ad accrescere i redditi reali dei paesi membri in modo tale da stimolare le importazioni e le esportazioni accrescendo così il commercio con i paesi terzi).

Ciò che importa è constatare come già lo stesso meccanismo economico insito nel processo d'integrazione, sia estremamente delicato e incerto per ciò che concerne l'andamento dei rapporti commerciali con i paesi non membri, e come la massima attenzione vada posta affinché l'evoluzione degli scambi con il resto del mondo, specialmente a lungo termine, non si ripercuota negativamente sul progresso economico della Comunità come dei paesi terzi.

Non è dunque assolutamente logico che la considerazione di dover reperire un certo ammontare di introiti sia determinante per stabilire la politica commerciale della Comunità verso il resto del mondo.

I sintomi di stanchezza che si possono rilevare presentemente nell'incremento del tasso di sviluppo economico dei paesi aderenti alla CEE, dimostrano come l'integrazione non è una fonte di per sé sufficiente per alimentare il progresso delle economie integrate e come molti altri fattori vi concorrano, tra i quali la politica commerciale comune che deve essere perciò realizzata con criteri adeguati.

Dobbiamo considerare poi il pericolo che tutta la politica comunitaria, stabilita in vista di entrate determinate preventivamente, venga rimessa completamente in discussione ogni qual volta, per le necessità o considerazioni più varie, si sia costretti a mutare alcuni dazi esterni.

(1) Tibor Scitovsky: "L'integrazione economica dell'Europa occidentale". Milano 1961, pag. 58ss.

Infine, dal punto di vista più strettamente politico, non si può assolutamente permettere che la Comunità Europea, nata con ambizioni tutt'altro che protezionistiche, sia condotta ad un'involuzione di questo tipo da un errato sistema di finanziamento, che anzi essa deve invece prospettarsi in pieno i doveri e le responsabilità che le competono nei confronti dei paesi del terzo mondo, di quelli aderenti al sistema comunista, come di quelli aderenti al sistema occidentale.

Tra le proposte che si possono fare per dotare la CEE di un sistema di finanziamento più logico e coerente con le sue necessità, c'è quella di attribuirle un potere di tassazione diretto all'"interno dei paesi della Comunità", ad es. assegnandole i proventi di una tassa comunitaria.

L'occasione per una soluzione del genere, potrebbe essere trovata nell'ambito del progetto attualmente allo studio della Commissione, riguardante la sostituzione dell'imposta sulla ci fra d'affari (I.G.E.) con un'imposta sul valore aggiunto.

Com'è noto, allo stato attuale, il solo paese della piccola Europa che adotti l'imposta sul valore aggiunto è la Francia. Negli altri vige invece l'imposta sulla cifra d'affari. Ora nel Trattato istitutivo della CEE, gli artt. 99 e 100 si riferiscono al problema dell'armonizzazione tra i diversi sistemi legislativi. In particolare l'art.100 tratta in generale del ravvicinamento delle legislazioni qualora queste abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del Mercato Comune. E' appunto il caso dell'imposta sulla cifra d'affari (a cascata), i cui sistemi di rimborso all'esp^ortazione, si prestano a manipolazioni tali da compromettere buona parte degli sforzi relativi non solo all'abbassamento dei dazi, ma anche all'attuazione di una leale concorrenza e alla instaurazione dell'integrazione vera e propria dei mercati ~~attraverso~~ attraverso l'eliminazione totale dei dazi.

Di fronte a questa situazione, la Commissione ha posto allo studio il problema, e, tra le diverse soluzioni prospettatesi, si è orientata nel senso di sostituire i vari sistemi d'imposizione esistenti, con un'imposta sul valore aggiunto la quale consente un controllo abbastanza preciso sulle somme pagate e da rimborsarsi al momento dell'esportazione.

Il tasso di tale imposta, almeno in primo tempo, raggiungerebbe livelli differenti in ogni paese della Comunità, in quanto esso verrebbe stabilito in funzione dell'ammontare che i diversi sistemi fiscali recepiscono attraverso l'imposta attuale.

La Commissione però prevede, e lo ha annunciato più volte pubblicamente, che il tasso dell'imposta venga gradualmente equiparato in tutti i paesi, in modo che entro una certa data,

(indicata nel 1 gennaio 1967), tutti i controlli di frontiera, per ciò che riguarda gli scambi di merci tra gli stati membri, possano essere aboliti.

Tralascio qui le polemiche suscitate dal fatto che l'art. 100 si limita a parlare di ravvicinamento delle legislazioni e non di armonizzazione come proposto dalla Commissione, e quelle riguardanti le trasformazioni che importerebbe, nei vari sistemi economici, un cambiamento così radicale dell'imposta.

La necessità di una tale armonizzazione pare indubbia. Lo stesso Consiglio d'altra parte ha invitato recentemente la Commissione a presentare al più presto una proposta relativa alla struttura e alle modalità di applicazione del sistema d'imposta sul valore aggiunto.

Dunque tale imposta, creata dagli organi comunitari e da applicarsi uniformemente nei sei paesi aderenti alla Comunità, avrebbe tutte le carte in regola per diventare un'imposta della Comunità.

Naturalmente data l'importanza dell'imposta nell'economia degli Stati, e la sproporzione tra il suo ammontare e le presenti necessità delle istituzioni europee, essa sarebbe configurabile per ora solo come una sovraimposta, da applicarsi da parte della Commissione.

In pratica cioè si potrebbe dar vita ad un sistema per cui ogni anno gli organi europei stabiliscono nel bilancio preventivo l'ammontare della sovraimposta, la quale verrebbe applicata automaticamente all'interno degli Stati, senza necessità di alcuna ulteriore disposizione da parte di questi ultimi.

Un'indagine più approfondita potrebbe anche dimostrare l'opportunità di attribuire alla Comunità Europea un tipo di imposta diversa da quella sul valore aggiunto.

I problemi di attuazione pratica non diminuiscono però l'importanza e la necessità di stabilire un sistema finanziario autonomo della Comunità, organico e conforme ad un indirizzo autenticamente federalistico.

A questo proposito infine non va dimenticato che, mentre il prelievo della CECA dovrà essere abolito, in quanto il sistema di entrate ed in particolare la tassa comunitaria, coprirebbe anche il fabbisogno di questa Istituzione, sarà necessario ottenere per la Comunità Unificata il potere, oggi attribuito esclusivamente alla CECA, di procurarsi dei fondi attraverso l'emissione di prestiti.

IL CONTROLLO PARLAMENTARE NELL'APPROVAZIONE DEL BILANCIO

Uno dei problemi più importanti che si porrà nel prossimo futuro, è quello dei poteri del Parlamento Europeo in materia di bilancio.

La questione è strettamente legata agli altri due problemi del finanziamento autonomo della Comunità e dell'elezione del Parlamento stesso a suffragio universale secondo le disposizioni dell'art. 138 (par.3°).

Infatti sono questi due punti a dare un senso ed un valore decisivo alla battaglia per l'aumento dei poteri parlamentari di controllo sui bilanci delle istituzioni europee. Bisogna rilevare comunque che l'assunzione di una più ampia funzione di controllo da parte dell'organo rappresentativo europeo, presenta già di per sé un valore di principio di notevole importanza, e contribuisce ad allargare il dibattito pubblico consentendo una più ampia conoscenza intorno ai problemi in discussione.

L'ampliamento dei poteri e delle competenze del Parlamento Europeo nel settore dei bilanci, assume tutto il suo valore se posto in relazione al campo di attività delle Comunità Europee che è essenzialmente quello dell'economia. In base a questa considerazione, si può comprendere come il controllo sui bilanci presenti in pratica la caratteristica di un potere di definizione della maggior parte della politica svolta dalle Comunità. Tale rilievo è confermato dalla pratica, introdotta da alcuni anni, di far precedere il bilancio, all'atto della sua presentazione al Parlamento, da un'introduzione generale elaborata dall'esecutivo, le cui considerazioni politiche danno tono a tutta la discussione nell'ambito parlamentare.

E' evidente dunque l'importanza che presenta la soluzione di questo problema in vista del rafforzamento delle Comunità, dell'ampliamento della loro sfera di autonomia e della loro democratizzazione.

La questione è sentita anche dalle istituzioni europee. Il Parlamento e la Commissione hanno insistito ripetutamente sulla necessità di un rafforzamento dei poteri dell'Assemblea parlamentare in materia di bilancio, ed hanno effettuato varie proposte in tal senso. L'avvicinarsi del momento in cui l'integrazione dei mercati sarà realizzata completamente, la fusione degli esecutivi con conseguente abolizione della Commissione dei 4 Presidenti, e la constatazione che L'Esecutivo unico viene a disporre immediatamente di risorse proprie (gettito CECA e prelievi agricoli), hanno recentemente riacutizzato l'interesse perchè si giunga ad una soluzione soddisfacente.

Nel 1963, la relazione dell'on. Furler, presentata a nome della Commissione politica, sulle competenze e sui poteri del Parlamento Europeo, aveva rilevato, in materia di bilancio, le carenze dell'attuale situazione e proposto una maggiore collaborazione tra i diversi organi (Commissione, Consiglio e Parlamento), in attesa che il passaggio del sistema di funzionamento della CEE dai contributi alle entrate proprie, fornisse l'occasione per una radicale trasformazione delle competenze del Parlamento in materia finanziaria.

Nel 1964, la relazione dell'on. Vals, elaborata a nome della Commissione per i bilanci e l'amministrazione, riprende e sviluppa il tema dei poteri del Parlamento in materia di bilancio, fornendo una serie di proposte a carattere provvisorio, ma di notevole portata sia ideale sia pratica.

Con esse, in attesa che la fusione delle Comunità riproponga la necessità di soluzioni più radicali, si chiedeva che a partire dalla fusione degli esecutivi, gli artt. 203 del trattato CEE, 177 del trattato CECA, e 78 (par.1-2-3) del trattato CECA, venissero sostituiti con nuove disposizioni, in base alle quali in particolare:

- 1) Il progetto di bilancio e lo stato riepilogativo devono venire sottoposti dalla Commissione contemporaneamente al Consiglio e al Parlamento,
- 2) Il Consiglio stabilisce il bilancio preventivo a maggioranza qualificata e lo trasmette al Parlamento Europeo allegandovi una particolareggiata motivazione d'ordine politico,
- 3) Qualora entro il termine di 6 settimane il Parlamento con deliberazione presa a maggioranza dei 2/3 dei voti espressi e a maggioranza dei membri che lo compongono, abbia proposto modificazioni, il progetto di bilancio modificato viene rinviato al Consiglio. L'importo complessivo delle spese può venir aumentato solo d'accordo con l'Alta Commissione,
- 4) Se il Consiglio intende discostarsi dal progetto di bilancio stabilito dal Parlamento, esso deve deliberare in proposito all'unanimità se le modificazioni riguardano previsioni di spesa finanziate con risorse proprie, opp. a maggioranza qualificata per le altre spese, comprese quelle amministrative,
- 5) Per ciò che riguarda la CECA, le dette disposizioni non si riferiscono alle spese diverse da quelle iscritte nello stato di previsione delle spese amministrative,
- 6) L'Alta Autorità è vincolata nella determinazione dei tassi di prelievo dalle modificazioni alle sue proposte approva-

te dal Parlamento a maggioranza dei 2/3 dei voti espressi e a maggioranza dei membri,

- 7) La discussione del Parlamento sul bilancio, si conclude con una votazione capitolo per capitolo, per appello nominale che stabilisce il quorum e la maggioranza previsti dalle proposte precedenti.

La Commissione, riallacciandosi esplicitamente a questa risoluzione del Parlamento Europeo, ha recentemente proposto al Consiglio, che nell'ambito della discussione riguardante il nuovo sistema di finanziamento del Fondo Agricolo, venga approvata la modifica, da applicarsi a partire dal bilancio per il 1968, dell'art.203 del trattato della CEE. Essa si è discostata dalle deliberazioni dell'Assemblea Parlamentare solo per aumentare leggermente le sue competenze nel processo di approvazione del bilancio (quest'ultimo se modificato dal Parlamento deve venir ritrasmesso alla Commissione, che entro 15 giorni comunica al Consiglio il suo parere favorevole alle modifiche opp. gli emendamenti che propone di apportare a tali modifiche), e per sostituire ai criteri di maggioranza proposti per la definitiva approvazione del bilancio preventivo da parte del Consiglio, una prassi diversa in base alla quale il Consiglio delibera a maggioranza dei membri che lo compongono per emendare nel senso proposto dalla Commissione le modifiche apportate dall'Assemblea, mentre delibera a maggioranza di 5 membri per adottare delle disposizioni che si discostino sia dalla modifica apportata dall'Assemblea, sia dalla posizione adottata dalla Commissione.

In quest'ultimo punto mi sembra che la proposta della Commissione introduca un discutibile criterio discriminatorio per cui, le modifiche apportate dal Parlamento possono essere respinte o emendate dal Consiglio a maggioranza dei suoi membri quando quest'ultimo segue gli indirizzi proposti dalla Commissione, mentre altrimenti la maggioranza necessaria sale a 5 membri. E' facile comprendere come, per i problemi più discussi ed oggetto di maggiori contrasti, la Commissione avrebbe buon gioco a far valere la sua posizione su quella del Parlamento (1).

(1) Le modifiche proposte implicano inoltre che venga soppressa la ponderazione speciale prevista dall'art.203 per le decisioni relative agli stanziamenti del Fondo Sociale Europeo. Infatti l'instaurazione, a partire dal 1.1.1967, del sistema delle entrate proprie, che coprirebbe anche le spese del Fondo, annulla la ragion d'essere della ponderazione speciale.

La Commissione ha proposto anche di modificare l'art.201 del trattato della CEE affinché, in ordine alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati con risorse proprie, le proposte della Commissione possano essere adottate dal Consiglio, oltre che all'unanimità, anche a maggioranza qualificata nel caso in cui esse siano state sostenute dal Parlamento Europeo a maggioranza dei 2/3 dei voti espressi e a maggioranza dei suoi membri.

Queste diverse iniziative miranti a rafforzare i poteri del Parlamento, mentre attestano l'impossibilità di dilazionare ulteriormente il problema di un radicale mutamento nella struttura e nelle competenze dell'Assemblea Parlamentare, non devono dare l'illusione che una facile soluzione sia a portata di mano.

Le proposte fatte dal Parlamento e dalla Commissione, pur essendo già esse frutto di un compromesso, saranno di certo ampiamente dibattute, contrastate e modificate dallo stesso Consiglio.

E' necessario però tener presente che su alcuni principi fondamentali bisognerà saper lottare con fermezza, affinché i risultati, a confronto con le richieste presentate, perdano magari in estensione, ma non in incisività, e possano in ogni caso costituire una valida base per la futura assunzione di nuove competenze politiche da parte del Parlamento Europeo.

In particolare bisognerà insistere affinché, il giorno in cui il finanziamento della Comunità Europea verrà sottratto all'attuale sistema dei contributi degli Stati per essere assicurato da entrate proprie, il bilancio risulti stabilito solo quando abbia ottenuto il voto favorevole sia del Parlamento che del Consiglio. Con la stessa procedura dovranno essere approvati, il livello dei dazi esterni, il tasso dell'imposta comunitaria, e le altre entrate della Comunità.

Inoltre, al più presto, si dovrà arrivare ad una formula transitoria che consenta un intervento più ampio del Parlamento nelle questioni finanziarie. Le proposte fatte in proposito dalla stessa Assemblea vanno sostenute con energia. Riguardo al problema della maggioranza richiesta nel Consiglio per l'emendamento di eventuali modifiche apportate dal Parlamento al progetto di bilancio, bisognerebbe tentare di ottenere che, qualunque tipo di maggioranza venga stabilito, il Consiglio sia tenuto a giustificare con una motivazione d'ordine politico, i suoi emendamenti.

In mancanza di tale motivazione, il bilancio si considererebbe definitivamente stabilito secondo il testo approvato dal Parlamento.

