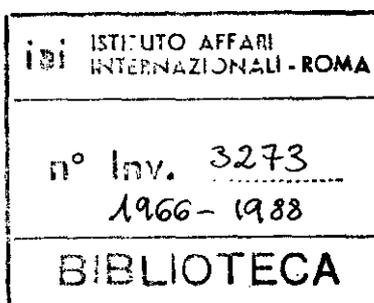
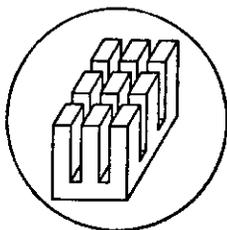


LA LEGGE ELETTORALE EUROPEA DEL 1984

Circolo europeo
Roma, 23/XI/1981

1. 1. Intervento / Gianni Bonvicini (8, 1 p.)
2. La legge elettorale 1984 e i partiti politici europei / Gianni Bonvicini e Antonio Papisca (20 p.)
(Documenti Iai ; 8123)
3. Seminario internazionale su La legge elettorale europea del 1984 / Circolo europeo (40 p.)





CIRCOLO EUROPEO

VIA RENO, 22

00198 ROMA

Roma 9 nov. 1981

(2)

Caro Bonvicini,

Il "Circolo Europeo" - in collaborazione con la Fondazione "F. Naumann" e l'Ufficio in Italia della Comunità europea - organizza, per il 23 novembre p.v. un Seminario internazionale sul tema "Legge elettorale europea del 1984".

Il Seminario si terrà a Roma, nella Sala del Cenacolo del complesso di Vicolo Valdina della Camera dei Deputati dalle ore 10 alle ore 13.30 e dalle ore 15.30 alle ore 19.30 del 23 novembre 1981.

Ad esso hanno già assicurato la loro partecipazione parlamentari europei dei vari gruppi politici e qualificate personalità italiane. La discussione si svolgerà partendo da un'articolata proposta di un apposito Gruppo di lavoro.

Il "Circolo Europeo" Le sarebbe gratissimo se volesse assicurare la Sua personale partecipazione, con intervento nella discussione, a detto Seminario e Le invio, acclusa, il testo della proposta del Gruppo di lavoro.

In attesa di una Sua cortese e, mi auguro, positiva comunicazione, La saluto cordialmente.

Il Presidente

(Amb. Cesidio Guazzaroni)

Cesidio Guazzaroni

P.S. Risposte telefoniche al numero di Roma 6798803.
Per accedere alla Sala sarà necessario esibire un valido documento di riconoscimento.

①

Gianni Bonvicini

Istituto Affari Internazionali - Roma

Grazie Presidente. Il mio compito, a questo punto, è quello di presentare ed illustrare una delle proposte del gruppo di studio, quella attinente al finanziamento comunitario della campagna elettorale 1984, finanziamento che dovrebbe essere indirizzato ai cosiddetti "partiti politici europei". La cautela nel parlare di "partiti politici europei" è d'obbligo, dato che le attuali confederazioni partitiche della Comunità non hanno certo le caratteristiche di partito e neppure quella di federazione di partiti. Tuttavia per semplicità di linguaggio farò riferimento ai partiti europei non solo per distinguerli da quelli nazionali, ma anche dagli stessi gruppi politici interni al Parlamento europeo.

Proprio la difficoltà a definire come partiti le confederazioni oggi esistenti in Europa è il dato di partenza della nostra proposta: la constatazione della profonda delusione di chi si illudeva di veder nascere in breve tempo nella Comunità dei partiti politici ci fa infatti pensare che il processo non sarà poi così "naturale" come era nelle aspettative. Insomma, è dall'inizio dell'avventura europea, allorché i primi raggruppamenti si erano formati all'interno dell'Assemblea della Ceca e avevano poi ricevuto ulteriore impulso con la nascita del Parlamento europeo, che si continua a parlare della possibilità di avere a livello comunitario delle strutture partitiche sovranazionali realmente funzionanti e in grado di svolgere le funzioni tipiche dei partiti politici, a cominciare da quella elettorale che è la funzione fondamentale di una qualsiasi formazione degna di questo nome.

Le stesse elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo avevano parzialmente alimentato questa speranza. Potevano cioè costituire un grosso incentivo per la trasformazione delle confederazioni allora esistenti in partiti o federazioni capaci di assumersi in prima persona il

ruolo di attori politici primari nel processo di integrazione. Questa tendenza "naturale" ad aggregarsi non c'è stata ~~o~~, almeno, si è mantenuta a livello estremamente superficiale. L'elezione del '79 non ha cioè costituito l'elemento di svolta, verso l'aggregazione sovranazionale.

Basta ripensare per un momento ad alcuni avvenimenti significativi nel corso della campagna elettorale del '79. Tutta una serie di ipotesi federatrici sono rapidamente venute meno con l'avvicinarsi dell'appuntamento elettorale. Prendiamo l'esempio dei programmi elettorali europei che dovevano costituire la piattaforma unificante delle campagne elettorali nazionali: nel corso della loro elaborazione hanno perso quasi tutta la loro incisività iniziale, trasformandosi in pure enunciazioni di principio, così da permettere una loro totale rinazionalizzazione nelle singole campagne elettorali nazionali. Così pure le confederazioni partitiche europee sono state del tutto assenti dalla organizzazione concreta della battaglia elettorale, non partecipando di fatto alla gestione dei tempi e dei modi delle diverse campagne nazionali, nonché, ovviamente, all'elaborazione delle liste elettorali nazionali.

Si può in definitiva affermare che i contatti fra partiti europei e partiti politici nazionali, che sono stati i vari attori della prima campagna elettorale del Parlamento europeo, si sono dimostrati fundamentalmente disorganici e superficiali. Ma ciò che è più grave è che neppure all'indomani delle elezioni, allorché il Parlamento europeo è sembrato voler affermare un proprio nuovo ruolo politico (battaglia sul bilancio, riforma istituzionale, e così via), si è trovata la forza di ~~costituire~~ ^{alcuna} una nuova fisionomia delle confederazioni partitiche europee. Quindi esse continuano ancora oggi a svolgere un ruolo di semplice facciata, anche se si sono moltiplicati gli incontri, i convegni e le dichiarazioni comuni: di fatto le confederazioni

rimangono molto distanti dalla realtà politica sia europea che nazionale. I loro rapporti con i partiti nazionali ~~rimangono~~^{sono} rapporti di subordinazione o, almeno, non hanno mutato la loro natura episodica ed essenzialmente superficiale. Non solo, ma si potrebbe addirittura affermare che rispetto al passato si è fatto qualche passo indietro: cioè, in particolare, con riferimento ai rapporti fra gruppi parlamentari europei e gruppi parlamentari nazionali; la graduale scomparsa del doppio mandato, che da un certo punto di vista può essere considerato come un segno positivo di crescita della vita politica europea, ha almeno inizialmente interrotto quel cordone ombelicale che era esistito alla vigilia delle elezioni dirette e che si sostanzialmente nel legame "personale" fra eletto nazionale ed europeo.

Tutte queste considerazioni non fanno che sottolineare la profonda delusione che siamo costretti a provare allorché si studia il ruolo dei partiti europei: d'altronde all'interno del gruppo di lavoro è emersa la convinzione che il futuro del processo di integrazione non possa prescindere da una presenza attiva delle forze politiche europee. E' ovvio che non saranno solo esse a dettare i prossimi passi dell'integrazione, ma è altresì auspicabile che non siano del tutto assenti. Se in effetti i governi e le stesse istituzioni comunitarie saranno chiamate a giocare un ruolo di primo piano negli sviluppi dell'integrazione, è necessario che i partiti politici trovino uno spazio di intervento diretto nell'elaborazione degli orientamenti di fondo.