CONCLUSIONE

Ho già accennato che entro il 30 Giugno il Consiglio dei Ministri della Comunità dovrà esaminare le proposte della Commissione riguardanti il finanziamento comunitario e l'aumento dei poteri dell'Assemblea Parlamentare Europea in materia di bilancio.

La Commissione, approfittando della scadenza del primo periodo d'attività del Fondo Agricolo, fissato appunto al 30 giugno, e dell'impegno sottoscritto nel 1962 (regolamento n° 25) dai Ministri dei sei Stati membri di rivedere le norme relative alle entrate del Fondo entro questa data, sta tentando di ridare slancio, con proposte che vanno assai oltre la causa immediata che le ha determinate, al processo d'integrazione economica della Comunità e di preparare una base per l'attribuzione al Parlamento Europeo di un effettivo potere politico.

Anche se come abbiamo visto le proposte della Commissione sono tutt'altro che esenti da critiche, è giusto rilevare il coraggio e l'ambizione che animano questo tentativo di rafforzare le istituzioni comunitarie e di contribuire alla loro democratizzazione forzando la mano agli stessi governi europei.

Le discussioni che i Ministri dei sei paesi hanno aperto questi giorni a Bruxelles, hanno confermato le prevedibili posizioni iniziali degli interessati: da una parte la Francia di De Gaulle contraria ad ogni forma di potere parlamentare europeo e alla concessione alla Comunità di entrate autonome, in poche parole contraria allo sviluppo del processo d'integrazione non solo politico, ma, oltre certi limiti, anche economico, dall'altra i cinque partners della Francia che sostengono, (ancora non è ben chiaro con quanto calore), le proposte della Commissione.

E' bene rendersi conto dell'importanza che avranno per il futuro dell'Europa le decisioni dei prossimi giorni.

Se gli oppositori della Francia sapranno svolgere con vigore un'azione comune ed approfittare dell'interesse che la Francia stessa nutre nel Fondo Agricolo, della quale sarà la principale beneficiaria, nuove prospettive si apriranno per la Comunità Europea.

L'approvazione delle proposte della Commissione, creerà infatti le condizioni economiche necessarie per un più vasto e profondo sviluppo comunitario, determinerà nelle Istituzioni Europee fiducia e sicurezza nei propri mezzi, darà loro la coscienza della necessità di affrontare e risolvere i grandi problemi dello sviluppo economico dell'Europa, dei suoi rapporti economici con il resto dell'occidente, il terzo mondo e i pae-

si comunisti, con tutte le implicazioni e le conseguenze politiche che ciò comporta.

Le recenti polemiche sulla c.d. colonizzazione economica dell'Europa da parte degli Stati Uniti, che attraverso massicci investimenti si vanno assicurando il controllo dei settori chiave dell'economia dei paesi europei, dimostrano chiaramente come un potere europeo autonomo (e perciò non legato ai nazionalismi e ai conservatorismi degli attuali governi), sarà di determinata importanza per impostare una politica che - attraverso lo sviluppo della ricerca applicata, la lotta ai monopoli (ma al contrario un aiuto cosciente e privo di falsi timori alle concentrazioni industriali), la creazione di industrie di Stato economicamente produttive ed in grado di essere all'occorrenza promotrici e guida dei vari settori economici, e infine l'impostazione di una pianificazione a livello europeo - consenta all'Europa di svolgere una funzione autonoma e rispondente alle sue reali possibilità nella soluzione dei maggiori e fondamentali problemi mondiali.

D'altra parte qualora, come previsto dai trattati, venga affidata alla Comunità la politica agricola, quella dei trasporti, la ricerca nucleare, la politica sociale, viene spontanea la necessità del piano coordinatore che, determinato democraticamente, segua le libere inclinazioni di una società non ridotta a massa da un'economia dirigista o dal capriccio e dall'egoismo di una minoranza.

In tal modo, l'Europa delle Università, dei Sindacati, della politica comune aperta verso il mondo voluta dai Federalisti, si prospetta non come fine, ma come strumento di emancipazione dell'uomo, di progresso non disumanizzato, di aiuto ai paesi sottosviluppati, di pace nel mondo.

(Fabrizio de Benedetti)

I N D I C E

1) SITUAZIONE ATTUALE

a) Analisi delle attuali risorse finanziarie delle Comunità	pag.	1
b) Preparazione e controllo del bilancio preventivo	"	3
c) Le entrate	"	7
d) Le Spese	"	9

2) I BILANCI NELLA PROSPETTIVA DI UN'AUTONOMA POLITICA COMUNITARIA

a) Possibilità di attuazione dell'art. 201 del trattato della CEE	"	14
b) Il Controllo parlamentare nell'approvazione del bilancio.	"	20
c) Conclusione.	"	24

LA CORTE DI GIUSTIZIA NELL'ATTUAZIONE DELL'ORDINAMEN-
TO COMUNITARIO.

La problematica che è andata sviluppandosi con riguardo alla Corte di Giustizia delle Comunità europee è di tale imponenza da non permettere, in questa sede, neppure una elencazione esemplificativa delle questioni che sono state dibattute in dottrina e, talvolta, affrontate sul piano della giurisprudenza. Ciò non toglie, tuttavia, che sia possibile procedere ad una distinzione di massima tra questioni inerenti alla costruzione giuridica dei vari ricorsi ammissibili ed alla definizione dei poteri spettanti alla Corte con riguardo ai vari tipi di ricorso da un lato e, dall'altro, questioni inerenti alle possibilità di effettivo raggiungimento degli scopi che si volevano ottenere con l'attribuzione del potere giurisdizionale alla Corte. Accettandosi, con le dovute riserve, tale ampia distinzione, è al secondo gruppo di questioni che desideriamo ora avere riguardo; ciò vuol dire riproporre, con riguardo al ruolo che riteniamo sia tipico della Corte nell'ambito degli ordinamenti comunitari, il problema della completa realizzazione o meno degli ordinamenti comunitari così come concepiti dai trattati istitutivi delle Comunità e, quindi, quello della scelta degli strumenti idonei per ottenere tale realizzazione.

La Corte di Giustizia delle Comunità europee è, senza dubbio, strumento di garanzia per il rispetto dei diritti e degli obblighi che i tre ordinamenti attribuiscono ai rispettivi soggetti contro le loro possibili violazioni, ivi comprese quelle che possono commettere le Comunità stesse in quanto agenti attraverso i loro organi; sotto tale profilo la Corte appare come garante del rispetto di interessi individuali in quanto contemplati dalle norme di ordinamenti determinati. Tale funzione, tuttavia, non è che un aspetto secondario di una funzione tipica e fondamentale della Corte che non sempre viene considerata nel suo giusto valore: quella, cioè, di assicurare la completa ed esatta attuazione dell'ordinamento giuridico nel cui ambito essa è chiamata ad esercitare la propria attività. In tal caso, è evidente, si prescinde dagli interessi individuali degli Stati, delle imprese, delle persone fisiche e delle Comunità stesse in quanto soggetti dei rispettivi ordinamenti, per agire a favore delle Comunità in quanto ordinamenti giuridici. In vista della progettata fusione delle Comunità europee, è specialmente a questa suprema funzione della Corte che si deve avere riguardo per rilevare se essa ha veramente avuto nelle mani, sino ad oggi, tutti gli strumenti che legittimamente doveva avere per adempiere al suo compito,

Così posto il problema dobbiamo necessariamente constatare che la situazione al momento esistente nelle tre Comunità non è soddisfacente, cosa che la Corte non ha mancato di rilevare. Infatti, per almeno due vie diverse, si è cercato di neutralizzare la principale competenza della Corte di cui si è detto e, in primo luogo, attraverso una attuazione degli accordi istitutivi delle Comunità insufficiente all'adempimento dell'obbligo assunto sul piano internazionale. Il contenuto di quest'obbligo è stato più volte ripetuto dalla Corte che lo ha identificato nella creazione di un ordinamento, distinto da quello internazionale e da quelli nazionali, le cui norme creano direttamente situazioni giuridiche soggettive per i soggetti comunitari anche se, questi ultimi, sono contemporaneamente soggetti degli ordinamenti statali. Situazioni giuridiche soggettive che possono farsi valere davanti alle istanze giurisdizionali nazionali che applicheranno i disposti comunitari in quanto tali, e non in quanto norme interne; dovranno applicarli contro qualsiasi disposizione interna contraria. E' chiaro che nella concezione della Corte dell'obbligo assunto dagli Stati ratificando i trattati istitutivi non vi è posto per la questione di vedere a quale livello normativo, nell'ambito degli ordinamenti statali, vadano scritte le norme comunitarie, proprio perchè esse debbono essere applicate in quanto tali con il valore che esse hanno per e nell'ordinamento comunitario. La Corte non ha però definito giuridicamente la situazione che pur descrive, preferendo parlare - ma più che di preferenza si tratta forse di una contingente opportunità - di trasferimento irrevocabile di competenze dagli Stati alle Comunità. Ma ci pare evidente che la situazione finale indicata con le parole suddette non è altro che l'istituzione di una sorta di rapporto di derivazione settoriale degli ordinamenti statali da quelli comunitari. Solo il verificarsi di questo rapporto darebbe infatti la massima garanzia del completo attuarsi degli ordinamenti comunitari.

Tanto, detto circa il contenuto dell'obbligo assunto sul piano internazionale, si deve verificare come gli Stati abbiano provveduto al suo adempimento. Per gli Stati, come sempre, il problema è quello, di natura formale e sostanziale insieme, della scelta dello strumento normativo con cui attuare, nel proprio ordinamento, le limitazioni assunte sul piano internazionale così da dare la massima garanzia possibile che, nell'ordinamento statale, non si verificano situazioni per esso lecite, ma illecite nei riguardi dell'ordinamento comunitario. In taluni Stati il problema ha trovato soluzione a mezzo dell'attuazione degli accordi istitutivi delle Comunità data a livello costituzionale. Con ciò, pur non eliminandosi completamente la possibilità del verificarsi di situazioni come quelle sopra prospettate - tralasciando la questione del vedere se le norme comunitarie, in tal modo, assumono valore costituzionale o sub-costituzionale - si permette all'ordinamento comunitario

di realizzarsi sufficientemente ponendo così in essere quelle condizioni di fatto che porteranno allo scavalcamento del diaframma costituito dalla norma interna di attuazione ed alla realizzazione dell'ordinamento comunitario nella concezione datane dalla Corte. Altri Stati, invece, hanno dato attuazione agli accordi istitutivi con legge ordinaria e, così facendo, hanno creato una situazione ambigua ed insicura. Non si può infatti dire che una tale forma di attuazione costituisca, come tale, una violazione degli accordi poichè, evidentemente, se esiste una vera volontà politica di attuare le Comunità, anche tale forma di attuazione è sufficiente a porre in essere quei presupposti che porteranno all'affermazione dell'ordinamento comunitario. Ma è anche evidente che è sufficiente la formazione di una volontà politica contraria, dovuta al convergere momentaneo di cause contingenti, perchè nell'ordinamento dello Stato che si consideri vengano lecitamente a formarsi, lecitamente per quest'ultimo ordinamento, delle situazioni palesemente incompatibili con gli obblighi internazionali assunti. E' questo il caso dell'Italia nel cui ordinamento è stato possibile una sentenza come quella della Corte Costituzionale n. 14-1964, ormai ben nota, che costituisce la negazione del concetto di ordinamento comunitario nella accezione che di esso può trarsi dai trattati istitutivi e da cui è risultata l'esclusione della Corte comunitaria dalla possibilità di giudicare su questioni che tipicamente entravano nella sua competenza. Secondo la Corte Costituzionale, infatti, il giudice italiano, anche quando applica i disposti comunitari, applica norme interne che, come tali, sono abrogate da norme successive con esse in contrasto. Ne consegue in tal caso che, la norma successiva non avendo natura (per così dire) comunitaria e la prima non più essendo esistente in quanto abrogata, non viene neppure a porsi il problema di un rinvio interpretativo alla Corte di Giustizia delle Comunità. La dottrina italiana ha cercato di rimediare a tale stato di cose facendo ricorso alle disposizioni costituzionali esistenti, tali gli articoli 10 e 11, ma la situazione non sembra poter essere sicuramente sanata in tal modo. Occorre invece, una volta per tutte, decidere se si vuole la Comunità o se non la si vuole; nel primo caso, e se ne presenta ora l'occasione, bisogna riproporre il problema dell'esecuzione degli accordi istitutivi e dare ad esso una soluzione adeguata; nel secondo caso possono lasciarsi le cose come stanno, questa essendo una soluzione non impegnativa che lascia aperte tutte le porte - tranne, forse, quella per la creazione di un effettivo ordinamento comunitario - .

L'adeguamento della situazione esistente con riguardo al problema dell'adattamento degli ordinamenti interni a quello comunitario non è tuttavia sufficiente per permettere alla Corte comunitaria di espletare pienamente la sua funzione di garanzia dell'ordinamento comunitario stesso. Ciò appare evi-

dente qualora si consideri, ad esempio, il trattato C.E.E. e, in particolare, il suo articolo 177 di cui si è assai spesso discusso. L'ultimo attentato alle disposizioni dell'articolo indicato, se non ci inganniamo, è stato portato dal Consiglio di Stato francese con una sua decisione del 19 giugno 1964 concernente il regime giuridico dell'importazione del petrolio in Francia. In tale occasione il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'art. 177 aderisse a quanto viene affermato dalla c.d. teoria dell'"acte clair" e, sostenendo che le disposizioni comunitarie inerenti ai monopoli di stato e situazioni assimilate erano chiare, disposizioni che le parti in causa non ritenevano applicabili al caso, ha dichiarato non applicabile l'art. 177 respingendo quindi la richiesta di rinvio alla Corte di Giustizia comunitaria avanzata dalle parti; rinvio che, comunque, era per il Consiglio di Stato obbligatorio ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 177. E' in merito interessante notare che la Corte comunitaria, statuendo in una causa di poco posteriore alla decisione considerata, ha ritenuto che gli articoli suddetti che il Consiglio di Stato francese ha direttamente applicato - nella sua interpretazione delle norme comunitarie - in quanto chiari, fossero estremamente complessi e richiedessero una interpretazione attenta che tenesse in considerazione anche molte altre disposizioni del Trattato.

E' ovvio che, se la situazione materiale che si viene a creare in virtù di simili atteggiamenti dei giudici nazionali è in contrasto con le disposizioni del Trattato, vi sono altri mezzi per portare la questione davanti alla Corte comunitaria, ma tali mezzi non sono nè sicuri nè immediati.

Si deve però notare che, se tali mezzi possono raddrizzare a posteriori la situazione materiale creatasi, viene comunque scavalcata la funzione della Corte di preventiva vigilanza sull'interpretazione delle norme comunitarie che i giudici interni si trovino ad applicare; funzione destinata a dare un significato uniforme al diritto delle Comunità: quale che sia il giudice che lo applica, e che può essere realizzato solo se l'intervento della Corte è, come statuisce l'ultimo comma dell'art. 177, obbligatorio e precedente a qualsiasi giudizio finale.

Non può ammettersi una simile ed arbitraria sottrazione delle competenze spettanti alla Corte, ciò non soltanto in virtù della funzione primaria e fondamentale di cui all'inizio si è detto, ma anche per la sua funzione di garanzia dei diritti che le norme comunitarie attribuiscono alle singole imprese ed agli individui. Perchè tale situazione possa essere modificata ci pare allora evidente che, in primo luogo, nell'attribuire alla Corte le competenze che le sono affidate dall'attuale art. 177 occorre assumere una dizione diversa che non permetta giochi funambolici di parole e, in secondo luogo, affiancare

all'obbligo del rinvio imposto alle giurisdizioni nazionali di cui all'ultimo comma dell'art.177, un diritto delle parti ad adire la Corte comunitaria qualora la giurisdizione nazionale non adempia all'obbligo impostole.

C O N C L U S I O N I

Come risulta dalle brevi e necessariamente sommarie considerazioni svolte, il punto di vista adottato non può dirsi nè tipico degli ordinamenti statali, nè di quello comunitario, ma si è cercato di tenerli presenti entrambi per dare delle soluzioni alternative a seconda che si voglia o non si voglia dare, in un dato ordinamento, a determinati problemi, le configurazioni che ad essi sono date in altro ordinamento. Nel caso di specie si è avuto riguardo all'incidenza sul pieno funzionamento della Corte di Giustizia delle Comunità europee del mancato adeguamento degli ordinamenti degli Stati membri delle Comunità agli ordinamenti comunitari stessi. Riassumendo ora le soluzioni da darsi alla questione indicata, per quanto interessa il funzionamento della Corte di Giustizia e nell'ipotesi che gli Stati vogliano accedere al concetto che dell'ordinamento comunitario ha dato la Corte stessa, esse possono essere sintetizzate nei due punti seguenti:

a) esecuzione dei Trattati esecutivi delle Comunità, all'interno degli ordinamenti statali, al massimo livello normativo possibile; e ciò per permettere il verificarsi di quella situazione di fatto che dovrà portare al superamento della strettoia costituita dalla norma interna di attuazione.

b) modificazione dell'art.177, almeno nel suo ultimo comma, per ottenere una maggiore chiarezza terminologica e per estendere la possibilità di ricorso alla Corte anche alle parti della lite che si svolga davanti ad un giudice nazionale.

Ci rendiamo conto che ambedue le soluzioni comportano, per la loro messa in atto, il superamento di notevoli difficoltà. Con riguardo al punto di cui sub a) dovrà infatti superarsi, ad esempio, l'opposizione di quanti vedono nel detto modo di esecuzione una violazione delle c.d. garanzie costituzionali e, eventualmente, gli ostacoli derivanti dai particolari procedimenti richiesti per emanare l'atto di esecuzione in una data veste formale. Con riguardo al punto di cui sub b) dovrà invece risolversi il problema posto dall'incidenza del ricorso individuale alla Corte comunitaria sul procedimento instaurato davanti al giudice nazionale, nonché i problemi organizzativi derivanti da un probabile sensibile aumento dei ricorsi davanti alla Corte comunitaria. Non crediamo che gli ostacoli indicati possano giustificare il mantenimento della situazione attuale, in quanto essi non sono insuperabili; il vero problema, come già abbiamo rilevato, non è di natura giuridica, bensì politica. La questione non è data dalla difficoltà di trovare gli strumenti giuridicamente idonei a provocare una situazione determinata, ma dal trovare la volontà politica di metterli in atto.

MEMORIA AGGIUNTA AL DOCUMENTO DI LAVORO N.1L'ORA DELLA VERITA' AL MERCATO COMUNE

Il 31 marzo scorso la Commissione del Mercato Comune ha pubblicato tre documenti e, dopo aver ottenuto il parere favorevole del Parlamento Europeo, li ha presentati al Consiglio dei Ministri della Comunità. Quest'ultimo ha già cominciato ad esaminarli e dovrebbe giungere a qualche conclusione per il 30 giugno. I tre documenti e la relazione che li accompagna concernono la costituzione definitiva del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricoli (FEOGA), che deve coronare e rendere praticamente possibile la messa in opera della politica agricola comune.

Come è noto, la politica agricola della Comunità si propone di organizzare il mercato dei prodotti agricoli in modo da fondere le attuali separate organizzazioni di mercato nazionali, garantendo con eventuali acquisti di sostegno comunitari certi livelli di prezzi per i fondamentali prodotti agricoli, accordando sussidi comunitari all'eventuale esportazione di eccessi di produzione che risultassero dalla fissazione di quei prezzi e promuovendo, con investimenti comunitari, le riforme di struttura necessarie, per migliorare produzione, commercializzazione e collocamento dei prodotti agricoli. Per realizzare questi scopi, è necessario un Fondo agricolo comunitario, le cui spese annue, quando fra un paio d'anni la politica comune funzionerà in pieno, sono previste nell'ordine di 1,3 miliardi di unità di conto (= dollari), cioè circa 800 miliardi di lire. Se ci si vuol rendere conto delle dimensioni che assumeranno allora le finanze della Comunità, si tenga presente che l'ammontare delle sue entrate nel 1965 è di circa 160 milioni di unità di conto. Il FEOGA, adottato già da tempo in linea di principio come strumento della politica agricola comune, ha però avuto sinora una regolamentazione provvisoria soltanto per gli esercizi 1962/63, 1963/64 e 1964/65, poichè non era possibile avere né idee precise né idee comuni sulle sue dimensioni e sul suo funzionamento, finchè non si fosse giunti ad una assai avanzata definizione della politica comune. In questa sistemazione provvisoria si era stabilito che le entrate del Fondo, per ora ancora relativamente modeste, sarebbero state assicurate da contributi dei singoli stati e, quando il sistema dei prelievi agricoli sulle importazioni da paesi terzi fosse entrato in vigore — ossia nel 1967/68 —, dall'ammontare di questi ultimi. Essendo, però, ormai previsto che per quella data tali prelievi daranno un gettito di circa 600 milioni di unità di conto, è evidente che con questo gettito

si resta molto al di sotto delle somme che effettivamente occorreranno. Come provvedere alla regolare alimentazione del Fondo? Come organizzarlo in modo definitivo, connettendolo col resto della spesa pubblica comunitaria, la quale è finora coperta da contributi dei singoli stati? Questo è il problema di fronte al quale la Comunità si trova in questa metà del 1965. Se queste domande non riceveranno risposta, la politica agricola comune, di cui sono stati predisposti buona parte dei meccanismi, ma che finora è entrata effettivamente in funzione in misura minima, resterà sulla carta.

Può sembrare che si tratti di una questione la quale implica, sì, molti miliardi, ma che è puramente contabile ed amministrativa. Se la Commissione avesse concepito il proprio ruolo come quello di un semplice organo tecnico di cooperazione internazionale, essa avrebbe potuto limitarsi a indicare talune cifre ed a proporre certe regole di ripartizione dei carichi fra i vari stati contribuenti. Ma in realtà un grosso problema politico sta celato dietro alla questione del Fondo: la politica agricola comune è il vero primo passo oltre la semplice unione doganale, verso una politica economica comune, in un settore ancora limitato, ma di grande importanza in sé e per le sue relazioni con il resto della politica economica, in particolare della politica commerciale. Chi dovrà fare la politica economica comune? La Comunità o gli Stati nazionali?

Con tenacia e continuità, sotto l'impulso di Sicco Mansholt, la Commissione ha elaborato una complessa regolamentazione che può essere criticata in molti punti per il suo strano miscuglio di audacia innovatrice e di corporativismo rurale, ma che ha comunque sottratto ai singoli stati la possibilità di fare ulteriormente una politica agricola nazionale ed ha predisposto la strumentazione tecnica necessaria per introdurre abbastanza rapidamente una economia agricola europea, diretta e controllata da organi comunitari. Le difficoltà da sormontare non sono state lievi, perchè le resistenze delle agricolture più arretrate, cioè di quella italiana e di quella tedesca, ad essere integrate, erano forti; De Gaulle, dal canto suo, era contrario al principio stesso della sopranazionalità e, dall'esterno, il governo americano protestava, nel "Kennedy round", contro la prospettiva di un eccessivo protezionismo che avrebbe reso più difficile le sue esportazioni agricole in Europa. Mansholt ha condotto la sua azione con una maestria hamiltoniana. Ha neutralizzato la pressione americana, chiedendo un esame preliminare non soltanto delle protezioni doganali, ma dell'insieme dei sostegni, diretti e indiretti, che l'agricoltura americana riceve non meno di quella europea. Ha concesso ai tedeschi ed agli italiani prezzi relativamente alti, anche se ciò avrebbe rafforzato il carattere protezionistico della politica agricola ed avrebbe probabilmente generato una sovrapproduzione nel paese più dotato di capacità espansive

agricole, cioè in Francia. Ha ottenuto per i francesi un'apertura rapida dei sei mercati ed un finanziamento comunitario delle esportazioni dei sovrappiù agricoli. Da tutti, poi, ha ottenuto il trasferimento dei più importanti poteri decisionali e direttivi al livello comunitario.

In tutta questa manovra, la Commissione è stata validamente sostenuta dal governo francese in una lunga, paradossale, ma comprensibile alleanza. Mansholt e De Gaulle hanno dell'Europa prospettive decisamente divergenti: l'Europa federale il primo, l'Europa degli stati il secondo. Ma l'uno e l'altro volevano il mercato comune agricolo, il primo per costruire un pezzo solido di Europa sovranazionale, il secondo per dare soddisfazione alle esigenze di espansione dell'agricoltura francese. Se tutte le carte fossero state scoperte subito, l'uno e l'altro avrebbero certamente fallito il loro intento. L'espansionismo agricolo francese poteva essere accettato dagli altri stati solo se assumeva la forma dell'integrazione comunitaria. L'accrescimento dei poteri decisionali comunitari poteva essere accettato da De Gaulle solo se essi si mantenevano al livello di una integrazione tecnica che lasciasse nelle mani dei governi il supremo potere di decidere e i cordoni della borsa.

Senza questa equivoca alleanza è probabile che la politica agricola non sarebbe stata mai messa in piedi. La Commissione non possedeva nessuno strumento di pressione sugli stati riluttanti, ed è stato De Gaulle che ripetutamente ha, più o meno velatamente, lanciato degli ultimatum nei quali minacciava una qualche forma di secessione francese se le proposte della Comunità non fossero state accettate. Il Mercato Comune si rivelò in tali circostanze più forte delle resistenze del nazionalismo agricolo, tedesco ed italiano, e pezzo a pezzo Mansholt ha così potuto impiantare le varie parti del suo piano; anzi, talvolta, come nel caso del prezzo unico dei cereali, ha potuto persino realizzare più, e più rapidamente, di quanto avesse inizialmente progettato.

I ministri tecnici francesi che facevano la spola fra Parigi e Bruxelles, e specialmente il ministro dell'agricoltura, Pisani, si sono lasciati prendere dal giuoco, fino al momento in cui De Gaulle si è accorto di quello che stava accadendo, e ha bruscamente ordinato loro di non allontanarsi più così spesso, e senza sua autorizzazione, da Parigi, andandosi a "corrompere" nelle riunioni comunitarie. Effettivamente, l'idillio fra De Gaulle e la Comunità volgeva al termine perchè l'ora della verità, pazientemente preparata ed attesa da Mansholt, si avvicinava in modo assai evidente: imponendo una scelta fra la prospettiva nazionalistica e quella federale.

L'equivoco fra le due prospettive aveva raggiunto il suo apice nel lungo tentativo di sovrapporre un'unione politica all'unione economica del Mercato Comune. Quando il governo francese presentò alcuni anni or sono il piano Fouchet di una confederazione di stati, il desiderio di non affrontare apertamente il tema indusse in un primo tempo il governo belga e qualche tempo dopo quello italiano a tentare di venire incontro al progetto, trasformandolo da sistemazione permanente in una sistemazione provvisoria, la quale contenesse l'impegno di avviare, dopo un certo, predeterminato, lasso di tempo, la costruzione di vere e proprie strutture federali. Il fermo rifiuto di De Gaulle ha fatto fallire queste manovre; ed è quanto mai caratteristico che, mentre esse si andavano svolgendo, Mansholt è stato l'uomo della Commissione che con maggior fermezza e chiarezza è andato ripetendo pubblicamente che la mancanza di una comune visione di politica estera e militare rendeva del tutto impossibile, per il momento, la costruzione di una unione politica, e che il solo terreno sul quale si sarebbe dovuto continuare a lavorare era quello del Mercato Comune.

Effettivamente, mentre il dialogo diplomatico sull'unione politica procedeva stentato ed infruttuoso, il problema dei centri di potere nella Comunità ha compiuto dei passi in avanti non indifferenti. E' stato firmato, e dovrà essere rettificato entro quest'anno, il trattato che fonde in una sola Commissione gli esecutivi delle tre Comunità. Una nuova commissione dovrà essere nominata agli inizi del 1966. Avranno presto inizio trattative fra i sei stati per passare dalla fusione degli esecutivi alla fusione delle Comunità stesse, il che significherà una vera e propria revisione costituzionale europea. Ripetutamente il Parlamento europeo ha chiesto l'allargamento dei propri poteri ed i governi olandese, tedesco e italiano sostengono questa richiesta. Il governo italiano ha anche risollevato la questione della elezione diretta del Parlamento. I vari movimenti europei, dal Movimento Federalista al Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa, presieduto da Jean Monnet, si agitano nello stesso senso. Il processo di integrazione economica sta superando gli iniziali confini della semplice unione doganale e comincia a passare alla fase di una vera e propria politica economica comune: quella agricola è già cominciata; quella commerciale ha avuto inizio nel "Kennedy round" e dovrà fra non molti anni estendersi all'insieme delle relazioni commerciali esterne; si è cominciato pure a sentire la necessità di inquadrare in una programmazione europea le programmazioni nazionali e di predisporre la progressiva unificazione monetaria. Un nuovo paese, l'Austria, in sé piccolo, ma politicamente importante, sta per associarsi alla Comunità. In Inghilterra si ricomincia a sentire confusamente che il capitolo del Mercato Comune non è per essa affatto chiuso. Sullo sfondo c'è il grosso problema della partecipazione europea alle responsabilità della politica nucleare, che non

può essere affrontato seriamente se l'Europa non avanza sulla via della sua unificazione, e che ha indotto recentemente il Presidente Johnson a rivolgersi anche lui agli Europei, come avevano fatto i suoi predecessori, scongiurandoli di non ricadere nel nazionalismo.

Parallelamente a questo processo se ne sta svolgendo, però, anche un altro, di segno esattamente contrario: il nazionalismo ha risollevato la testa e minaccia la costruzione europea. Questa rinascita è una conseguenza dell'aver troppo esitato nella costruzione europea, dell'averla fatta troppo debole e troppo poco consistente; e si manifesta in forme diverse in tutti i nostri paesi. Talora si vuole rispondere al tema delle responsabilità nucleari con la pretesa di un armamento atomico indipendente, o con la fuga di una qualche sorta di irresponsabile indifferenza verso tale problema. Tal'altra si sogna di affrontare le difficoltà economiche del proprio paese disinteressandosi della sua avanzata integrazione con altri paesi. Oppure si spera di subordinare gli istituti sovranazionali esistenti alla politica del proprio paese. Da tempo il nazionalismo non è più quell'acefalo stato d'animo, residuo dall'era pre-bellica e bellica, cui si era ridotto nel primo decennio del dopoguerra. Esso si è ormai incarnato nella persona e nella politica del Presidente della Repubblica Francese, il quale, impadronitosi della direzione del suo paese, mira con tenacia a ricondurlo verso l'anacronistico sistema della indipendenza e della boria nazionale, trascinandolo sulla stessa via anche tutti gli altri. Lo stesso Mercato Comune è accettato da De Gaulle solo in quanto legghi, sì, altri paesi alla Francia, ma non limiti la sostanziale libertà d'azione di questa. Ed è forte la tentazione degli altri di ribattere alle richieste francesi, riservandosi anch'essi tale libertà, e riducendo la Comunità ad una semplice cooperazione interstatale.

Questa sempre più grave tensione fra il processo di integrazione e quello di disintegrazione europea ha indotto la Commissione a dar battaglia, scegliendo assai bene il terreno e il momento, in modo tale da avere il massimo di autorità per far valere le esigenze europee, da mettere De Gaulle in una assai difficile situazione per opporsi ad esse e da far apparire in modo evidente agli altri stati l'interesse che essi hanno ad accoglierle.