Tuttavia, perché ciò avvenga, è indispensabile che i partiti europei diventino degli interlocutori credibili e che quindi si operi nel senso di favorire l'aggregazione a livello comunitario.

Questa lunga premessa è necessaria per comprendere lo spirito che ha animato il gruppo di lavoro e che si riassume nella volontà di cercare degli incentivi, anche secondari, per facilitare l'aggregazione partitica europea. Naturalmente il gruppo si è limitato ai soli aspetti di incentivazione relativi alla futura legge elettorale europea. Ci si è cioè chiesti se era possibile trovare nella legge elettorale uno strumento atto a forzare i partiti europei ad aggregarsi ad un livello superiore, in modo da svolgere appieno quel ruolo politico e costituente che gli avvenimenti di questi ultimi tempi sembrano voler loro assegnare.

La mancanza di mezzi organizzativi atti a combattere e a vincere le competizioni elettorali sembra costituire in effetti un elemento paralizzante nella vita e nello sviluppo di partiti europei. E' evidente che questo è solo uno degli aspetti che impediscono la formazione di forze politiche europee, ma se collocato nel quadro più generale delle competenze e delle potenzialità del processo di integrazione europea esso assume un particolare rilievo. Più precisamente se il collegamento fra Parlamento europeo e "vertice" istituzionale è quantomai imperfetto e limitato, il rapporto con la "base", proprio in virtù delle elezioni dirette, è potenzialmente a portata di mano.

In realtà esso è oggi mediato e monopolizzato dalle forze partitiche nazionali, ma in prospettiva ed attraverso particolari artifici "regolamentari" esso potrebbe almeno essere "cogestito" nel corso della campagna elettorale fra partiti europei e nazionali. Il risultato di questa cogestione dovrebbe essere quello di dare vita a partiti europei veri e propri, almeno per periodi limitati di tempo (la campagna elettorale) e per scopi specifici relativi all'organizzazione della battaglia elettorale.

Insomma, delle specie di "partiti elettorali europei", vere

e proprie macchine elettorali, volte al conseguimento, a livello comunitario, di un'affermazione elettorale.

Per conseguire questo obiettivo abbiamo pensato ad una legge elettorale europea che contenga dei precisi incentivi nel senso desiderato. In essa dovrebbe essere contenuto innanzitutto un riconoscimento formale dei partiti europei all'interno del sistema istituzionale comunitario ed in secondo luogo dovrebbe essere previsto un finanziamento per la campagna elettorale da attribuire a quelle aggregazioni politiche che rispondano a criteri di sovranazionalità.

La legge elettorale, questo è almeno il nostro pensiero, dovrebbe fissare dei criteri formali piuttosto severi per l'attribuzione della qualifica di partito europeo. Tali criteri ed i controlli che ne dovranno seguire, si configurerebbero come particolarmente restrittivi; ad esempio si dovrebbe essere in presenza di una struttura organizzativa transnazionale comunitaria, con articolazione territoriale in almeno tre Paesi membri della Comunità; sarà necessario il possesso di statuti che prevedano un determinato assetto organizzativo democratico; la raccolta del tutto indicativa di cinquecentomila firme di sottoscrizione per la creazione e l'adesione al partito in almeno tre Paesi comunitari e via dicendo.

Una volta dettati i requisiti per la costituzione di partiti europei, la legge elettorale dovrebbe occuparsi dei criteri più direttamente collegati alla conduzione della campagna elettorale e di conseguenza ai rapporti tra partiti europei e partiti nazionali affiliati. Si dovrebbe cioè cercare di favorire il contatto fra questi due soggetti che dovrebbero, come dicevo prima, coagulare la campagna elettorale, al fine di evitare che il ruolo dei partiti europei, come è avvenuto appunto nel '79, finisca col ridursi ad un semplice ruolo di facciata.

Così ad esempio si potrebbe pensare alla presentazione di liste elettorali nazionali concordate fra il partito europeo e il partito nazionale affiliato e ratificate dal partito europeo; l'adozione obbligatoria del doppio simbolo europeo e nazionale nella scheda elettorale; la presentazione di programmi comuni e via dicendo.

Una volta ottemperato a questi criteri formali, cui se ne possono ovviamente aggiungere altri, si potrebbe pensare al finanziamento, almeno parziale, della campagna elettorale.

Anche per quanto riguarda il finanziamento sorgono naturalmente dei problemi ed il primo è di sapere quale dovrebbe essere la fonte di finanziamento se cioè si debba fare riferimento al bilancio comunitario ~~maximale~~ generale o se a quello particolare del Parlamento Europeo.

Il gruppo di studio ovviamente propenderebbe per la prima ipotesi, quella di trovare un finanziamento sul bilancio

comunitario generale. La rilevanza politica di una simile decisione si spinge infatti a pensare ad un atto di "governo" e quindi ad un'indicazione in tal senso del Consiglio dei ministri. Oltretutto è necessario evitare, come è avvenuto nelle prime elezioni del Parlamento europeo, che parte del bilancio comunitario venga speso dalla Commissione per una campagna informativa sulle elezioni del Parlamento europeo; il fatto si è dimostrato abbastanza anomalo perchè non è la Commissione a dover gestire le elezioni del Parlamento europeo; esse non costituiscono un'occasione per vendere all'opinione pubblica "l'azienda Europa" o il prodotto che dà l'azienda Europa, ma il momento in cui i partiti politici presentano i propri programmi e le proprie strategie. Perciò più che riferirci al bilancio di una singola ^{istituzione} ~~situazione~~ noi pensavamo che dovrebbe essere trovata nel bilancio generale una fetta per il finanziamento della campagna elettorale ~~dei~~ dei partiti politici.

Siamo tuttavia convinti che questo è un problema politico difficile da superare perchè ovviamente deve essere sottoscritto dai governi; quindi, in un primo momento, in via provvisoria, si potrebbe ritagliare sul bilancio stesso del Parlamento Europeo, un finanziamento, magari simbolico, da attribuire ai partiti europei per la conduzione della campagna elettorale.

Il secondo problema è ovviamente quello della suddivisione del finanziamento fra i partiti europei, mentre infatti è abbastanza facile suddividere il finanziamento fra i partiti europei che sono rappresentati all'interno del Parlamento europeo dai gruppi politici di cui grosso modo si può valutare la consistenza, diverso è il caso in cui si presentino delle formazioni a livello europeo assenti in tutto o in parte dal Parlamento europeo. Bisognerà a questo punto escogitare dei

criteri e dei modi con cui ponderare queste nuove formazioni partitiche a livello europeo, al fine di attribuire loro un finanziamento.

In terzo luogo si dovrà pensare anche ad un controllo a posteriori dell'utilizzazione dei finanziamenti attribuiti: anche qui il gruppo di studio, a titolo puramente esemplificativo, suggerisce alcune soluzioni di organismi ad hoc per l'espletamento di questo compito.

In ogni caso deve essere ben presente, e qui vorrei concludere, che la proposta del finanziamento dei partiti europei nel corso della campagna elettorale è da considerarsi come un elemento accessorio; noi non crediamo cioè che attraverso il finanziamento, e più in generale attraverso questo tipo di incentivi, i partiti politici europei abbiano risolto o risolveranno i propri problemi. I problemi devono essere portati a soluzione dai partiti stessi e ovviamente la capacità dei partiti politici ~~XXXXX~~ europei di ritagliarsi un ruolo e di trovare uno spazio per agire è la questione prioritaria da risolvere. Tuttavia è nostra convinzione che non deve essere sprecato il prossimo appuntamento elettorale e che ogni elemento volto ad incentivare il ruolo dei partiti sia utile e necessario; noi pensiamo quindi che si possa formulare una legge elettorale che fornisca qualche strumento diretto per favorire la formazione, anche se limitata nel tempo, di aggregazioni partitiche a livello europeo. Grazie.

ISI	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	3273
BIBLIOTECA	

DC

On. Vito LATTANZIO
Dr. Angelo BERNASSOLA
On. Alfredo DE POI
On. Giosuè LIGIOS (PE)
On. Paola GAIOTTI DE BIASE (P.E.)

PSDI

On. Antonio CARIGLIA (PE)
Prof. Giampiero ORSELLO
On. Ruggero PULETTI (PE)

Volkspartei

On. Rolando RIZ

PCI

On. Bruno FERRERO (PE)
On. Sergio SEGRE (PE)
Dr. Massimo BONANNI (Cespi)
Dr. Roberto VIEZZI (PE)
On. Mario GIULIANO

PSI

On. Valdo SPINI
On. Carlo RIPA DI MEANA (PE)
Prof. Enzo CHELI

PRI

On. Adolfo BATTAGLIA
Dr. Enzo BIANCO
Prof. Antonio MALINTOPPI

PLI

On. Giovanni MALAGODI
Dr. Luca ANSELMINI

LA LEGGE ELETTORALE 1984
E I PARTITI POLITICI EUROPEI

di

Gianni Bonvicini e Antonio Papisca

Paper elaborato per il Convegno su "La legge elettorale europea del 1984", organizzato dal Circolo Europeo il 23 novembre 1981 c/o il Cenacolo, Vicolo Valdina, Roma

IAI/39/81

1. L'elaborazione della legge elettorale europea non può essere fine a se stessa, nel senso di limitarsi ad indicare, prescrittivamente, determinati meccanismi e procedure in vista dell'espressione meramente "tecnica" del voto.

Essa non può non prendere in considerazione, contestualmente, la natura e gli obiettivi del sistema politico in cui è destinata ad operare e, all'interno di questo, il ruolo degli attori complessi che più direttamente sono sensibili alla legge medesima nonché il sottosistema che tali attori compongono e che la legge contribuisce a plasmare: intendiamo riferirci, rispettivamente, al sistema politico comunitario europeo, ai partiti politici 'europei' e al sottosistema partitico europeo.

Se questo è vero in generale, tanto più lo è con riferimento alla situazione specifica della Comunità ove, data la non completezza del sistema politico europeo -quanto meno sotto il profilo delle sfere d'intervento- e la embrionalità del suo sottosistema partitico, la legge elettorale europea è destinata ad avere un impatto di rilievo in ordine sia allo sviluppo politico-democratico del sistema sia alla identità (qualità, composizione e funzionamento) del sottosistema partitico in fase di lento allestimento.

Si avverte, in definitiva, l'esigenza di rivalutare il ruolo dei soggetti politici che nel caso del Parlamento europeo si identificano nei raggruppamenti politici interni ed esterni (confederazioni partitiche), affinché

possano contribuire dialetticamente e ad un livello superiore dell'attuale alla elaborazione di una strategia complessa assieme agli altri attori del processo di integrazione - governi, Istituzioni comunitarie, partners sociali.

2. Preliminarmente, occorre pertanto essere espliciti nell'operare la scelta -che é di fondo- tra la possibilità che la legge elettorale europea costituisca uno strumento di sviluppo, approfondimento e qualificazione democratica del processo d'integrazione europea e quella per cui la medesima legge si limiti ad un adempimento meccanicistico, e sostanzialmente riduttivo, della previsione dell'art. 138 Trattato CEE.

Se la scelta é, come si ritiene necessaria, nella prima direzione, allora la elaborazione prescrittiva della legge elettorale europea deve collocarsi in un'ottica decisamente "sistemica europea", nel senso non soltanto che tale legge deve genericamente favorire l'integrazione ma che la medesima deve costituire un quid nuovo, diverso dalla sommatoria aritmetica delle leggi elettorali di ciascuno degli stati membri (così come il sottosistema partitico europeo non può risultare dalla mera "confederazione" dei singoli partiti nazionali).

Bisogna quindi partire dalla individuazione delle esigenze del sistema comunitario europeo per modellare un progetto ideale di legge elettorale uniforme, da ulteriormente riformulare in base ai condizionamenti derivanti dagli attori politici più immediatamente interessati. La

peculiarità del nostro caso é che i condizionamenti sono posti non già, quanto meno direttamente, dai partiti politici, come avverrebbe qualora alla legge elettorale preesistesse un sottosistema partitico europeo strutturato e funzionante (ciò che é normale all'interno dei sistemi politici nazionali), ma dalle strutture governative (lato sensu) degli stati membri.

3. Quali sono dunque le esigenze del sistema comunitario europeo che una legge elettorale uniforme, autenticamente 'europea' dovrebbe essere in grado di soddisfare ?

Partiamo da una rilevazione al negativo.

Il sistema europeo manca di adeguati livelli, o tassi, di:

- a) legittimazione formale
- b) legittimazione sostanziale
- c) partecipazione politica popolare
- d) rappresentatività degli interessi di base
- e) informatività
- f) integrazione politica generale.

Diciamo subito che una "qualsiasi" legge elettorale europea può eventualmente assicurare l'esito di cui al punto a).

Gli altri esiti sono tutti condizionati, appunto, dalla esistenza di una legge elettorale "sistemica" europea la quale si preoccupi, oltre che di assicurare la manifestazione pratica del suffragio popolare, soprattutto di "indurre" comportamenti, processi e strutture politiche che operino con continuità nel sistema comunitario rafforzandolo nelle sue varie articolazioni funzionali.

4. Gli esiti di cui ai punti da b) a f) implicano tutti l'attivazione, in seno al sistema europeo, di soggetti politici oggi inesistenti o scarsamente attivi e comunque non sufficientemente motivati ad agire sul piano europeo "in dimensione europea", e cioè i partiti politici.

E' in effetti piuttosto condivisa l'opinione che le prime elezioni del Parlamento europeo nel 1979, lungi dal costituire il punto di arrivo di una tendenza naturale verso l'aggregazione dei raggruppamenti politici europei in "partiti politici sovranazionali" o in federazioni partitiche vere e proprie, abbiano al contrario confermato le difficoltà a passare da una formula che vede come attori primari i partiti politici nazionali ad una che li veda confluire e aggregarsi, almeno sul piano comunitario, in organizzazioni sovranazionali.

Questo fatto non si è verificato né durante la campagna elettorale vera e propria né negli anni successivi alla elezione diretta.