Riassumiamo brevemente le tre proposte presentate dalla Commissione. La prima è un progetto di regolamento, che per andare in vigore ha bisogno solo dell'approvazione all'unanimità del Consiglio, e che impianta in modo permanente e definitivo il FEOGA. Di nuovo, rispetto alla presente sistemazione provvisoria, c'è praticamente solo il riferimento alle entrate dirette comunitarie, più dettagliatamente precisate nella proposta successiva, e la prescrizione tassativa che solo le esportazioni

di prodotti agricoli le quali rivestano carattere comunitario possono essere sussidiate dal Fondo. In questi ultimi anni il governo francese aveva, infatti, esportato grano in Russia e in Cina, non nel quadro di una generale politica commerciale comunitaria, ma in quello della sua particolare politica estera; e poichè doveva vendere ai prezzi del mercato internazionale, aveva ottenuto larghi sussidi dal Fondo, cioè in buona parte dai contributi italiani e tedeschi. Era questa una assai caratteristica manifestazione di come il generale concepisce il Mercato Comune a servizio della sua politica estera. Ma con il nuovo regolamento ciò non sarebbe più possibile: a Fondo comune deve corrispondere politica commerciale comune per i prodotti agricoli, senza attendere i quattro o cinque anni che ci separano ancora dall'unificazione dell'intera politica commerciale.

La seconda proposta è una disposizione che esige in parte l'accordo unanime del Consiglio ed in parte apposite leggi dei singoli stati. In essa si stabilisce che, a partire dal 1° luglio 1967, tutte le entrate provenienti dall'applicazione di prelievi agricoli e di dazi industriali agli scambi con paesi non membri passeranno — fra il 1967 e il 1971, con una progressione crescente — nelle casse della Comunità, sostituendo per intero gli attuali contributi degli stati, tanto quelli destinati all'ordinaria amministrazione della Comunità, quanto quelli per il FEOGA e per i fondi speciali. Gli stati membri sono invitati ad emanare la legislazione necessaria per effettuare tale trasferimento. E' prevista anche la possibilità di altre entrate, con modalità indicate nella terza proposta, ed i contributi degli stati sono soppressi di fatto, ma non in linea di principio, poichè si prevede che ad essi si possa ancor sempre ricorrere se i redditi propri non saranno sufficienti.

La motivazione di questa federalizzazione delle entrate doganali è del tutto corretta. Quando non ci saranno più dazi e prelievi intracomunitari, ma solo dazi e prelievi su importazioni provenienti da paesi terzi, "il luogo della loro riscossione — dice la Commissione nella sua Relazione introduttiva ai tre progetti — corrisponderà sempre meno al luogo di consumo delle merci importate, e queste entrate non potranno quindi più essere accreditate allo Stato membro nel quale è situato il luogo di riscossione, tanto più che detto stato trarrà già profitto dallo sviluppo dei servizi necessari alla sua funzione di paese di transito". In altri termini, essendo frutto di una politica doganale comunitaria, i proventi doganali devono logicamente essere devoluti alla Comunità.

E' stato calcolato che le risorse provenienti da questa fonte ammonteranno nel 1972, primo anno di trasferimento completo, a circa 2,4 miliardi di unità di conto, somma che può coprire non solo le spese del FEOGA, ma anche quelle della Comunità

nel suo complesso, ed, anzi, probabilmente, andare perfino al di là di queste ultime quando si sarà giunti alla fusione delle tre Comunità.

La ricerca di un retto finanziamento del FEOGA ha così portato alla prima forte e coerente rivendicazione di una vera e propria, autonoma, finanza federale, quale finora era esistita solo per la CECA.

La terza proposta, infine, è un progetto di trattato che modifica la regolamentazione finanziaria della Comunità, e che, per entrare in vigore, esige la ratifica dei sei stati membri. La Commissione avrà anzitutto il potere di proporre al Consiglio imposte comunitarie in sostituzione dei contributi nazionali. Tali disposizioni fiscali comunitarie, adottate dal Consiglio, dovranno essere approvate dai vari parlamenti nazionali finché il Parlamento europeo non sarà eletto direttamente. Il progetto si limita a porre questo termine alla competenza dei parlamenti nazionali di votare tasse comunitarie. Che dopo le elezioni europee questa competenza passi al Parlamento comunitario è naturalmente implicito, ma non detto apertamente. Accanto all'introduzione di risorse dirette comunitarie la proposta verte anche su adeguate disposizioni per un democratico controllo dei bilanci. A partire dall'anno finanziario 1968, il bilancio preventivo dovrà essere preparato dalla Commissione e presentato al Consiglio, che lo discuterà con essa, lo voterà a maggioranza qualificata e lo trasmetterà al Parlamento. Quest'ultimo avrà il diritto di emendarlo, a condizione di mantenere il pareggio fra entrate e uscite, e lo voterà a maggioranza semplice. La Commissione avrà infine 15 giorni di tempo per proporre al Consiglio modifiche del testo approvato dal Parlamento, ed il Consiglio potrà entro venti giorni approvare, a maggioranza dei membri, le modifiche propostegli dalla Commissione o introdurre emendamenti propri con una maggioranza di 5 su 6. Ove ciò non accadesse, il testo votato dal Parlamento sarebbe considerato definitivamente approvato. In tal modo, riservando a sé un non trascurabile ruolo di iniziativa, la Commissione propone per la prima volta di attribuire un potere reale al Parlamento europeo, che finora ha avuto una umbratile esistenza di organo consultivo.

Quali che siano le osservazioni di dettaglio che si possono e si dovranno fare su queste tre proposte allo scopo di migliorarle, si deve riconoscere il coraggio politico, il senso di responsabilità e l'abilità tattica della Commissione.

Il suo mandato sta per scadere, perché nel gennaio prossimo una nuova Commissione unificata, composta di 14 membri, prenderà il posto di questa che, per otto anni, con pochi e secondari cambiamenti nella sua composizione, ha diretto, sotto la guida di Hallstein, l'azione per la costruzione del Mercato Co

mune. Ci voleva del coraggio ad affrontare in tali condizioni una così dura, difficile e incerta battaglia politica. Per poco che la timidezza avesse prevalso nel suo seno, la Commissione avrebbe potuto riposare in questi ultimi 6 o 7 mesi sugli allori, proponendo una qualsiasi soluzione transitoria per il Fondo agricolo. Essa ha invece sentito il dovere di trarre tutte le conseguenze dal suo lungo lavoro e di indicare ai governi che non si può procedere oltre seriamente, senza fare una scelta di fondo concernente la natura stessa della Comunità. Ed ha impostato i termini della scelta sul miglior terreno possibile, perchè l'avversario deciso della alternativa sovranazionale, De Gaulle, non può questa volta cavarsela con un semplice veto, privo di conseguenze per lui, ma sa di poter essere costretto a pagare un prezzo assai alto.

Se la Commissione non avesse fatto queste proposte, esse avrebbero potuto anche essere presentate da qualche governo in occasione della discussione sul FEOGA in seno al Consiglio. Ma il dibattito avrebbe assunto l'aspetto di un semplice contrasto fra stati, e sarebbe stato sempre possibile accusare il governo presentatore di voler velare con formule europee una sua particolare politica nazionale. Trattandosi, invece, di proposte della Commissione, è fuori contestazione che non si tratta di un piano nazionale, ma di un piano europeo, concepito da un'istanza europea, nell'interesse supremo della costruzione europea. La Commissione potrà ora esercitare, e certamente eserciterà, un'opera di convinzione; e soprattutto dovrà tener ferme le sue proposte, chiedendo formalmente la loro accettazione o il loro rifiuto. Ma la decisione non è nelle sue mani: essa è ora passata in quelle dei governi.

E' evidente che il governo francese farà il possibile per evitare la scelta. La sua tattica è già apparsa chiara nella prima seduta del Consiglio che ha recentemente deliberato le tre proposte. Esso insisterà perchè la decisione circa il regolamento del FEOGA sia separata dalle decisioni concernenti l'autonomia finanziaria e la democratizzazione della Comunità. Queste sono per il governo francese questioni politiche, che potranno essere affrontate solo se e quando si riprenderà la discussione sull'unione politica (cioè praticamente mai), mentre la messa in opera del Fondo è solo la conclusione della politica agricola. Se il governo di Parigi otterrà questa disgiunzione fra le tre proposte, avrà vinto la battaglia. Praticamente si giungerà allora ad una riconduzione, più o meno adattata, del FEOGA provvisorio or ora spirato; e la politica agricola si ridurrà ad una ulteriore complessa impresa intergovernativa, atta a legare più o meno solidamente gli altri cinque paesi alla Francia, ma non questa alla Comunità.

Gli altri governi, o alcuni di essi, ed al limite anche uno solo, perchè le decisioni devono ancora esser prese all'unani-

mità, hanno una sola via per non capitolare dinnanzi alla manovra gollista. Essi devono considerare le tre proposte come inscindibili ed accettare la riconduzione del FEOGA alla sola condizione che anche le altre due proposte siano non solo accettate dal Consiglio, ma ratificate dagli organi costituzionali dei singoli paesi, in modo che le tre proposte entrino in vigore simultaneamente. Se il governo francese non vuole accettare la seconda e la terza proposta della Commissione, de ve sapere che non avrà soddisfazione nemmeno per la prima, che il FEOGA non avrà fondi, che la politica agricola si fermerà, e che quindi il generale dovrà andare a dire al suo paese, ed in particolare ai suoi agricoltori, che la politica agricola comu ne esiste, ma che egli ha distrutto la possibilità di metterla ef fettivamente in atto per non aver voluto accettare quell'uni ficazione europea che era stata ideata e avviata dai francesi come Monnet e Schuman ed alla cui realizzazione la Francia è insieme impegnata ed interessata.

Nessuno può dire se, di fronte ad una tale ferma posizione, De Gaulle acconsentirà nell'interesse del suo paese, o se rifiuterà nell'interesse della sua visione nazionalistica. In non pochi casi egli ha mostrato di saper fare buon viso a cat tivo giuoco, quando si è trovato di fronte ad una volontà in sormontabile.

Se accetterà, è da attendersi che egli continuerà comunque a lungo a seguire il suo sogno di politica nazionalistica in al tri campi; ma intanto la Comunità sarà diventata più forte, più autonoma, e perciò più capace di ulteriori sviluppi. Se egli, al contrario, non accetterà, la causa dell'Europa sarà comunque meglio servita, facendo ricadere su De Gaulle la responsabilità di aver imposto la sospensione dell'integrazione, ed obbligando quindi tutti i francesi a meditare sulle conseguenze nefaste del cammino lungo il quale il loro attuale capo li sta conducendo. De Gaulle non è sinonimo del popolo francese, e bisogna saper fare appello, se è necessario, alla Francia democratica ed europeista che ha espresso dal suo seno un Monnet, ed ha saputo farsi apprezzare e seguire da al tri cinque popoli, contro la Francia nazionalista ed autoritaria rappresentata da De Gaulle, la quale sa solamente isolarsi dal resto dei popoli democratici, europei e non europei. Poche altre occasioni si sono verificate, dal 1958 ad oggi, e non è probabile che se ne verificheranno tanto presto delle altre, nelle quali la coincidenza dei veri interessi francesi con la costruzione europea, e la contraddizione fra essi ed il nazio nalismo del generale, appaiono così limpide, semplici ed in contestabili come in questa circostanza. L'occasione non va perduta.

In particolare, l'occasione non va perduta per il governo italiano. La politica dell'unità europea è per noi un fattore da cui non possiamo prescindere per lo sviluppo economico, sociale, culturale e politico del paese. Ma l'Europa di cui abbiamo

bisogno è l'Europa democratica e federale, l'Europa del popolo. In un'Europa del nazionalismo l'Italia non potrebbe andare avanti che rinunciando agli ideali di rinnovamento e ammodernamento democratico e ripiegandosi nel provincialismo e in un mediocre conservatorismo. Non è un caso che i governi di centro-sinistra abbiano riaffermato questo impegno europeo, che all'incirca dal 1953 era quasi del tutto svanito.

Ora è il momento di tradurre le affermazioni governative in atti effettivi. E perciò, all'attenzione dell'on. Fanfani, qui spetterà il compito di guidare quest'azione, vorremmo qui sottoporre due nostre preoccupazioni.

La prima riguarda la facile previsione che la diplomazia gollista si batterà con abilità, e con tenacia, per far fallire il piano della Commissione. Se l'Italia vorrà difenderlo, occorrerà non solo avere una posizione di principio chiara e ferma, ma anche disporre di un dossier assai ben preparato dal Ministero degli Esteri. Se, però, il Ministro non esigerà in tempo utile che il materiale da approntargli sia soprattutto quello necessario alla battaglia per l'autonomia fiscale e per la democratizzazione della Comunità, egli rischierà di trovare sul tavolo solo la gretta nota contabile di quanto l'Italia spenderà per il FEOGA e di quanto riceverà da esso, di quanto l'Italia guadagnerà e perderà in conseguenza della politica agricola comune, ed uno studio delle manovre da effettuare perchè le partite coincidano.

Ciò a cui bisogna in realtà prepararsi è la accurata definizione della linea dietro la quale il nostro governo non deve retrocedere. Tutto il possibile va fatto per ottenere intorno ad essa la solidarietà degli altri stati, ma anche se questi esistessero, il nostro governo deve far sapere di essere disposto anche ad adoperare il suo diritto di veto alla costituzione nel Fondo, nel caso che non sia simultaneamente approvata anche l'indipendenza finanziaria e la democratizzazione della Comunità. Se è infatti vero che, come dice De Gaulle, le cose francesi devono essere decise a Parigi, è anche vero che la politica agricola comune non è una cosa francese, ma una cosa europea, e deve perciò essere decisa a Bruxelles, mediante istituti comunitari veramente capaci di decidere. Noi siamo disposti ad accettare senza invidia che gli agricoltori francesi, disponendo di terre migliori, siano i primi e maggiori beneficiari della politica agricola comune; quel che non accettiamo è che l'integrazione agricola, ed in genere quella economica, del Mercato Comune, diventi uno strumento della politica nazionalista del generale.

La seconda preoccupazione di cui a nostro avviso si deve tener conto è quella relativa all'esigenza di mobilitare la pubblica opinione: il nostro governo non potrà condurre con successo

questa battaglia, la quale sarà certo lunga e difficile, ed esigerà tenacia, senza preventivamente informare ed orientare l'opinione pubblica. Non sarebbe male pertanto che l'on. Fanfani cogliesse la prima occasione possibile per dire alto e chiaro cosa il governo andrà a fare a Bruxelles nei prossimi mesi, a che cosa dirà sì, a che cosa dirà: se no, no. Egli potrà allora avere la sensazione di essere compreso e sostenuto da tutte le forze democratiche del paese, e la sua voce acquisterà più peso a Bruxelles. Un peso che potrebbe essere anche decisivo.

Come tutti i grandi disegni politici che fanno presa sulla realtà ed intorno ai quali si coagulano sentimenti, interessi, volontà e opposizioni, anche il disegno dell'unità federale europea non si realizza in modo continuo e lineare, obbedendo alla pura logica delle idee, ma per soprassalti, in certi momenti privilegiati, obbedendo alla logica di lotta politica. Di tanto in tanto, le circostanze impongono alcune scelte, compiendo le quali non solo si fa d'un tratto un passo in avanti, o uno indietro, ma si mettono anche in moto meccanismi, progressivi o regressivi, i quali operano poi a lungo senza poter essere più modificati, fino a quando altre circostanze, più o meno imprevedibili, permetteranno un nuovo balzo in avanti, o indietro.

Questo che stiamo per vivere è, appunto, a nostro giudizio, uno di tali momenti storici privilegiati.

Altiero Spinelli

(Estratto da "Nord e Sud")

MEMORIA AGGIUNTA AL DOCUMENTO DI LAVORO N° 2IL PARLAMENTO EUROPEO E GLI ATTUALI SVILUPPI DEL
PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Il Parlamento Europeo, che fino al 1962 era denominato con il più modesto nome di Assemblea Parlamentare Europea, non è la prima né la sola assemblea parlamentare operante a livello europeo.

La più antica e, forse la più nota fra esse è l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa. Purtroppo, come è facile capire dalla sua stessa denominazione, l'Assemblea di Strasburgo è un organismo a carattere meramente consultivo, privo cioè di qualsiasi reale potere. Per di più l'Assemblea del Consiglio d'Europa non è eletta direttamente dai popoli dei vari Stati membri, bensì dai Parlamenti nazionali secondo dei criteri propri a ciascuno di essi.

Non è chi non veda, perciò, nella fortissima remora esercitata da tali pesanti limitazioni la ragione prima del mancato sviluppo in senso federalistico e popolare dell'Assemblea di Strasburgo.

Lo stesso discorso si può ripetere a proposito delle rimanenti assemblee parlamentari, esistenti in seno alle varie organizzazioni di cooperazione europea. La funzione di tali organismi si è molto spesso ridotta ad essere quella di una mera cassa di risonanza per le iniziative di questo o quell'uomo politico, riflettendo così la generale impostazione di vertice, burocratica e tecnocratica, assunta dal-

l'attuale sviluppo del processo di integrazione europea.

Sulla base, forse di queste esperienze, non troppo brillanti, gli autori dei Trattati di Roma tracciarono all'art. 137 del Trattato C.E.E., lo schema di un'assemblea europea chiaramente sovranazionale e deliberante. Recita infatti così l'articolo dianzi citato: "L'Assemblea, composta di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita i poteri deliberativi e di controllo, che le sono attribuiti dal presente Trattato".

Ci troveremmo, quindi, finalmente alla presenza di una assemblea direttamente rappresentativa dei popoli europei, dotata inoltre di un potere decisionale autonomo.

Se però andiamo a vedere dietro la facciata dell'art.137 scorgiamo una ben diversa realtà.

Anzitutto i cosiddetti parlamenti europei sono ancora eletti dai vari parlamentari nazionali e non direttamente dal popolo. Non solo, ma non avendo i Trattati fissato una procedura uniforme per tutti gli Stati membri, si sono verificate all'interno di essi delle discutibilissime discriminazioni. (2)

Il risultato pratico di tale sistema è che l'Assemblea viene considerata, anche ufficialmente, come "semplice rappresentanza di maggioranze governative (1).

(1) L.Montini - Relaz. di maggioranza presentata alla Camera dei Deputati in occasione del dibattito sulla ratifica dei Trattati di Roma.

(2) Ci riferiamo in particolare alla esclusione dei parlamentari socialisti e comunisti che rappresentano oggi il 40% dell'elettorato italiano e senza dei quali non crediamo si possa parlare di "rappresentanza parlamentare".

E' vero che esiste il famoso paragrafo 3 dell'art.138 che prevede esplicitamente l'elezione del Parlamento Europeo a suffragio universale diretto, ma qualsiasi tentativo per dare applicazione a questa norma è finora fallito (1).

Lo spirito sovranazionale del Parlamento si può tuttavia ritrovare espresso nell'attuale suddivisione in gruppi politici rispecchianti alcune grandi correnti ideologiche og prevalenti in Europa. In base a questo criterio abbiamo nell'aula di Strasburgo invece di sei differenti contingenti nazionali quattro gruppi politici sovranazionali: quello socialdemocratico, quello democristiano, quello liberale e quello gollista.

Ignorati dal testo dei Trattati essi hanno trovato un esplicito riconoscimento all'art.34 dello stesso regolamento parlamentare.

Nelle speranze di alcuni gruppi parlamentari europei avrebbero dovuto formare il primo nucleo dei futuri partiti federali.

Tuttavia la mancanza di una solida argomentazione di base che si incaricasse all'interno di ciascuno dei sei paesi di tessere le fila di una politica comune al livello europeo, ha finito coll'impedire del tutto una evoluzione in tal senso.

D'altra parte non si può trascurare a questo proposito la sostanziale eterogeneità dei gruppi parlamentari europei. Essi raccolgono, come nel caso del gruppo liberale, ben undici diverse organizzazioni politiche nazionali. Tenendo presenti le considerazioni su esposte non è perciò da stupirsi se il risultato più importante raggiunto dalla

(1) Vedi, in particolare, alle pagine seguenti.

evoluzione dei gruppi politici consista nella consuetudine, ormai invalsa da parte di ciascun gruppo, di delegare il proprio portavoce nel corso dei dibattiti più importanti.

La mancanza di una rigida organizzazione e disciplina si spiega, infine, soprattutto in relazione all'attuale modo di elezione dei parlamentari europei. Essi, infatti, per quanto rappresentanti dei popoli, sono eletti dai parlamenti nazionali, solo se appartenenti a quelle forze politiche che hanno accettato in sede nazionale le grandi linee dell'attuale processo d'integrazione europea (1).

Manca quindi in sostanza la possibilità di configurare una vera e propria responsabilità politica del parlamentare europeo nei confronti del suo elettorato.

A questo punto è però logico domandarsi a quale livello e in quali termini si svolga attualmente il dibattito parlamentare europeo.

Ritornando ancora una volta all'art.137 del Trattato C.E.E. leggiamo che "l'Assemblea..... esercita i poteri di liberativi e di controllo che le sono attribuiti dal Trattato".

E' detto dunque a chiare lettere che si tratta di un'assemblea deliberante e non già di un'assemblea consultiva, co-

(1) Conformemente alla interpretazione dianzi citata e contraddicendo così alla lettera del Trattato che parla chiaramente di "rappresentanti dei popoli degli Stati" (art.137). L'affermazione di cui sopra va intesa con particolare riferimento alla posizione dei partiti comunisti, i cui contrasti di fondo con le attuali direttive della unificazione europea, non giustifica però in alcun modo la loro attuale discriminazione. Tale discriminazione impedisce inoltre, a ns. avviso, una positiva evoluzione in senso europeo di questi stessi partiti.

me quelle esistenti in seno agli altri organismi per la co-
operazione europea.

Tuttavia si appena noi andiamo a sfogliare le pagine dei Trattati, troviamo come loro massima e suprema espressione il cosiddetto "potere consultivo". Vera e propria contraddizione in termini perchè non sappiamo in qual modo si possa parlare di potere in sede di pura e semplice consultazione nient'affatto vincolante.

Il Parlamento ha infatti il diritto di essere ascoltato da parte del Consiglio dei Ministri ma non ha alcun mezzo, né diretto né indiretto, che gli consenta di far pesare concretamente le sue deliberazioni sulla bilancia delle decisioni comunitarie.

Il Parlamento potrebbe sì costringere alle dimissioni le Commissioni della C.E.E. e dell'Euratom oppure l'Alta Autorità della C.E.C.A., ma non è certo da parte di questi organi che vengono prese le più alte decisioni a carattere politico.

Il vero "Centro di indirizzo politico" della vita comunitaria è l'onnipotente Consiglio dei Ministri, di fronte al quale il Parlamento, occorre ripeterlo, è assolutamente impotente.

Fino adesso un limitato "controllo" sull'attività di questo organo tipicamente di vertice è stato esercitato dai singoli parlamenti nazionali, consacrando con ciò stesso la impossibilità di un controllo democratico a livello sovranazionale.

Ma col progredire dell'integrazione anche questa forma di controllo, si sta rapidamente svuotando di ogni contenuto reale e concreto. In sostanza quindi l'operazione del vero organo di governo comunitario, fra breve tempo, si troverà

sciolto da ogni vincolo.

Quanto alle possibilità del P.E. in questo settore i Trattati di Roma sono limitati a disporre la consultazione del Parlamento per l'approvazione dei bilanci comunitari (art. 203 Trattato C.E.E.).

Anche qui, come si vede, le eventuali proposte di modifica del Parlamento non sono affatto vincolanti e l'effettivo potere di decisione rimane, come sempre, affidato al Consiglio dei Ministri.

La limitazione è tanto più grave se si pensa che col progredire del Mercato Comune le Comunità potrebbero venire a disporre di un bilancio autonomo sempre più vasto, finanziato attraverso cespiti ed imposte propri.

o o
o

Se questa è la mortificante situazione attuale del Parlamento Europeo non sono certo mancati i volenterosi decisi a provi riparo.

Progetti, proposte di riforma, piani, dichiarazioni etc. si sono susseguiti a un ritmo sempre crescente.

Il risultato però è stato fino ad oggi del tutto nullo. Ciò perchè non si è compreso da parte di molti che ci si trova di fronte ad un problema squisitamente politico che non può essere scisso da quello più vasto dell'integrazione politica europea. Per un effettivo potenziamento del Parlamento Europeo ci paiono quindi necessari non i concettosi "progetti di tavolino" ma piuttosto una decisa volontà politica destinata ad incidere strettamente sui modi e le forme della futura Unione Politica Europea.

retto e per un terzo secondo la solita procedura di secondo grado.

Inoltre concessione ben più sostanziale la legge elettorale che secondo i Trattati doveva essere stabilita in via uniforme dall'Assemblea, sarebbe stata ancora di competenza per tutta la durata del periodo transitorio degli Stati membri. Si offriva così il destro ai governi dei sei Stati di operare, attraverso opportune manipolazioni legislative, le solite discriminazioni già più volte lamentate.

In generale gli autori del progetto avevano ispirato tutta la loro opera alla moderazione e alla cautela. Restavano infatti insolute molte fra le questioni più importanti (per esempio: compatibilità tra il mandato nazionale e quello europeo).

Solo alla scadenza del periodo transitorio, che avrebbe coinciso con la fine della terza tappa del Mercato Comune, il Parlamento, decidendo come assemblea costituente, avrebbe eliminato da solo i molti punti interrogativi. Il progetto fidava parecchio sulla buona volontà dei governi nazionali ai quali si rivolgeva, a guisa di "captatio benevolentiae", con la istituzione del suddetto periodo transitorio (1).

Quanto fosse ben riposta tale fiducia si può facilmente arguire dalla misera fine che ha fatto il progetto stesso assolutamente ignorato da ormai cinque anni da parte del Consiglio dei Ministri della Comunità.

Gli autori del progetto di convenzione timorosi ancora una volta delle paure e delle diffidenze dei governi nazionali avevano pensato, inoltre, di eludere il delicato problema

(1) Il termine di tale periodo transitorio avrebbe coinciso con la fine della terza tappa del Mercato Comune.

del rafforzamento dei poteri del Parlamento stesso.

Tuttavia il vivo disagio provocato dall'attuale situazione di quasi assoluta impotenza spinse il Parlamento europeo ad approvare successivamente una risoluzione contenente una serie di proposte in vista di un rafforzamento dei suoi poteri.

Le proposte in questione, anche esse ispirate ad una linea di cauto moderatismo, miravano a porre una duplice serie di obiettivi: la prima a carattere immediato; la seconda a raggio più vasto.

In particolare, agendo nel senso della prima direzione su enunciata, il Parlamento tendeva più che altro a portare i suoi attuali limitatissimi poteri su di una base leggermente più avanzata, frenandone così la grave incoluzione moderna.

Il vero e proprio ampliamento era invece rimandato ad una seconda fase.

Tali proposte che ci limiteremo ad esaminare solamente nel loro aspetto meno immediato e più sostanziale si articolavano in tre settori fondamentali: nomina delle Commissioni comunitarie, rafforzamento del cosiddetto potere consultivo e di ratifica, approvazione dei bilanci comunitari.

Per quanto riguarda la nomina delle Commissioni comunitarie il Parlamento chiede di partecipare in modo effettivo alla loro formazione eleggendo il presidente che sceglierà poi d'accordo con i governi gli altri membri.

Rispetto al cosiddetto potere consultivo il Parlamento chiede che tale potere sia trasformato in un potere di ap

provazione in tutti i settori più importanti ed in linea di massima per tutte le decisioni a carattere legislativo.

Per troncare poi in modo definitivo le controversie sorte in merito alla procedura per la stipulazione dei Trattati di associazione, si chiede che tutti gli accordi internazionali della Comunità siano ratificati dal Parlamento. In fatti i Trattati di Roma non prevedono la consultazione del Parlamento in merito alla stipulazione dei Trattati di adesione alla Comunità stessa oppure gli accordi tariffari e commerciali.

In materia di bilancio si chiede infine l'attribuzione al Parlamento di pieni poteri di decisione nel momento in cui il Parlamento disporrà di risorse proprie (1).

Da parte nostra ci troviamo perfettamente concordi con l'impostazione giuridica e politica di queste proposte.

In sostanza attraverso di esse si vuole semplicemente attribuire al P.E. una serie di poteri che lo trasformino da semplice organismo a carattere consultivo in un vero e proprio organismo parlamentare.

Attualmente, infatti, l'unico centro decisionale della vita comunitaria è costituito dall'onnipotente Consiglio dei Ministri. Tale organo, puramente di vertice, ha finito purtroppo coll'assumere sempre di più la veste di una conferenza ministeriale intergovernativa con grave pregiudizio per uno sviluppo in senso federalistico e democratico delle Comunità.

(1) Per l'insieme di queste proposte v. Relazione Furler sulle competenze e i poteri del Parlamento Europeo - Documento di seduta n. 31, 1963-1964.

E' opportuno perciò che al Consiglio dei Ministri si affianchino gli organismi più autenticamente rappresentativi della volontà politica popolare.

Questi organismi dovrebbero essere:

- a) la Commissione, che mediante la sua elezione da parte del P.E. assumerebbe la funzione politica di vero e proprio governo economico europeo abbandonando quella attuale di mero organismo tecnocratico;
- b) il Parlamento Europeo dovrebbe trasformarsi, mediante la sua elezione a suffragio universale, e l'ampliamento dei suoi poteri, in una specie di Camera dei Rappresentanti che, evolvendosi il Consiglio verso il ruolo di un Senato federale, darebbe al governo delle Comunità la forma di un bicameralismo quasi paritario.

Il Parlamento Europeo dovrebbe esercitare, sia pure attraverso una evoluzione graduale, quelle funzioni (controllo politico dell'Esecutivo e partecipazione al processo legislativo) che sono indissolubilmente legate alla natura stessa dell'istituto parlamentare.

In particolare queste funzioni si dovrebbero articolare attraverso i seguenti punti:

- a) elezione della Commissione, lasciando però al Consiglio dei Ministri il potere di ratificare o meno questa elezione.

Il voto del Parlamento e quello del Consiglio dovrebbero avere lo stesso valore nei seguenti casi:

- a) Votazione del bilancio
- b) Imposte comunitarie
- c) Trattati di associazione o di adesione da parte di Stati terzi

d) Elaborazione e approvazione di modifiche al Trattato.

Inoltre il c.d. "potere consultivo", attraverso una serie di scadenze rigorosamente prestabilite, si dovrebbe trasformare in un potere di approvazione per tutte le decisioni a carattere legislativo.

L'esigenza di portare avanti queste proposte è tanto più urgente se si considera che, sia il Trattato recentemente firmato a Bruxelles sulla fusione degli Esecutivi, sia le proposte della Commissione Hallestein, non prevedono alcun sostanziale aumento degli insignificanti poteri oggi attribuiti al P.E.

Ogni tanto, è vero, si leva qualche voce in favore di questa o quella iniziativa passata.

Così nel corso della sessione del Consiglio dei Ministri della C.E.E., riunitasi a Bruxelles il 24 e il 25 febbraio 1964, l'ex Ministro degli Esteri italiano, on. Saragat, aveva proposto la designazione a suffragio universale di altri 142 membri del Parlamento che avrebbero dovuto aggiungersi agli altri 142 eletti dai Parlamenti nazionali.

La proposta avrebbe dovuto essere realizzata nel giugno 1966, a partire cioè dall'inizio della terza fase della C.E.E., quando il Consiglio perderà notevolmente l'attuale caratteristica di rappresentanza intergovernativa. Tuttavia anche questo timido tentativo non ha riportato alcun risultato concreto.

Più recentemente svariati accenni allo sviluppo e al potenziamento del P.E. si possono ritrovare in seno ai vari piani per l'Unione Politica presentati da alcuni governi eu-

ropei. Alquanto sfumate, per non dire altro le proposte del piano tedesco dove si afferma solamente che "il Parlamento Europeo dovrebbe lentamente allontanarsi dal suo ruolo di organo consultivo senza reali attribuzioni parlamentari". Più impegnative e sostanziali sono le proposte italiane; in fatti, possiamo leggere al par. 7 del progetto di dichiarazione che "è necessario provvedere, contemporaneamente, alla fusione delle tre Comunità esistenti, a rafforzare i poteri del Parlamento Europeo trasferendo ad esso, in particolare, i poteri di controllo man mano sottratti ai Parlamenti nazionali sulle risorse comunitarie, con l'intenzione di contribuire in tal modo alla piena e progressiva democratizzazione delle Istituzioni comunitarie". Tuttavia non è certo attraverso queste iniziative diplomatiche destinate a durare "l'espace d'un matin" che ci pare possibile risolvere il delicato problema della democratizzazione delle istituzioni europee.