Nel corso della campagna elettorale, in particolare, sono rapidamente venute meno tutta una serie di ipotesi "federatrici" che avevano contraddistinto la vigilia: i programmi elettorali europei, lungamente negoziati all'interno delle confederazioni, hanno svolto un'azione del tutto marginale limitandosi a costituire una semplice premessa "ideologica" agli orientamenti politici nazionali adottati dai partiti e dai candidati dei singoli stati membri. Si è cioè assistito ad una "rinazionalizzazione" delle piattaforme elettorali comuni e ad una loro utilizzazione "diversificata" in termini di interesse na-

zionale. D'altronde questo fenomeno era già stato avvertito in sede di elaborazione dei programmi comuni, con il graduale passaggio da formule programmatiche dettagliate ad enunciazioni di principio generiche e scarsamente vincolanti. Parimenti le Confederazioni partitiche europee sono state del tutto assenti dalla formazione attiva delle liste elettorali nazionali e dall'organizzazione concreta dei tempi e dei modi delle diverse campagne elettorali nazionali. I criteri nella scelta dei candidati e nella predisposizione dei comizi elettorali sono stati prevalentemente nazionali, anche se si è avvertita, per via indiretta, una certa attenzione per il candidato "europeo" (contraddistintosi cioè per particolari meriti comunitari) e per la partecipazione di oratori stranieri alle riunioni elettorali. I contatti fra confederazioni partitiche europee e partiti nazionali hanno in definitiva dimostrato appieno il loro carattere disorganico e, quel che più importa, non sono stati l'occasione per un accrescimento del ruolo delle confederazioni.

Lo stesso tipo di riflessioni può essere fatto per il dopo elezioni, nel senso che non si è arrivati ad un chiarimento delle funzioni e delle strutture delle confederazioni partitiche europee come era auspicabile.

Sinteticamente si può dire che se da una parte gli attuali raggruppamenti politici del Parlamento europeo e le Confederazioni partitiche che ne promanano sono uscite confermate nelle loro linee ideologiche e organizzative di fondo (la fluidità iniziale all'interno del Parlamento europeo non ha cioè sconvolto il panorama "partitico" preesistente), dall'altra sono emersi in tutta la loro

evidenza i limiti di sempre:

- a. le confederazioni partitiche europee continuano a svolgere quel ruolo di "facciata" che ne ha contrassegnato il passato. La moltiplicazione degli incontri e delle iniziative non ha portato a risultati di rilievo né dal punto di vista della mobilitazione né da quella della aggregazione e neppure sul piano propositivo. La "distanza" dalla realtà politica rimane considerevole.
 - b. I rapporti con i partiti nazionali non hanno subito nessun cambiamento né di sostanza né di forma. Il rapporto rimane episodico e strumentale.
 - c. Sono peggiorati i rapporti fra gruppi del P.E. e gruppi politici nazionali, nel senso che i rapporti fra P.E. e P.N. si sono di fatto allentati con la graduale scomparsa del doppio mandato (anche se il problema dei rapporti fra i due tipi di istituzioni rimane essenzialmente politico e non strettamente "istituzionale").
5. L'integrazione politica europea è d'altronde frutto del conferimento di potere politico "reale" in capo alle istituzioni sopranazionali. Non è col formale "trasferimento di competenze", sancito in trattati sottoscritti da governi e ratificati da parlamenti nazionali, che tale conferimento effettivamente si attua. Giacché governi e parlamenti sono a loro volta condizionati da altri attori ben più potenti: partiti politici, appunto, e sindacati (oltre a gruppi di pressione vari). E' soprattutto nei partiti politici che risiede il potere politico reale ed é a questi, direttamente, che occorre fare appello per un suo trasferi-

mento in sede sopranazionale.

Appare quindi evidente la necessità che si creino i presupposti, strutturali e funzionali, affinché questi attori esercitino il loro ruolo anche in Europa, in un corretto rapporto di scala con il sistema in cui devono operare: ciò che significa che anche a livello europeo i partiti debbano essere sollecitati all'adempimento delle tipiche funzioni partitiche, a cominciare da quella elettorale, e che la loro organizzazione, perchè sia appunto in corretto rapporto di scala con le istituzioni comunitarie "governative", debba realizzarsi in chiave autenticamente sopranazionale, frutto anch'essa di un processo di integrazione fra i partiti politici nazionali.

6. Il consenso diffuso nei confronti di un sistema politico, e in particolare delle sue istituzioni decisionali, dipende fondamentalmente dal grado di soddisfazione che le decisioni suscitano nei destinatari.

Taluni regimi riescono, in determinate circostanze, a suscitare consenso popolare attraverso l'esercizio di quella che viene chiamata la capacità simbolica delle istituzioni. Ciò avviene, praticamente, facendo leva sui sentimenti patriottici della base sociale e sull'azione carismatica di taluni leaders. Questo non può verificarsi nella Comunità europea, dato il persistere della sua struttura meramente funzionale e di vertice. E comunque non è su questo tipo di capacità che i sistemi politici democratici devono contare per durare nel tempo.

Due fattori, essenzialmente, hanno contribuito a limitare, finora, lo sviluppo di un più ampio e motivato con-

senso popolare nei riguardi della Comunità: il fatto che le decisioni tocchino, in genere, interessi di settore e non siano comunque mai percepite come immediatamente rilevanti dalla base popolare, considerata questa nella sua dimensione orizzontale e solidaristica; il fatto che il processo decisionale comunitario si svolga, in via ordinaria, senza mediazioni e coinvolgimenti popolari, in un contesto che resta connotato dall'intrecciarsi di procedure burocratiche e diplomatiche.

In assenza di decisioni (percepite come) immediatamente vitali dalla base popolare, intesa nel senso prima accennato, e in assenza di appeal 'simbolico' da parte delle istituzioni di vertice europee, è difficile che il consenso possa formarsi ed esprimersi in maniera diffusa se non intervengono apposite strutture per la sua induzione e la sua raccolta.

Quelli che qui rilevano sono, evidentemente, gli interessi massificati, quali soltanto partiti e sindacati sono in grado di aggregare. Per gli interessi di tipo corporativo (in senso lato), esistono già nella Comunità centinaia di gruppi associativi, funzionanti in corretto rapporto di scala con le istituzioni comunitarie appunto perchè direttamente organizzati sul piano europeo. Ma il consenso che alla Comunità (eventualmente) proviene dagli strati sociali rappresentati da tali gruppi è limitato dal fatto stesso di essere settorializzato, per non dire compartimentalizzato, ciò che impedisce la sua diffusione in senso orizzontale: in altre parole, il consenso di massa non è la giustapposizione di interessi corporativi.

7. La partecipazione politica popolare, già difficile in seno ai tradizionali sistemi politici nazionali, lo è ancor di più a livello europeo data la maggiore distanza esistente fra governanti e governati. Essa è tuttavia indispensabile, proprio per il livello europeo, non soltanto sotto il profilo della deontologia democratica -si tratta di "qualificare" il sistema- ma anche sotto quello funzionale di aiuto allo sviluppo del processo integrativo.

Sul piano europeo, la partecipazione politica non può non essere finalizzata nella duplice direzione di introdurre l'influenza popolare in seno ai processi decisionali e, più a monte, di promuovere o rilanciare l'integrazione (nel senso di "fare la comunità politica"). Ma partecipazione popolare, ancora una volta, non può darsi se non esistono apposite (cioè specializzate) strutture che la stimolino e la incanalino, sulla base di programmi organici concepiti in chiave europea e attraverso forme d'impegno che riescano a collegare e coinvolgere i vari livelli, territoriali e funzionali, dell'azione politica, dalla Comunità alle regioni ai comuni. I partiti sono in grado di fare questo, sia per la capillarità della loro struttura sia per la loro vocazione a superare, attraverso mediazioni e armonizzazioni, la funzione corporativa dei gruppi d'interesse.