Si tratta, inutile dirlo, di un problema squisitamente politico che rappresenta la chiave di volta di tutto il futuro processo di costruzione dell'Europa politica. Il gen. De Gaulle ha da tempo enunciato le linee direttive della sua politica europea. Egli tende infatti ad instaurare in E. "una confederazione di stati conservatori, nella quale la monarchia gollista dovrebbe essere insieme la potenza egemonica e l'autoritario modello". (A. Spinelli). Si deduce facilmente che in tale contesto la funzione del P.E. dovrebbe essere quella di una semplice cassa di risonanza per le iniziative del governo confederale. Di ciò si può avere una facile conferma ove si guardi al ruolo subordinato e passivo assegnato nel quadro del regime gollista alla Assemblea Nazionale. Cosa si è opposto al disegno politico del generale francese? Poco o nulla; si deve purtroppo rispondere. La politica francese ha avuto fino ad ora se non altro il pre-

gio della chiarezza spinta fino alla brutalità.

Al contrario gli oppositori democratici si sono limitati a combattere una semplice battaglia di retroguardia.

La debolezza di questo schieramento cosiddetto democratico si è particolarmente manifestata a proposito della attuale situazione del Parlamento Europeo.

Non crediamo infatti di esagerare affermando che in questo momento una effettiva democratizzazione delle istituzioni europee è possibile solo attraverso la realizzazione di un Parlamento sopranazionale ed efficiente.

Come giustamente osserva lo Stein: "in the long run, the basic concept of democracy is incompatible with a technocracy which is not subject to certain controls by the people. The European Parliamentary Assembly seems to be the logical organ to provide such controls as the Comunitations become reality".

Ecco quindi qual'è la ragione d'essere nell'organo parlamentare in seno alle Comunità; la necessità di consentire ai po poli degli Stati membri un efficace controllo sull'attività degli esecutivi comunitari.

Accettato dunque questo principio ispiratore non si può fare a meno di farne discendere le logiche conseguenze: la necessità cioè che l'organo parlamentare sia veramente espressione popolare, mediante la sua elezione a suffragio universale, e la necessità che esso sia dotato di effettivi poteri per potere esercitare in modo adeguato la sua opera di controllo. L'importanza innovatrice di un tale disegno risalta maggiormente dalla considerazione, già fatta all'inizio, che

finora i popoli sono rimasti ai margini del processo di inte
grazione europea.

Non vogliamo con ciò identificare la democrazia col regime parlamentare classico ma solamente affermare che negli stretti limiti oggi imposti dall'attuale momento storico allo sviluppo dell'integrazione europea, è solamente attraverso questa via che è possibile agire per una evoluzione in senso de
mocratico.

Oggi si vuole creare attraverso la fusione delle tre Comunità settoriali un vero e proprio governo economico europeo ma, ci chiediamo, chi controllerà questo governo? Nessuno, purtroppo.

E ci chiediamo ancora, in questo futuro contesto costituzionale quale ruolo sarà assegnato al Parlamento Europeo? Un ruolo, se possibile, ancor più subalterno, se è vero che si vogliono distruggere quei limitati poteri in materia di bilancio che il Parlamento si era conquistato in seno alla C.E.C.A. (1). Evidentemente non è certo attraverso questa direzione che si arriverà alla creazione di una Europa democratica e federale.

Se si vuole invece effettivamente combattere la battaglia per la democrazia europea, è necessario che tutte le forze politiche che vi hanno un reale interesse si uniscano, al livello nazionale e sopranazionale, intorno a una serie di obiettivi precisi e concreti. Fra tali obiettivi non potranno certo mancare quelli riguardanti lo sviluppo e il potenziamento del Parlamento Europeo.

(1) Relaz. Vals sul rafforzamento dei poteri del P.E. in materia di bilancio - doc. di seduta 7 maggio 1964.

Ciò è quello che ci auguriamo di vedere compiere al più presto anche se, purtroppo, molti indizi e, soprattutto, molte esperienze passate ci lasciano piuttosto scettici al riguardo.

Giuseppe Marcianò

MEMORIA AGGIUNTA AL DOCUMENTO DI LAVORO N° 4IN MARGINE ALLA SENTENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 14/1964

Il problema inerente ai rapporti tra gli ordinamenti degli Stati membri della C.E.E. e quello della Comunità stessa e l'altro, più in particolare, relativo alla prospettata possibilità che gli organi degli Stati possano, per gli ordinamenti degli Stati stessi, lecitamente agire in settori riservati alla Comunità dal Trattato istitutivo, hanno fortemente tormentato la dottrina. La ricerca di una costruzione che potesse affermare, sul piano del diritto, la effettività e la irrevocabilità, con effetto immediato negli ordinamenti degli Stati membri, dei trasferimenti di competenze voluti dal Trattato di Roma a favore della Comunità ha rappresentato, e rappresenta ancora, la chiave di volta della problematica del diritto comunitario ed alla cui soluzione è forse condivisa l'esistenza stessa di questo diritto. Tanto abbiamo premesso per dimostrare come, posti di fronte ad uno dei problemi indicati, non sia lecito ignorare totalmente quella realtà sociale ed economica che autonomamente si è sviluppata nell'ambito comunitario e, con riguardo agli organi interni degli Stati, applicare quelle norme statali che possano portare ad una relazione delle norme comunitarie fondamentali, senza neppure prospettarsi la possibilità di una loro conciliazione con i disposti comunitari. Un simile comportamento, rinnegando la volontà dimostrata dagli Stati membri all'atto della ratifica dell'accordo istitutivo della Comunità, e confermata in fatto più volte nel periodo successivo, e trascurando tutti gli sforzi dottrinali compiuti, non può trovarci consozienti, se non sul piano dello stretto diritto, almeno su quello della sensibilità giuridica.

Con questa premessa ci rivolgiamo all'esame della sentenza della Corte Costituzionale italiana del 24 febbraio 1964 n. 14/1964, che, statuendo sulla costituzionalità o incostituzionalità della legge istitutiva dell'ENEL, ha posto in luce, con la sua rigida applicazione del diritto interno, le gravi conseguenze cui si giunge troncando nettamente il legame che sempre deve esistere tra la norma giuridica e la realtà cui essa va applicata. La sentenza indicata infatti, a nostro avviso corretta qualora si considerassero le norme applicate come entità astratte, è tuttavia criticabi-

bile qualora tali norme vengano considerate nel loro attuale contesto economico e sociale. La Corte Costituzionale, cioè, è criticabile in quanto, aprioristicamente, ha rifiutato di porsi il problema di una possibile conciliazione tra le norme di diritto interno, la cui lettera portava alla violazione degli obblighi assunti dallo Stato italiano con il Trattato di Roma, e quelle poste con il Trattato stesso, respingendo la necessità di prendere in considerazione senza riguardo alle conseguenze l'esistenza, almeno in fatto della Comunità. Dall'esame che segue, infatti, si vedrà come il ragionamento seguito dalla Corte non sia criticabile sul piano dello stretto diritto, ed avendo riguardo alle norme dell'ordinamento italiano come isolate da qualsiasi contatto con la realtà, ma si vedrà anche come la Corte, qualora tale realtà avesse avuto presente, meglio avrebbe fatto a dare una diversa applicazione delle norme indicate, facendo ricorso a poteri che ben le sono consentiti.

° ° °

La Corte Costituzionale, per la parte che qui interessa, ha rilevato che il Trattato istitutivo della C.E.E. è stato reso esecutivo dall'Italia, nell'ambito del suo ordinamento, da una legge ordinaria che, come tale, è soggetta ad essere abrogata totalmente o parzialmente da una legge successiva con essa in contrasto. Ne consegue che, se la legge istitutiva dell'ENEL è in contrasto con alcune disposizioni del Trattato di Roma, tale legge, in quanto successiva, abroga la legge che ha dato esecuzione a quest'ultimo per la parte in cui essa inserisce nell'ordinamento interno le indicate disposizioni. Ciò potrà costituire una violazione degli obblighi internazionali dello Stato italiano, - ha argomentato la Corte - ma ciò è cosa che riguarda tale Stato in quanto soggetto dell'ordinamento internazionale o, nel caso, di quello comunitario e non può essere causa di illegittimità costituzionale della legge incriminata. Per tali motivi la Corte Costituzionale non ha ritenuto di dover rinviare la questione alla Corte di giustizia delle Comunità, in quanto tale rinvio sarebbe stato utile solo a constatare se, con la legge istitutiva dell'ENEL, lo Stato italiano avesse o non avesse commesso un illecito internazionale, ed il sindacare tale questione non è competenza della Corte Costituzionale.

Contro tale opinione molto è stato detto, e dal punto di vista dell'ordinamento interno e dal punto di vista di quello comunitario, ma le opinioni espresse, cercando di dimostrare l'inesattezza del ragionamento giuridico della Corte sugli stessi presupposti da

cui la Corte è partita, non sembrano aver raggiunto lo scopo. Tali opinioni, anzi, portando gli autori ad interpretazioni azzardate delle norme interne considerate, hanno forse ingenerato il dubbio che la Corte Costituzionale abbia ben agito. La critica, crediamo, andava invece condotta con riguardo agli stessi presupposti che sono stati posti alla base del giudizio della Corte.

Dal punto di vista dell'ordinamento interno, infatti, per censurare in diritto la sentenza in esame, si deve poter dimostrare o che la legge di esecuzione, pur nella forma di legge ordinaria, ha tuttavia una forza normativa diversa e tale da non poter essere abrogata da leggi ordinarie successive, o che gli obblighi assunti con il Trattato di Roma ed i trasferimenti di competenza ivi contemplati sono per altro verso, indipendentemente dalla legge ordinaria di esecuzione, definitivi per l'ordinamento italiano. A quest'ultima conclusione si potrebbe giungere muovendo dal 1° paragrafo dell'art. 10 della nostra Costituzione che afferma: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto". Ai sensi di tale articolo le norme internazionali ivi contemplate sono immediatamente obbligatorie nell'ordinamento interno dello Stato per il semplice fatto della loro esistenza nell'ordinamento internazionale, senza bisogno di una legge interna che, volta per volta, attribuisca loro tale obbligatorietà. In tal caso, qualora si ritenga che l'art. 10 contenga non solo le norme internazionali consuetudinarie generali, ma anche le norme derivanti da accordi, si ottiene il risultato desiderato. Infatti, anche se l'esecuzione al Trattato di Roma è stata data con legge ordinaria, ciò non toglie che le disposizioni del Trattato siano comunque direttamente obbligatorie in virtù dell'art. 10. Poiché tale obbligatorietà deriva da una norma costituzionale è allora evidente che nessuna legge ordinaria successiva potrà farla venire meno e che una legge in contrasto con le disposizioni così automaticamente ed immediatamente recepite sarà viziata per incostituzionalità. In tal caso la questione sarà di competenza della Corte Costituzionale che potrà contemporaneamente constatare la violazione di un obbligo costituzionale e quella di un obbligo internazionale, pur essendo solo il primo quello rilevante per il nostro ordinamento.

L'interpretazione sopra data dell'art. 10, tuttavia, non ci può trovare consozienti e, essa venendo meno, tutto il ragionamento viene a cadere. Non intendiamo ora esaminare ulteriormente questo articolo 10, essendo sufficiente rilevare come la grandissima maggioranza della dottrina ritenga che esso si riferisca solo alle norme internazionali consuetudinarie generali e come i pochi autori che hanno

ritenuto cosa diversa non abbiano trovato sufficiente consenso. Su tali basi, quindi, non sembra possibile criticare la sentenza del 24 febbraio 1964.

Alla prima delle due tesi sopra prospettate, e cioè che la legge di esecuzione del Trattato istitutivo della C.E.E., pur essendo ordinaria nella forma, abbia tuttavia una forza normativa diversa e superiore rispetto alle altre leggi ordinarie, si è creduto poter dare corpo facendo ricorso all'art. 11 della Costituzione che, tra l'altro, afferma che "l'Italia ... consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni". Questa disposizione, si dice, autorizzando lo Stato ad assumere impegni che limitano la sua sovranità, nel settore internazionale come in quello interno, così da poter richiedere la modifica di principi costituzionali, attribuisce anche all'atto che rende esecutivi i detti impegni, quale che ne sia la forma, il potere di provocare le modifiche necessarie nell'ordinamento interno con una forza normativa simile a quella di una legge costituzionale. Con la legge ordinaria che ha dato esecuzione al Trattato di Roma, quindi, si sarebbe attuato un trasferimento definitivo di competenze dagli organi dello Stato italiano a quelli della Comunità (tale presumendosi l'obbligo internazionale assunto), tra trasferimento che avrebbe acquistato valore costituzionale nell'ambito dell'ordinamento interno cosicché, la presunta violazione dell'accordo C.E.E. da parte della legge istitutiva dell'ENEL, sarebbe risultata essere una violazione di norma costituzionali.

La suddetta interpretazione, riportata nelle sue grandi linee, sebbene acuta e degna del massimo interesse ci sembra però che palesemente distorca il senso letterale dell'art. 11 della Costituzione. Tale articolo, infatti, ha solo precisato che l'Italia, nei suoi rapporti internazionali, rinuncia alla teoria della sovranità statale assoluta ed irrinunciabile e che, quindi, i singoli attributi della C.D. sovranità possono costituire oggetto di accordi internazionali cui potrà essere data interna esecuzione in piena legalità; ma l'art. 11 non si occupa affatto di come tale esecuzione debba essere attuata. Il problema dell'esecuzione, infatti, resta quello di sempre, anche per gli accordi ipotizzati; dipenderà dal contenuto dell'accordo la scelta dello strumento idoneo a provocare l'adeguamento completo dell'ordinamento interno. Se l'accordo richiede che l'esecuzione avvenga con legge costituzionale, ma il legislatore fa ricorso ad una legge ordinaria, il risultato sarà, inevitabilmente, il mancato adattamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali, ma non la mutazione

di una legge ordinaria in legge costituzionale. Quale che possa essere il contenuto delle disposizioni cui lo Stato abbia internazionalmente aderito, e quali possano essere i loro impliciti sviluppi, il loro grado di obbligatorietà nell'ordinamento interno dello Stato dipenderà sempre dalla natura dell'atto iniziale che, dandovi esecuzione, ha loro attribuito giuridica rilevanza. E questa è appunto l'opinione della Corte Costituzionale che, avendo rilevato che l'art. 11 si riferisce alla stipulazione internazionale degli accordi, constata che lo Stato italiano ha dato esecuzione all'accordo istitutivo della C.E.E. con legge ordinaria e che, quindi, le disposizioni dell'accordo stesso, quale che possa essere il punto di vista dell'ordinamento comunitario, nell'ordinamento dello Stato non possono che avere la forza normativa di una legge ordinaria. Ne segue che il contrasto tra le dette disposizioni ed altre leggi ordinarie successive non può concretare una violazione di norme costituzionali e che, quindi, la Corte Costituzionale non è competente ad occuparsi della questione. E' allora anche logico che la Corte Costituzionale, non ritenendo le disposizioni del Trattato come aventi valore costituzionale per l'ordinamento interno, non creda di dover chiedere alla Corte di giustizia delle Comunità, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, l'interpretazione delle disposizioni in esame per verificare se, in fatto, un contrasto vi sia con la suddetta legge istitutiva dell'ENEL.

° ° °

Ma è proprio in connessione a questo articolo 11 sopra esaminato, che si deve riproporre il problema, non già dell'esattezza in diritto della sentenza in esame, ma dell'effettivo espletamento, da parte della Corte Costituzionale, delle funzioni che le sono proprie.