8. Né il consenso né la partecipazione politica popolare sono realizzabili se le informazioni concernenti gli obiettivi e le decisioni del sistema non circolano a tutti i livelli e in maniera bidirezionale, dall'alto al

basso e viceversa.

La funzione di comunicazione politica -intesa ad assicurare la trasmissione dei messaggi politici- é trasversale rispetto a tutte le altre funzioni dei sistemi politici e ne costituisce il presupposto essenziale per un funzionamento duraturo.

La funzione informativa degli Uffici periferici della Comunità europea, pur indispensabile, non può andare oltre certi limiti istituzionali e funzionali: lo si é visto anche in occasione della prima campagna elettorale europea (in presenza di un discreto capitolo di spesa ad hoc). E' una comunicazione più tecnica che politica (altro é la propaganda più o meno pedagogica) ed é comunque, sempre, unidirezionale.

Occorrono invece strutture -ora che un'"arena politica" europea, più o meno dinamica, esiste- che della comunicazione facciano l'elemento essenziale della loro azione di aggregazione degli interessi e di mobilitazione politica della base popolare. Ancora una volta, il partito politico é quello in grado di assicurare in via continutiva, con punte accentuate in occasione delle campagne elettorali, lo svolgimento di questa basilare funzione d'orientamento dell'opinione pubblica.

Per ciò che riguarda l'esito indicato al punto f), cioè l'integrazione politica generale, abbiamo prima sottolineato come questa non sia questione di trattati e di ratifiche ma, essenzialmente, dipenda dal trasferimento di potere politico reale da dove esiste, cioè dall'interno dei sistemi politici nazionali e in specie dai loro sottosistemi partitici, a dove non esiste ancora in ma-

niera sufficiente, cioè al sistema politico comunitario e, preliminarmente, al sottosistema partitico europeo.

9. Se quanto sopra enunciato costituisce l'insieme degli esiti che possono colmare talune importanti carenze del sistema comunitario e se tali esiti sono subordinati al la esistenza "vitale" di partiti autenticamente europei, si tratta ora di vedere se per questi ultimi esistono, o stanno per esistere, nella Comunità adeguati incentivi ad organizzarsi e funzionare non artificialmente o simbolicamente.

Il partito politico non agisce gratuitamente, per il bene 'altrui', soltanto per propugnare ideali, bensì per raccogliere e gestire in proprio, o comunque nella maniera meno delegata possibile, potere.

Il partito fa programmi, diffonde informazione, raccoglie consenso (prima di tutto nei suoi confronti e poi delle istituzioni che gestisce o controlla), fa pressione sui processi decisionali di governo fondamentalmente in vista delle periodiche acquisizioni di suffragio popolare da tradurre, appunto, in potere e, primariamente, in potere di governo. Insomma, i due obiettivi fondamentali, quelli per cui esistono e funzionano i partiti, sono vincere le elezioni e formare dei governi. Le altre funzioni cui abbiamo prima accennato sono propedeutiche (e in questo senso sono anche esse essenziali) e comunque finalizzate alle due ora richiamate.

Se non esiste la prospettiva concreta di una campagna elettorale da combattere e vincere e, insieme, se non esiste anche quella di tradurre in potere governativo il suffra

gio popolare raccolto, il partito politico non è motivato (o lo è scarsamente) ad agire: ad altre strutture, quali i movimenti d'opinione e i gruppi d'interesse, il compito di eventualmente svolgere (in maniera sicuramente insufficiente) le altre funzioni che abbiamo prima indicato, in particolare quella della comunicazione politica.

10. Orbene, nella Comunità europea c'è ora una delle prospettive (che è altresì incentivo), quella della campagna elettorale, mentre manca ancora l'altra, quella della traduzione del potere partitico-elettorale in potere governativo. I partiti devono accontentarsi della funzione di controllo, attraverso l'azione parlamentare, sulle strutture 'governative' comunitarie. Pare pertanto logico che, in questa fase, i partiti politici debbano puntare tutto sul Parlamento europeo onde renderlo idoneo ad ottenere le trasformazioni del sistema comunitario indispensabili perchè si crei la seconda prospettiva. L'iter logico e probabilmente anche storico, è quindi "dal Parlamento al Governo europeo", con i partiti politici in veste di protagonisti che hanno maturato forti aspettative di potere governativo europeo.

Di fatto, la mancanza di una prospettiva immediata di governo europeo incide in senso negativo sui partiti i quali, realisticamente, puntano sul sicuro, continuando a concentrare risorse e attenzione all'interno dei rispettivi sistemi politici d'appartenenza.

In aggiunta a ciò l'esperienza passata, come già illustrato più sopra, e le tendenze attuali ci confermano nella convinzione che la nascita di partiti politici eu-

ropei non può essere il frutto di un'evoluzione puramente naturale, ma che necessita di impulsi sia politici che "istituzionali". In altre parole è in una certa misura necessario obbligare all'azione i diversi soggetti in gioco, confederazioni-raggruppamenti parlamentari europei-partiti nazionali, sia attraverso la mobilitazione politica intorno a temi programmatici e/o costituenti sia con il varo di quelle iniziative legislative atte a favorire l'aggregazione a livello comunitario. Se l'iniziativa del "Cocodrillo" costituisce un esempio del primo gruppo di azioni, il varo di una legge elettorale europea che riconosca alle confederazioni e ai raggruppamento politici europei un ben definito ruolo si situa nel secondo gruppo.

Le analisi sulle "deficienze" dei raggruppamenti e delle confederazioni politiche europee mettono in luce il loro sostanziale isolamento rispetto alla realtà politica sia nazionale che comunitaria. Rispetto alla prima perchè non esiste alcun vincolo politico-istituzionale preciso, rispetto alla seconda a causa del ruolo marginale del P.E. e delle forze politiche ivi coinvolte.

Ma per limitarci al problema particolare che qui ci interessa, le elezioni dirette del P.E., alcuni autori hanno giustamente sottolineato che "Questi gruppi non costituiscono in alcun modo dei partiti politici, soprattutto a causa della mancanza di mezzi organizzativi atti a combattere e a vincere le competizioni elettorali".

E' evidente che questo è solo uno degli aspetti che impediscono la formazione di forze partitiche europee, ma se collocato nel quadro più generale delle competenze e del

le potenzialità del processo di integrazione europea esso assume un particolare rilievo. In effetti le elezioni dirette del Parlamento europeo costituiscono un elemento specifico ed anomalo rispetto al sistema politico-istituzionale comunitario di riferimento.

La loro specificità é quella di poter fornire, almeno in via teorica, un collegamento diretto con uno dei due poli di riferimento del gioco democratico classico, quello con la base elettorale. Si tratta di un collegamento oggi mediato e monopolizzato dalle forze partitiche nazionali, ma che in prospettiva ed attraverso particolari artifici politico-istituzionali potrebbe essere almeno "cogestito" a livello europeo.

Il risultato di questa "cogestione", pur con i necessari spazi di autonomia, dovrebbe essere quello di dare vita a livello comunitario ad aggregazioni partitiche più "consistenti", almeno per periodi limitati di tempo (il periodo elettorale) e per scopi specifici (alcune riforme istituzionali e di programma europee). Si potrebbero configurare cioè della specie di "partiti elettorali europei", vere e proprie macchine elettorali, volte al conseguimento, prima di tutto, di un'affermazione elettorale a livello comunitario.

11. Prima di soffermarci sugli incentivi volti ad ottenere questo risultato, è opportuno accennare alle caratteristiche di un sistema partitico europeo coerenti con una strategia di sviluppo politico democratico della Comunità. Il sottosistema partitico europeo, innanzitutto, non può non essere pluralista: primo, perchè tale caratteristica

é propria dei sistemi nazionali su cui si basa la Comunità; secondo, perchè il pluralismo, specie in una fase iniziale, é in grado di adeguatamente assicurare la partecipazione politica, la comunicazione e la diffusione del consenso popolare; terzo, perché, in una fase iniziale, le organizzazioni e le attività sono molteplici ed eterogenee, necessariamente sperimentali (confederazioni partitiche europee, singoli partiti nazionali con accentuato ruolo europeo, partiti europei in senso proprio, direttamente creati come tali a livello comunitario, con adesioni individuali, eccetera).

Questo significa che la legge elettorale europea non può non farsi carico della necessità di non soltanto rispettare ma anche promuovere quella che possiamo chiamare la sperimentazione partitica, assicurando che una pluralità di strutture partitiche esista e possa compiutamente esprimersi.

Il proporzionalismo é quindi d'obbligo quale criterio che più adeguatamente assicura la sperimentazione di cui si é discorso.

12. Gli incentivi specifici alla sperimentazione partitica sul piano comunitario dovrebbero consistere fondamentalmente nel "riconoscimento" dei partiti europei all'interno del sistema istituzionale della Comunità e nel conseguente loro finanziamento.

La legge elettorale dovrebbe quindi fare menzione dei "partiti europei" in modo da favorirne l'identificazione in una sorta di status formale e di agevolarne il ruolo, in modo sostanziale, nel corso della campagna elettorale.

Vi è tuttavia un'ulteriore premessa da fare ed è che l'attenzione nella legge elettorale deve essere in primis rivolta ai raggruppamenti politici "esterni" al P.E., le attuali confederazioni partitiche. In effetti mentre il riconoscimento formale ed il ruolo sostanziale è già cosa acquisita per i gruppi politici del P.E., quello che rimane oggi aleatorio ed inconsistente (in gradi e modi diversi) è proprio la natura ed i compiti delle confederazioni partitiche, le quali, oltretutto, per analogia con i sistemi politico-istituzionali nazionali e per propria natura, sono le uniche potenzialmente e teoricamente adatte a prefigurare i futuri "partiti europei" e, di conseguenza, a gestire una campagna elettorale. I gruppi politici del P.E. possono entrare in questo discorso per alcuni aspetti, certo non secondari, di controllo dei requisiti formali dei partiti europei o della utilizzazione dei finanziamenti, ma non per determinare in modo sostanziale compiti e natura dei partiti europei. Le relazioni fra gruppi politici del P.E. e partiti europei, inoltre, devono essere liberamente decise dai due soggetti sulla base delle opportunità e affinità politiche e di accordi liberamente sottoscritti. L'identificazione formale fra gruppo parlamentare e partito europeo, ad esempio con l'adozione della stessa sigla, costituisce in definitiva un atto autonomo fra le parti e non deve rappresentare un vincolo in quanto tale al riconoscimento del partito

europeo. Se, più in particolare, un determinato gruppo di forze politiche nazionali decide di federarsi a livello europeo per affrontare la battaglia elettorale, non dovrà costituire criterio vincolante il fatto di essere collegato ad un preesistente gruppo politico del Parlamento europeo. Mentre il contrario, il fatto cioè di essere solo presenti all'interno del P.E. ma non federati all'esterno, non potrà trasformarsi automaticamente in un riconoscimento formale di partito europeo.

Questo non vuole dire che la legge elettorale non dovrà fissare criteri formali severi per l'attribuzione di etichetta di "partito europeo": anzi, tali criteri ed i controlli che ne seguiranno dovranno essere, almeno inizialmente, particolarmente restrittivi; per esempio, possesso di struttura organizzativa transnazionale comunitaria, con articolazione territoriale in almeno tre paesi (o la metà più uno) membri della Comunità; possesso di statuti che prevedano un determinato assetto organizzativo (democratico e sovranazionale) per la gestione del partito; raccolta di cinquecentomila (cifra meramente indicativa) firme di sottoscrizione, per la creazione e l'adesione al partito, in almeno tre paesi (o la metà più uno) comunitari, qualora si tratti non di federazioni di partiti nazionali ma di nuovo partito direttamente a base individuale; ecc.

Questi criteri di base dovrebbero quindi costituire l'oggetto di un controllo da parte di un organo comunitario, ad esempio la Corte di giustizia, eventualmente rinforzata con l'inserimento dei membri dell'Ufficio di presidenza del P.E. o della Conferenza dei gruppi politici, nel caso in cui il finanziamento del partito europeo, come vedremo tra poco, dovesse gravare sul bilancio del P.E. stesso.

Una volta dettati i requisiti per la costituzione di un partito europeo, la legge elettorale dovrebbe occuparsi dei requisiti più direttamente collegati alla conduzione della campagna elettorale e, di conseguenza, ai rapporti formali tra partiti europei e partiti nazionali affiliati. Si dovrebbe cioè cercare di favorire il "contatto" fra i due soggetti al fine di evitare che il ruolo del partito europeo, come avvenuto nel corso delle elezioni del 1979, finisca con il ridursi ad un semplice intervento di facciata. Così, ad esempio, si potrebbe pensare alla presentazione di lista elettorali nazionali concordata fra partito europeo e partito nazionale affiliato, e ratificata dal primo; l'adozione obbligatoria del doppio simbolo, europeo e nazionale, nella scheda elettorale; la presentazione di un programma comune; ecc. Naturalmente questi criteri dovrebbero essere considerati superflui in caso di identificazione totale fra partito europeo e partiti nazionali affiliati, come nella eventualità per ora teorica di un partito europeo centralizzato con promozioni nazionali a solo scopo funzionale. Qui il simbolo sarebbe uno solo (quello europeo) e la formazione della lista decisa dell'apparato sovranazionale.

13. L'ottemperanza dei criteri formali fino qui accennati dovrebbe costituire, dopo il controllo preventivo di cui sopra, una condizione sufficiente (e necessaria) per ottenere il finanziamento, almeno parziale, della campagna elettorale. Qui nascono due ordini di problemi. Il primo è di sapere se la fonte del finanziamento debba essere il bilancio comunitario generale o quello particolare del P.E. La logica ci spingerebbe a ritenere che una simile decisione, soprattutto per la sua portata politico-finanziaria, debba essere essenzialmente il risultato di un atto di "governo" e come tale ricadere sul

bilancio comunitario generale; ma è altresì evidente che ciò implica un atto normativo ad hoc difficilmente accettabile, proprio per il suo rilievo politico, da parte di alcuni paesi membri. In via provvisoria si potrebbe quindi pensare ad un finanziamento, quasi simbolico in quanto a misura, da ritagliarsi sul bilancio del P.E.

Il secondo problema è quello della suddivisione del finanziamento fra i partiti europei, alcuni dei quali sono rappresentati all'interno del P.E. e più facilmente valutabili dal punto di vista del peso relativo, altri sono solo in parte presenti a Strasburgo, oppure, in caso di nuove formazioni, del tutto assenti. Come valutarne il peso? E' chiaro che la formula dovrà essere il risultato di alchimie e di ponderazioni molto complicate, magari con l'adozione di un limite massimo e minimo di finanziamento. Ma forse questo, rispetto al precedente, non sarà il problema più difficile da risolvere.