Dubitiamo infatti che la funzione giurisdizionale sia solo quella di applicare le norme cristallizzandone il significato che esse avevano al momento della loro formulazione; crediamo invece che essa consista nell'applicarle e nell'interpretarle, nei limiti del possibile, in modo conforme all'evoluzione che si sia avuta nei rapporti che tali norme vogliono regolare. E' a questo scopo che è stato elaborato il concetto di "interpretazione evolutiva" con cui si tende a mantenere più costante e coerente il rapporto necessario tra norma e fatto. Nel caso in esame, quindi, la Corte Costituzionale bene avrebbe potuto ritenere che, fermo restando che al momento della sua posizione l'art. 11 non poteva avere altra applicazione all'infuori di quello che sopra si è detto, al momento attuale esso,

inserito nel contesto sociale contemporaneo, debba intendersi come incidente anche sul valore degli atti che danno esecuzione interna agli accordi nel detto articolo contemplato; cosa che, d'altronde, non può escludersi, con assoluta certezza, potesse anche essere nell'intenzione del legislatore quando l'art. 11 venne posto.

E' chiaro che una simile soluzione avrebbe comportato una grave responsabilità a carico della Corte, ma chi, se non la Corte stessa, avrebbe potuto assumerla con maggiore autorità e competenza? Certamente la Corte Costituzionale avrebbe anche potuto ritenere la impossibilità od inopportunità della indicata soluzione, ma ciò avrebbe dovuto fare dopo aver vagliato attentamente tutti i termini del problema e non semplicemente, rifiutando di considerarne quelli più gravemente attuali.

Che i vari problemi sin qui accennati vadano risolti secondo le linee indicate può essere riscontrato, crediamo, nella successiva sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza del 15 luglio 1964 nella causa n. 6/64) in cui, posta di fronte alla tendenza giurisprudenziale instaurata dalla Corte Costituzionale italiana, la Corte comunitaria ha dovuto riaffermare in termini categorici il contenuto degli obblighi assunti dai Sei Stati in quanto membri della Comunità con il risultato che, per mantenere fede agli impegni assunti, l'Italia dovrebbe ora procedere ad una modifica della sua Costituzione.

L'occasione per una presa di posizione in merito, da parte della Corte di giustizia delle Comunità, è stata offerta dal Giudice Conciliatore di Milano che, sospendendo la causa Avv. Flaminio Costa c. ENEL davanti a lui pendente, chiedeva alla Corte comunitaria un giudizio interpretativo su alcuni articoli del Trattato di Roma ai sensi dell'articolo 177 del Trattato stesso. In questa sede non interessa esaminare l'intero procedimento svoltosi davanti alla Corte di giustizia delle Comunità, interessa invece considerare l'eccezione di irricevibilità della domanda opposta dal Governo italiano ed i motivi adottati dalla Corte stessa per respingerla. Il Governo italiano, infatti, ha fatto presente che il Giudice Conciliatore, nella causa davanti a lui pendente, doveva applicare la legge istitutiva dell'ENEL che, successiva a quella di esecuzione del Trattato di Roma, prevaleva su quest'ultima mettendo fuori discussione, per l'ordinamento italiano, la possibilità di applicazione delle disposizioni del Trattato istitutivo della C.E.E. In tal caso, poiché tali disposizioni non sono applicabili come diritto interno, un ricorso alla Corte delle Comunità per la loro interpretazione avrebbe il solo scopo di far constatare una eventuale violazione di un obbligo internazionale commessa dallo Stato italiano. Una simile constatazione, tuttavia, non

è permessa dall'art. 177 del Trattato, dovendosi invece seguire la via indicata dagli articoli 169 e 170; per tale motivo la domanda del Giudice Conciliatore dovrebbe ritenersi come "assolutamente inammissibile".

Per respingere tale eccezione, chiaramente fondata sull'opinione ritenuta dalla Corte Costituzionale e che sopra abbiamo delineata, era sufficiente che la Corte comunitaria rilevasse, come già in altre occasioni, che la sua competenza in materia deriva unicamente dall'art. 177 citato. Poiché tale articolo non richiede un esame circa il fondamento della richiesta di interpretazione, con riguardo al merito della causa pendente davanti al giudice nazionale, la eccezione sollevata viene a perdere oggi fondamento.

La Corte di giustizia delle Comunità ha invece preferito prendere esplicitamente posizione contro il punto di vista del Governo italiano, e quindi contro la giurisprudenza instaurata dalla Corte Costituzionale, pur limitandosi in sostanza e scorrettamente a rilevare che l'esecuzione data dall'Italia al Trattato non è soddisfacente, e che apre l'adito alla possibilità di frequenti e facili violazioni degli obblighi internazionale. La Corte, in merito alla questione prospettata, ha rilevato che, "a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in ispecie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi.

"Tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune. Se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato all'altro in funzione delle leggi interne posteriori, ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato contemplata nell'art. 5, secondo comma, e causerebbe una discriminazione vietata dall'art. 7".

La Corte prosegue poi affermando "che, scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità. Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dello ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia".

Come risulta dal brano sopra riportato l'opinione della Corte comunitaria, sebbene espressa con termini inusitati, non si rivolge a criticare la giuridica correttezza della sentenza della Corte Costituzionale, ma a precisare che, in quanto tale sentenza è stata possibile nell'ordinamento interno italiano, questo vuol dire che l'adattamento di tale ordinamento agli obblighi internazionali che lo Stato italiano si è assunto non è stato sufficiente, e che tale mancanza può dar luogo a situazioni che possono concretare degli illeciti a carico dello Stato stesso in quanto membro della Comunità. La Corte comunitaria, infatti, tiene fermo il principio della separazione ed autonomia degli ordinamenti considerati e quindi accetta, da una parte, il principio della loro reciproca irrilevanza e, dall'altra, quello per cui i rispettivi organi sono vincolati solo in base alle norme che siano giuridiche nell'ordinamento in cui essi agiscono.

Con riguardo al primo principio si rileva che, con il Trattato di Roma, l'Italia, secondo quanto afferma la Corte Comunitaria, si è impegnata a trasferire definitivamente determinate competenze dal proprio ordinamento a quello della C.E.E., cosa che, per avere rilevanza rispetto agli organi statali interni interessati, può e deve avvenire solo con un atto interno dello Stato stesso. Questo vuol dire che, quale che sia il contenuto delle disposizioni del Trattato, il loro grado di obbligatorietà per l'ordinamento interno dello Stato sarà legato a quella dell'atto che loro ha attribuito giuridica rilevanza. Quindi, anche se una disposizione del Trattato si dichiara inderogabile, per l'ordinamento dello Stato il problema è di vedere se la norma di diritto interno che ha attuato la recezione abbia o non abbia il carattere della inderogabilità. Se tale caratteristica manca è esatto, allora, che un atto interno successivo di contenuto opposto a quello della norma comunitaria, abrogando l'atto interno iniziale che ha recepito quest'ultima, toglie ad essa rilevanza giuridica ed ogni sua obbligatorietà nei riguardi degli organi dello Stato che, in applicazione del secondo principio sopra

ritenuto, potranno solo agire in conformità del nuovo atto statale emanato. Gli organi comunitari, d'altronde, sono vincolati solo dalle norme che siano giuridiche per tale ordinamento ed è quindi per essi irrilevante la nuova norma interna dello Stato in contrasto con quella della Comunità, la quale norma, ovviamente, non vale a mutare l'obbligo internazionale dello Stato stesso. Ne consegue quindi l'esistenza di un'attività che, lecita nell'ordinamento interno, sarà poi imputata come illecita allo Stato in quanto soggetto dell'ordinamento comunitario.

Il limpido ragionamento della Corte comunitaria, che appare corretto e sul piano del diritto e su quello della corrispondenza tra diritto e società che esso regola, pone bene in evidenza l'importanza fondamentale che avrebbe potuto assumere e che in fatto ha assunto, sia pure in forma negativa, l'intervento della Corte Costituzionale nella questione esaminata. Essa avrebbe infatti potuto fungere da elemento di equilibrio e ricomposizione di una situazione che si poneva come formalmente mal definita, funzione questa che avrebbe portato, se esercitata, ad importanti conseguenze pratiche senza risolversi nella concretizzazione di un illecito dello Stato italiano verso la Comunità. Illecito che, sebbene potenziale nelle norme dell'ordinamento italiano, poteva essere, crediamo opportunamente, eliminato nella occasione considerata. Tenendo poi conto degli obblighi internazionali assunti, così come specificati dalla Corte comunitaria, non vediamo chi avrebbe potuto seriamente criticare l'impulso parzialmente creativo che la Corte Costituzionale avrebbe esercitato.

Giunti a questo punto, avendo presente il punto di vista che la Corte Costituzionale ha tenuto nel caso, crediamo poter ritenere che il conflitto verificatosi tra i due ordinamenti, nei limiti in cui di conflitto può parlarsi, non è sanabile allo stato attuale dai fatti poiché ambedue i punti di vista esaminati, con riferimento alle due sentenze citate, sono in stretto diritto corretti e validi nell'ambito dei rispettivi ordinamenti che, come si è detto, restano tra loro distinti ed autonomi.

Infatti non si pone, come da altri è stato invece sostenuto, un problema di prevalenza tra due norme in contrasto ed egualmente applicabili nell'ordinamento interno poiché, ai sensi di questo ordinamento, la norma applicabile è solo una; si pone bensì la questione del mancato adempimento dello Stato italiano agli obblighi internazionali. In queste condizioni, come giustamente rileva l'avv. M. Lagrange nelle sue conclusioni davanti alla Corte comunitaria nella causa surriferita, due soluzioni soltanto resterebbero aperte per lo

Stato considerato: o modificare la Costituzione per renderla compatibile con il Trattato, oppure denunciare quest'ultimo.

Anche una modifica alla Costituzione, tuttavia, non risolverebbe, in senso assoluto il problema, poiché un'altra successiva e diversa legge costituzionale potrebbe sempre essere emanata e la questione tornerebbe a proporsi negli stessi termini in cui essa è stata ora prospettata. La fonte di tali contrasti si trova inevitabilmente nel presupposto attuale da cui si parte, e cioè nella separazione ed autonomia degli ordinamenti, secondo cui si offre la possibilità di affermare che, quale che sia l'obbligo internazionalmente assunto, la rilevanza interna delle norme comunitarie o il trasferimento di competenze alla Comunità dipendono sempre, per l'ordinamento interno dello Stato, da norme interne e solo da esse. La soluzione potrebbe allora trovarsi nel riuscire a porre i vari ordinamenti in derivazione tra loro dando la preminenza a quello comunitario, ed è questa, proiettata nel futuro, la sola soluzione auspicabile.

Dobbiamo quindi concludere che i conflitti del tipo indicato non possano essere risolti in via definitiva sul piano giuridico con gli strumenti che sono attualmente a disposizione; essi, tuttavia, possono permettere, se usati, di restringere la possibilità di conflitto a casi isolati in cui si presentino circostanze di particolare importanza e gravità per gli Stati interessati.

Vogliamo tuttavia ancora ricordare esplicitamente che, quali che siano le norme poste e in qualsivoglia ordinamento, esse devono trovare un effettivo riscontro nella realtà che devono regolare e, nel nostro caso, tale realtà deve essere concretata in una vera volontà di cooperazione tra gli Stati membri della Comunità, e da una sincera convinzione nelle idee e nei principi che nel Trattato di Roma si sono voluti affermare.

Ernesto Lapenna

Estratto dalla rivista "Notiziario Petroliifero"
settembre 1964.

ALLEGATO AL DOCUMENTO DI LAVORO N° 2SINTESI DI ALCUNE PROPOSTE AVANZATE PER IL
RAFFORZAMENTO DELLE COMUNITA' EUROPEE1. PROGETTO DEHOUSSE

Approvato dal Parlamento Europeo nel 1960. E' frutto di un intenso lavoro svolto da un gruppo di lavoro del Parlamento in stretto contatto con gli esponenti politici dei vari paesi. Attende da 5 anni l'approvazione del Consiglio dei Ministri.

Ne riportiamo gli articoli di maggiore interesse.

Articolo 1

I rappresentanti dei popoli all'Assemblea Parlamentare Europea sono eletti a suffragio universale diretto.

Articolo 2

Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue:

Belgio	42
Germania (R.f.)	108
Francia	108
Italia	108
Lussemburgo	18
Paesi Bassi	42

Articolo 3

Per un periodo transitorio, un terzo di questi rappresentanti è eletto o designato dai parlamentari nazionali fra i loro membri, secondo la procedura fissata da ogni Stato membro.

Articolo 4

Il periodo transitorio ha inizio dalla data dell'entrata in vigore della presente Convenzione.

Il suo termine è fissato dall'Assemblea Parlamentare Europea. Esso non può essere anteriore alla fine della terza tappa prevista per l'instaurazione del Mercato comune dall'articolo 8 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea; non può essere posteriore allo scadere della legislatura nel corso della quale questa terza tappa si sarà conclusa.

.....

Articolo 7

1. Durante il periodo transitorio, la carica di rappresentante dell'Assemblea Parlamentare Europea è compatibile con quella di membro di un Parlamento nazionale.
2. L'Assemblea deciderà sulla compatibilità dei due mandati dopo la fine del periodo transitorio.

Articolo 8

1. La carica di rappresentante dell'Assemblea Parlamentare Europea è incompatibile con quella di:
 - membro del governo di uno Stato membro,
 - membro dell'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, della Commissione della Comunità Economica Europea o della Commissione della Comunità Europea della Energia Atomica,
 - giudice, avvocato generale e cancelliere della Corte di Giustizia delle Comunità europee,
 - membro del Comitato Consultivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio o membro del Comitato economico e sociale della Comunità Economica Europea dell'Energia Atomica,
 - revisore dei conti previsto dall'articolo 78 del Trattato che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio o membro della Commissione di controllo prevista dall'articolo 206 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e dall'articolo 180 del Trattato che istituisce la Comunità Europea dell'Energia Atomica,

- membro dei comitati od organismi creati, in virtù o in applicazione dei Trattati che istituiscono la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, la Comunità Economica Europea dell'Energia Atomica, per provvedere all'amministrazione di fondi delle Comunità o all'espletamento di un compito permanente e diretto di gestione amministrativa,
- membro del Consiglio d'amministrazione, del Comitato direttivo, ovvero impiegato dalla Banca europea per gli investimenti,
- funzionario o agente, in attività di servizio, delle Istituzioni delle Comunità europee o degli organismi specializzati che vi si ricollegano.

I rappresentanti all'Assemblea Parlamentare Europea che nel corso di una legislatura sono chiamati a ricoprire uno degli incarichi summenzionati, sono sostituiti in base alle disposizioni dell'articolo 17.

2. Ogni Stato membro determina se e in quale misura le incompatibilità fissate dalla sua legislazione per l'esercizio del mandato parlamentare nazionale, sono applicabili all'esercizio del mandato presso l'Assemblea Parlamentare Europea.

Articolo 9

L'Assemblea Parlamentare Europea stabilisce le norme che dovranno disciplinare l'elezione dei rappresentanti dopo la scadenza del periodo transitorio di cui all'articolo 4.

Fino all'entrata in vigore di tali norme, il regime elettorale rimane di competenza di ciascuno Stato membro, tenuto conto delle disposizioni della presente Convenzione.

.....

Articolo 13

Le disposizioni che in ciascuno Stato membro disciplinano l'ammissione dei partiti politici alle elezioni, si applicano per l'elezione all'Assemblea Parlamentare Europea.

Articolo 14

1. Nessuna elezione può essere indetta in uno Stato membro contemporaneamente all'elezione per l'Assemblea Parlamentare Europea.
2. L'elezione dell'Assemblea Parlamentare Europea avviene lo stesso giorno nei sei Stati membri.

Tuttavia, per motivi inerenti alla tradizione o alle condizioni geografiche, ogni Stato membro può decidere che le operazioni di voto si svolgano la vigilia o l'indomani del giorno stabilito, o si protraggano per questi due giorni.

.....

2. RAPPORTO FURLER

Presentato dalla Commissione Politica del Parlamento nel giugno 1963.

Riportiamo il testo della risoluzione con cui il Parlamento accetta e fa propri gli obiettivi del rapporto.