In ogni caso se il finanziamento della campagna elettorale può essere considerato come una prima iniziativa da prendere per favorire l'aggregazione di forze politiche a livello europeo, l'obiettivo finale deve essere quello di pensare ad un finanziamento continuativo che assicuri la permanenza delle strutture politiche a livello comunitario, e la loro trasformazione da partiti elettorali a partiti europei veri e propri.

14. Una motivazione "politica" a finanziare i partiti europei potrebbe essere quella per cui la Commissione verrebbe sgravata dell'onere innaturale politicamente contestabile - di gestire essa una campagna d'informazione "speciale", e relativo finanziamento, in occasione dell'elezione europea, come già avvenuto con risultati di dubbio rilievo.

L'erogazione dei contributi ai partiti dovrebbe essere subordinata all'impegno dei riceventi di pubblicare un bilancio con-

suntivo, annuale o pluriennale a seconda del tipo di finanziamento.

Tra gli impegni richiesti, oltre alla pubblicazione del bilancio, potrebbe figurare quello di formare una lista elettorale "europea" o, in mancanza, quello di utilizzare una certa quantità di resti elettorali in sede di 'collegio' europeo.

Una volta riconosciuti "comunitariamente" i partiti europei, i rispettivi uffici di presidenza dovrebbero poter fruire dello status loro ascritto (una sorta di status consultivo) partecipando a riunioni di consultazione sia nel quadro del funzionamento del Parlamento europeo sia nei rapporti con altre istituzioni comunitarie, a cominciare dal Consiglio europeo.

15. La stimolazione e l'incentivazione di "partiti europei" dovrebbero costituire parte fondamentale del programma costituente del "partito dell'Europa".

Limitarsi soltanto a chiedere maggiori poteri per il PE, in assenza dello indispensabile entroterra costituito dalle strutture aggregative di base, può al limite rivelarsi velleitario e comunque formalista.

ISI	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	<u>3273</u>
BIBLIOTECA	

CIRCOLO EUROPEO

SEMINARIO INTERNAZIONALE su
"La Legge elettorale europea del 1984"

Roma 23 novembre 1981

La legge elettorale europea del 1984

Proposta del "Gruppo di lavoro Guazzaroni"

Componenti del Gruppo di Lavoro

Enrico Boaretto	capo divisione al Segretariato del Parlamento europeo
Gianni Bonvicini	segretario generale - IRI - Roma
Cesidio Guazzaroni	Presidente "Circolo Europeo"
Fulco Lancaster	Assistente ordinario nella Facoltà di Scienze Politiche di Roma
Gerardo Mombelli	Membro del Comitato Esecutivo dell'IRI
Antonio Papisca	Preside Facoltà Scienze Politiche, Padova
Enrico Vinci	Direttore Generale al Segretariato del Parlamento europeo

PREMESSA

1) Funzioni dei Parlamenti e caratteristiche del Parlamento europeo

Il punto di partenza di un ragionamento tendente a definire le finalità del sistema elettorale europeo "uniforme" e dunque, prima di ciò, gli obiettivi perseguibili e da perseguire con la seconda elezione diretta del P.E., non può che essere un richiamo alla funzione parlamentare "classica", nonchè all'esperienza concreta ed ai poteri sin qui ottenuti dal P.E. medesimo.

Per quanto riguarda la funzione parlamentare, quale è identificata dalla dottrina e quale si è venuta storicamente determinando negli stati dell'Europa occidentale, possiamo schematicamente descriverla come connessa, in maniera diretta, ai processi di legittimazione democratica, di formazione della legge, di elezione dell'esecutivo, e infine di controllo dell'attività di governo.

E' certo vero che le funzioni parlamentari si presentano diversificate nel tempo e nello spazio, avendo subito e subendo una serie di adattamenti legati alle vicende storiche e all'evoluzione dei singoli paesi. In ogni caso è altrettanto vero che l'insieme delle competenze dei poteri e dei compiti svolti dal P.E. risultano estremamente ridotti rispetto a quelli dei parlamenti nazionali.

Questi ultimi infatti, pur perdendo in alcuni casi la centralità che si erano venuti conquistando, appaiono, comunque, pilastri insostituibili dell'equilibrio dei sistemi politici del mondo occidentale.

L'Assemblea parlamentare europea è stata invece di regola tenuta ai margini del processo decisionale europeo e ciò continua ad avvenire anche dopo che i trattati sulle risorse proprie gli hanno attribuito poteri rilevanti nell'approvazione definitiva delle spese cosiddette "non obbligatorie", e dopo le prime elezioni a suffragio universale diretto, avvenute nel giugno del 1979.

Il dibattito sulle competenze del P.E. da ormai oltre un decennio si intreccia continuamente con quello relativo allo sviluppo della integrazione, investendone al contempo due aspetti essenziali: quello di una maggiore efficacia dei meccanismi decisionali comunitari e quello della loro democratizzazione.

A questo proposito ci sembra utile mettere in rilievo alcuni particolari punti di discussione.

a) I poteri del P. E. risultano essere, rispetto ai vari modelli storici, assai ristretti; parrebbe tuttavia otticamente sbagliato considerare una tale caratteristica un'anomalia del tutto inspiegabile. In realtà è la Comunità europea nel suo interesse a non aver ancora raggiunto una maturità istituzionale che la renda paragonabile, almeno per quanto riguarda alcune materie, agli Stati nazionali. In altre parole alla "arretratezza" parlamentare corrisponde - più o meno esattamente - l'arretratezza, per esempio, della Commissione, considerata nella sua funzione esecutiva.

b) L'obiettivo delle elezioni dirette, da realizzarsi prima della riforma degli equilibri e dei istituzionali della Comunità nel suo insieme, non è stata, nel corso degli anni, una rivendicazione unanime delle forze appartenenti al fronte europeista. Alcune di queste forze, infatti, hanno sempre pensato, e continuano a pensare, che l'investitura popolare diretta, senza un allargamento dei poteri parlamentari avrebbe potuto, addirittura, rappresentare una ragione di disorientamento dell'opinione pubblica.

c) In parziale contraddizione con quanto sostenuto nei due paragrafi precedenti, è doveroso aggiungere che l'approfondimento "asimmetrico" dell'integrazione ha fatto sì che, almeno su alcune materie di notevole rilievo, il potere di controllo democratico sia sfuggito agli Stati nazionali senza poter essere esercitato a livello europeo.

In secondo luogo un consenso generale esiste nel riconoscere alle elezioni dirette, che si sono svolte orsono due anni, un ruolo importante per quanto riguarda l'informazione e la partecipazione dei cittadini europei al processo di integrazione.

Per mettere a fuoco l'attuale condizione del P.E. non è inutile allora cercare di capire quali sono state le ragioni che hanno portato, dopo un lungo periodo di stallo, ad un accordo tra i governi dei Nove per la convocazione dei comizi elettorali europei.

Tre tipi di spiegazioni politiche sono di frequente evocati dagli analisti. Si vuole in primo luogo che le elezioni europee siano state decise per bilanciare in qualche modo l'ulteriore verticalizzazione del processo di integrazione, provocata dalla creazione del Consiglio europeo.

In secondo luogo, si sostiene che gli Stati membri di fronte alle difficoltà e alla crisi economica che imponevano un coinvolgimento maggiore delle forze sociali per l'attuazione di misure di crescente austerità, abbiano deciso di eleggere direttamente il P. E.. Da ultimo,

la scadenza elettorale avrebbe potuto costituire un segnale di fiducia sulla possibilità di continuazione dell'impresa europea.