Risoluzione

A. Il Parlamento Europeo

- convinto che un reale progresso della Comunità debba andare di pari passo con un ulteriore sviluppo della sua struttura istituzionale;
- considerando che il trasferimento delle competenze legislative dal piano nazionale a quello comunitario debba accompagnarsi a un corrispondente rafforzamento dei poteri parlamentari all'interno della Comunità;
- ritenendo indispensabile un ampliamento dei poteri del Parlamento Europeo per rafforzare la struttura democratica della Comunità e l'ideale comunitario;
- fa proprio il contenuto della relazione della Commissione politica sulle competenze e i poteri del Parlamento Europeo.
e
- domanda che i seguenti obiettivi vengano conseguiti il più rapidamente possibile:

I. Nomina degli Esecutivi

a) Il Parlamento propone il seguente obiettivo immediato:

- ogni nuovo Presidente di un Esecutivo farà, davanti al Parlamento, una dichiarazione programmatica, sulla quale avrà luogo un dibattito.

b) Ai fini dell'ampliamento dei suoi poteri, il Parlamento domanda che:

- il Parlamento partecipi in modo efficace alla nomina degli Esecutivi.

II. Potere consultivo

a) Il Parlamento propone i seguenti obiettivi immediati:

1. Le proposte di regolamento delle Commissioni esecutive dovranno essere discusse con le Commissioni competenti del Parlamento prima della presentazione al Consiglio dei Ministri.
2. Gli Esecutivi dovranno prendere posizione sulle modificazioni suggerite dal Parlamento alle proposte di regolamento nel corso della discussione relativa alla consultazione.
3. Il Parlamento dovrà essere informato sulla posizione assunta dagli Esecutivi durante le discussioni che precedono le decisioni in seno al Consiglio dei Ministri.
4. Il Parlamento dovrà essere consultato sui regolamenti emanati dagli Esecutivi in virtù di delega del Consiglio dei Ministri, qualora tali regolamenti costituiscano un complemento o una modifica al diritto vigente.
5. Qualora una proposta di regolamento non sia adottata dal Consiglio dei Ministri conformemente al parere dato dal Parlamento, questo deve poter esprimere nuovamente il suo parere.

6. Il Consiglio dei Ministri informerà il Parlamento dei motivi che possono averlo indotto a scostarsi dal suo parere.
 7. Qualora il nuovo parere del Parlamento sia stato approvato con la maggioranza dei 2/3 dei voti espressi, il Consiglio dei Ministri potrà discostarsene solo con decisione presa all'unanimità.
 8. Il Consiglio dei Ministri dovrà consultare il Parlamento su tutte le questioni importanti, anche se il Trattato non prescrive la consultazione.
- b) Ai fini dell'ampliamento dei suoi poteri il Parlamento do manda che:
- il potere consultivo del Parlamento sia trasformato in un potere di approvazione in tutti i settori più importanti ed in linea di massima per tutte le decisioni a carattere legislativo.

III. Potere di ratifica

- a) Il Parlamento propone i seguenti obiettivi immediati:
1. Il Parlamento deve essere informato costantemente e tempestivamente sull'evoluzione delle relazioni esterne.
 2. Il Parlamento deve essere consultato sugli accordi di associazione al più tardi sulla base del testo parafato.
- b) Ai fini dell'ampliamento dei suoi poteri, il Parlamento domanda che:
- tutti gli accordi internazionali della Comunità siano ratificati dal Parlamento Europeo.

IV. Poteri in materia di bilancio.

- a) Il Parlamento propone i seguenti obiettivi immediati:
1. I progetti di bilancio dovranno essere accompagnati da una esauriente motivazione politica.

2. I progetti preliminari di bilancio degli Esecutivi dovranno essere sottoposti al Parlamento contemporaneamente alla loro presentazione al Consiglio dei Ministri.
3. Il controllo del Parlamento sulle spese deve essere rafforzato.

b) Ai fini dell'ampliamento dei suoi poteri il Parlamento do manda che:

- al Parlamento siano attribuiti pieni poteri di decisione in materia di bilancio nel momento in cui la Comunità disporrà di risorse proprie.

V. Designazione dei membri della Corte di Giustizia.

I giudici della Corte di Giustizia saranno designati dal Parlamento Europeo in base a una lista presentata dai governi.

B. Il Parlamento Europeo

1. Incarica il Presidente e l'Ufficio di presidenza:
 - a) di prendere tutte le misure necessarie ai fini dell'attuazione della presente risoluzione,
 - b) di trasmettere una copia a stampa della presente risoluzione e della relazione della sua Commissione politica alle Istituzioni della Comunità, ai Governi e ai membri dei Parlamenti degli Stati membri;
2. Invita il Consiglio dei Ministri e gli Esecutivi a dare al Parlamento il loro appoggio per l'ampliamento dei suoi poteri;
3. Ritiene che le competenze e i poteri del Parlamento debbano formare oggetto del prossimo colloquio con il Consiglio dei Ministri e con gli Esecutivi;
4. Sottolinea ancora una volta e insistentemente che l'elezione diretta dei membri del Parlamento Europeo è un elemento indispensabile per democratizzare la Comunità e chiede ai Consigli dei Ministri ed ai governi di assumere le responsabilità che loro spettano in base al Trattato per una rapida applicazione del progetto di convenzione elaborato dal Parlamento.

3. PIANO SARAGAT

Proposta presentata dal Governo Italiano nell'autunno del 1964. Tratta soprattutto dei problemi relativi all'unione politica, collegandola però al rafforzamento e al progresso delle Comunità esistenti. Riportiamo i passi di maggiore interesse che si riferiscono alla fusione e democratizzazione delle Comunità.

.....

4. L'avvio del processo di unificazione politica deve concretarsi nell'elaborazione di politiche comuni che valgano a consolidare il carattere aperto, non esclusivista ed autarchico, della Comunità Europea.
5. Tale avvio dovrà avvenire nella piena salvaguardia della to tale ed autonoma attuazione dei Trattati di Parigi e di Roma e senza intaccare i poteri e le competenze delle Istituzioni delle Comunità Europee.
6. Di pari passo con l'avvio del processo di unificazione politica, occorrerà continuare a perseguire: un sempre migliore e democratico funzionamento del sistema istituzionale delle Comunità Europee, nonché la piena attuazione delle disposizioni e delle indicazioni contenute nei Trattati di Roma e di Parigi.
7. Nell'immediato è necessario:
 - ribadire la necessità di un'azione comune che assicuri, anche attraverso il funzionamento di opportuni organi di coor dinamento e di esecuzione, il contemperamento degli interes si nazionali e ne favorisca una sintesi;
 - riaffermare il carattere aperto della Comunità europea per stimolare e facilitare l'adesione alla Comunità stessa del Regno Unito e degli altri Stati europei che accettino i principi fondamentali e gli obiettivi dei Trattati di Pari gi e di Roma e siano in grado di adempiere agli obblighi relativi;
 - favorire, attraverso una positiva conclusione del "Kennedy round" l'espansione degli scambi mondiali, un armonico

sviluppo degli scambi intraeuropei e più stretti ed armonici rapporti economici tra la Comunità e gli Stati Uniti d'America;

- studiare, in esecuzione degli articoli 21 del Trattato per la C.E.C.A. e 138 e 108 dei Trattati per la C.E.E. e per la C.E.E.A., le misure necessarie per realizzare la elezione a suffragio universale dei membri del Parlamento europeo tenendo presente che questo ultimo ha presentato al riguardo un suo progetto fin dal 20 giugno 1960 e tenendo anche presente la proposta presentata al riguardo dal Governo italiano alla sessione dei Consigli C.E.E. e C.E.E.A. del 24-25 febbraio 1964;
- provvedere, contemporaneamente alla fusione delle tre Comunità esistenti, a rafforzare i poteri del Parlamento europeo trasferendo ad esso, in particolare, i poteri di controllo man mano sottratti ai Parlamenti nazionali sulle risorse comunitarie, con l'intento di contribuire in tal modo alla piena e progressiva democratizzazione delle Istituzioni comunitarie.

.....

4. Proposte della Commissione: Finanziamento della politica agricola comune. Entrate proprie della Comunità. Rafforzamento dei poteri del Parlamento Europeo.

Presentate al Consiglio nel marzo 1965.

A.) Proposta di regolamento relativa al finanziamento della politica agricola comune.

Articolo 1

Il regime di finanziamento della politica agricola comune da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia - in appresso denominato "Fondo" - si suddivide, a decorrere dal 1° luglio 1965, in due fasi:

- dal 1° luglio 1965 al 30 giugno 1967, mantenimento del regime transitorio previsto dagli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 del regolamento n. 25,

- a decorrere dal 1° luglio 1967, applicazione del regime del mercato unico, previsto dall'articolo 2 del regolamento n. 25.

I. REGIME TRANSITORIO

.....
Articolo 3

Le spese del Fondo sono coperte da contributi finanziari degli Stati membri determinati secondo il seguente criterio di ripartizione:

	<u>1965/66</u>	<u>1966/67</u>
Belgio	7,96	7,96
Germania	32,35	30,59
Francia	32,35	30,59
Italia	18	22
Lussemburgo	0,22	0,22
Paesi Bassi	9,12	8,64

.....
II. REGIME DEL MERCATO UNICO

Articolo 5

1. Sono finanziate dalla sezione garanzia del Fondo le azioni seguenti, effettuate secondo norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli:

- a) le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi;
- b) gli interventi destinati a regolarizzare i mercati;
- c) altre misure decise dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione.

Le restituzioni di cui alla lettera a) relativa ad esportazioni basate su accordi bilaterali o multilaterali sono finanziate dal Fondo soltanto se, dal punto di vista della Comunità, tali accordi rivestono carattere comunitario.

2. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, determina le azioni di cui al paragrafo 1 e precisa le norme comunitarie cui dette azioni debbono conformarsi.

.....

B) Proposta di disposizioni adottate dal Consiglio, a norma dell'articolo 201 del Trattato, in merito alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con entrate proprie della Comunità.

.....

Articolo 1

A decorrere dal 1° luglio 1967, le entrate provenienti dall'applicazione agli scambi con paesi non membri

- dei prelievi e degli altri tributi, istituiti nel quadro della politica agricola comune, denominati in appresso "prelievi agricoli", e
- dei dazi della tariffa doganale comune, delle tasse su alcune merci risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli, istituite in virtù dell'articolo 235 del Trattato, denominati in appresso "dazi doganali",

spettano, alle condizioni fissate negli articoli 2 e 3, alla Comunità Economica Europea, in qualità di entrate proprie.

Articolo 2

1. Salvo altre entrate, il bilancio della Comunità per il 1967 è finanziato in parti uguali:

- a) nel corso del primo semestre, da contributi finanziari degli Stati membri;
- b) nel corso del secondo semestre, da entrate proprie delle Comunità.

2. Per il secondo semestre del 1967, gli Stati membri versano alla Comunità i prelievi agricoli, nonché una parte dei dazi doganali riscossi nei rispettivi territori. L'importo totale di tali versamenti è, per ciascuno Stato, pari all'ammontare dei suoi contributi finanziari di cui al paragrafo 1, lettera a).

Articolo 3

1. La Commissione accerta, per ciascuno Stato membro, la percentuale delle entrate di cui all'articolo 1 che, nel corso del secondo semestre del 1967, sia rimasta a disposizione di ogni Stato membro, dopo aver adempiuto agli obblighi prescrittigli dall'articolo 2, paragrafo 2.
2. Per gli esercizi finanziari degli anni 1968-1971, la percentuale delle entrate di cui al paragrafo 1, che resta a disposizione di ciascuno Stato membro viene ridotta annualmente di un quinto.
3. A decorrere dal 1° gennaio 1972, tutte le entrate di cui all'articolo 1 spettano alla Comunità.

.....

Articolo 6

1. Se le entrate della Comunità diverse dai contributi finanziari degli Stati membri non sono sufficienti a pareggiare il bilancio della Comunità, le somme necessarie ad assicurare il pareggio, sono versate dagli Stati membri, sino all'esercizio finanziario 1971, conformemente alla ripartizione prevista dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera a).
2. Entro la fine del 1971 il Consiglio decide, conformemente all'articolo 200, paragrafo 3, del Trattato, il criterio di ripartizione che deve essere applicato per i contributi finanziari a decorrere dall'esercizio finanziario 1972.

Articolo 7

1. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo, adotta entro il 1° luglio 1967 le disposizioni relative alla riscossione delle entrate previste dall'articolo 1 e percepite dagli Stati membri.

2. Il Consiglio può decidere, seguendo la stessa procedura, che la Comunità versi indennità forfettarie agli Stati membri, al fine di compensare le spese sostenute dalle amministrazioni nazionali per la riscossione delle entrate comunitarie.

.....

C) Progetto di Trattato che modifica gli articoli 201 e 203 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea

Articolo 1

L'articolo 201 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea è sostituito dal seguente:

"Articolo 201

La Commissione studierà a quali condizioni i contributi finanziari degli Stati membri di cui all'articolo 200, potrebbero essere sostituiti con risorse proprie.

A tal fine, la Commissione presenterà proposte al Consiglio, il quale consulerà in merito l'Assemblea.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità, adotterà le necessarie disposizioni. Il Consiglio, tuttavia, potrà adottare a maggioranza qualificata, disposizioni conformi a un parere con il quale l'Assemblea avrà sostenuto le proposte della Commissione a maggioranza su due terzi dei suoi voti e a maggioranza dei suoi membri.

Le disposizioni adottate dal Consiglio dovranno essere approvate dagli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, finché i membri dell'Assemblea non saranno designati conformemente alle disposizioni previste dall'articolo 138, paragrafo 3, del Trattato".

Articolo 2

L'articolo 203 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea è sostituito dal seguente, che si applicherà per la preparazione del bilancio 1968 e dei bilanci successivi.

"Articolo 203

- 1) L'esercizio finanziario ha inizio il 1° gennaio e si chiude il 31 dicembre.
- 2) Ciascuna istituzione della Comunità elabora uno stato di previsione delle proprie spese. La Commissione raggruppa tali stati di previsione in un progetto preliminare di bilancio, allegandovi un parere che può importare previsioni divergenti.

La Commissione sottopone al Consiglio il progetto preliminare di bilancio non oltre il 15 settembre dell'anno che ne precede l'esecuzione. Essa lo trasmette contemporaneamente all'Assemblea.

Ogni qualvolta il Consiglio intenda discostarsi dal progetto preliminare, consulta la Commissione ed eventualmente le altre istituzioni interessate.

- 3) Il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata, stabilisce il progetto di bilancio e lo trasmette successivamente alla Assemblea.

Il progetto di bilancio deve essere sottoposto all'Assemblea non oltre il 15 ottobre dell'anno che ne precede la esecuzione.

L'Assemblea ha il diritto di modificare il progetto di bilancio a maggioranza dei membri che la compongono, a condizione di rispettare l'obbligo previsto dal secondo comma dell'articolo 199 del Trattato.

- 4) -Qualora il progetto di bilancio non sia stato modificato dall'Assemblea entro un mese dalla sua comunicazione, esso si considera definitivamente approvato;

-Qualora, entro tale termine, l'Assemblea abbia modificato il progetto di bilancio, essa trasmette il progetto di bilancio così modificato al Consiglio e alla Commissione. Quest'ultima comunica al Consiglio, entro il termine di 15 giorni, il suo parere favorevole sulle modifiche apportate dall'Assemblea o, in caso di parere divergente, gli emendamenti che propone di apportare a tali modifiche.

Ciascuna delle modifiche apportate dall'Assemblea è considerata definitivamente adottata, a meno che nel termine di 20 giorni dalla ricezione della comunicazione della Commissione:

- il Consiglio, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono, emendi nel senso proposto dalla Commissione la modifica portata dalla Assemblea;

- il Consiglio, deliberando a maggioranza di cinque membri, adotti disposizioni che si discostino sia dalla modifica apportata dall'Assemblea, sia dalla posizione adottata dalla Commissione.

Il progetto di bilancio è considerato definitivamente approvato dal momento in cui le modifiche di cui è stato oggetto sono adottate conformemente alle disposizioni del comma precedente".

.....