Mettendo insieme le tre risposte citate, ci pare ragionevole affermare che la decisione dei governi fu il risultato di spinte contrastanti, solo parzialmente positive. In sostanza le elezioni consentivano di rinviare nel tempo scelte di integrazione più impegnative, senza peraltro aggravare i sintomi o le sensazioni di crisi.

2) BILANCIO DEI PRIMI DUE ANNI DI VITA DEL PARLAMENTO

E' certo troppo presto per stendere un bilancio complessivo del primo parlamento eletto a suffragio universale, anche perchè in assenza di impegni formalmente sottoscritti dai gruppi o dalle istituzioni, un tale bilancio può essere tirato solo rispetto alle diverse e piuttosto vaghe attese di questo o di quello. Se, più concretamente, prendiamo come termine di riferimento i poteri sin d'ora attribuiti al Parlamento dai trattati e lo sviluppo sinora raggiunto dall'integrazione complessivamente, è possibile affermare, con una certa serenità, che il Parlamento europeo ha fatto quanto poteva e doveva.

Le delusioni o le critiche - che quà o là si registrano - sono piuttosto da riferire a quell'insieme di azioni e iniziative che un Parlamento è in grado di promuovere, al di là dei suoi stessi poteri e per mobilitare l'opinione pubblica e costruire una vera forza "unificante".

Tali iniziative possono esprimersi in due direzioni:

- come fare avanzare e come garantire lo sviluppo dell'integrazione attraverso organiche di modifica costituzionale;
- come favorire l'armonizzazione e l'integrazione dei partiti politici in organismi realmente sovranazionali.

In fondo l'ipotesi "costituente", da taluni sostenuta, deve comprendere per l'appunto questa doppia dimensione, se non vuole restare sulla carta.

Questo è infatti un terreno ambiguo, in cui più che le definizioni e le prospettive giuridiche e istituzionali, contano i soggetti politici e la loro determinazione a perseguire nuovi assetti dell'integrazione. Occorre allora soffermarsi brevemente su di essi per apprezzarne intenzioni e progetti.

3) VALUTAZIONI E PIATTAFORME POLITICHE

Se lasciamo da un canto le forze per le quali il P. E. rimane un fattore non decisivo e comunque suscettibile, a breve, di trasformazioni importanti, le piattaforme che suggeriscono azioni positive, non sono numerose.

Se prendiamo come criterio distintivo il sistema elettorale europeo, rileviamo che le alternative si concentrano sul sistema di elezione in senso stretto. Da una parte lo si vuole davvero uniforme, dall'altra si ritiene che un tale obiettivo sia del tutto prematuro o impraticabile.

Se prendiamo come criterio l'idea generale che ci si fa del ruolo del Parlamento, abbiamo anche qui una contrapposizione abbastanza secca tra coloro che si fanno paladini di una dinamica costituente (attribuendo così ai parlamentari europei una funzione di rottura e di costruzione unitaria di tipo "rivoluzionario") e coloro che rivendicano l'attribuzione progressiva di nuovi poteri al Parlamento, senza fratture, ma ricercando un approfondimento graduale e graduato.

4) PER UNA VISIONE GLOBALE

Per le caratteristiche storiche del processo integrativo, per la dislocazione attuale delle forze politiche all'interno di ciascun paese oltrechè per l'equilibrio istituzionale vigente, noi riteniamo che un avanzamento limitato ma reale della Comunità possa realizzarsi soltanto "obbligando" all'azione tutti i soggetti in gioco.

Non ci pare cioè ragionevole immaginare che un soggetto da solo - sia esso istituzionale o politico - possa spingersi avanti isolatamente. Se ciò avvenisse non temiamo tanto rischi di rottura e di involuzione quanto lo spreco di energie e di spinte positive che, invece, in una diversa organizzazione, potrebbero funzionare da stimolo e da moltiplicatore.

Ciò che ci pare indispensabile è una sorta di "trama generale" in cui, a ciascun attore, sia "preventivamente" assegnato un compito e a ciascun problema o battaglia specifica sia riservata una particolare potenzialità aggregativa.

Pretendere cioè che il Parlamento europeo faccia da solo l'Europa o che i governi affrontino e risolvano i problemi istituzionali, o ancora che il sistema elettorale europeo di per sé faccia compiere ai paesi europei tutti i salti qualitativi e le convergenze che gli sono necessari per l'unità, significa soltanto lasciarsi dominare dalle proprie personali preferenze dottrinali.

Non basta tuttavia una analisi-distribuzione dei ruoli "orizzontale", ce ne vuole anche una "verticale" cioè un programma che si estenda nel tempo, almeno nel tempo politico che dobbiamo assumere come nostro.

Se saremo in grado di tracciare un quadro abbastanza coerente per tutti, saremo ugualmente in grado di fare qualche previsione che correttamente orienti all'azione stabilendone tempi e priorità.

Certo le forze si alimentano e conquistano influenza crescente nel corso delle battaglie che esse decidono di dare, ma devono comunque essere nate prima per poterle condurre.

5) OBIETTIVI DELLE SECONDE ELEZIONI

Siamo forse ora in grado di formulare in modo più preciso la domanda che qui ci interessa. Quale deve essere l'obiettivo strategico proprio delle seconde elezioni e in che modo esso determina la scelta dei contenuti normativi di un atto comunitario relativo alla procedura e alle regole delle elezioni medesime.

Premettiamo innanzitutto che il pericolo che siamo chiamati a fronteggiare in prima istanza è quello di un calo dell'interesse e della partecipazione dei cittadini alle elezioni. E' evidente che per prevenire un tale rischio occorre puntare su dei risultati in qualche modo influenzabili dalla vicenda elettorale in sé.

Inoltre, si tratta di collegare l'episodio elettorale con la successiva attività del P. E.

In prima approssimazione l'obiettivo primario non può che essere individuato dal tentativo di trovare una strada intermedia tra le due posizioni positive ed estreme esistenti oggi sul mercato. O forse, più esattamente ancora cercare di stabilire tra di loro una colleganza politica.

Le due posizioni, del resto già sopra illustrate, sono quelle espresse dall'on. DANGELOSANTE nel progetto di parere della Commissione giuridica e dall'on. SPINELLI nella sua impostazione della iniziativa del "Coccodrillo".

DANGELOSANTE afferma una rivendicazione rigida della inevitabilità di una procedura elettorale (in senso stretto) uguale per tutti i paesi e basata su un sistema proporzionale autentico. Una tale tesi incontra la netta opposizione inglese e non sembra attribuire rilievo particolare alla regolamentazione degli aspetti che "precedono" e "seguono" il metodo da adottare per "trasformare i voti in deputati".

SPINELLI d'altro canto sembra negligere gli aspetti di tecnica elettorale, i problemi dell'attuazione degli impegni sottoscritti nell'atto del 1976 per privilegiare in maniera assoluta i temi della battaglia politica cioè la decisione (eventuale) del Parlamento europeo - così com'è - di diventare soggetto e motore principale di una fase di riforme e di rinnovamento "costituzionale".

DANGELOSANTE sostiene la sua tesi con esclusivi argomenti giuridici. SPINELLI con esclusivi argomenti politici.

*mulo
attori* { Un compromesso utile sarebbe quello di individuare in che modo giuridicamente, e attraverso le elezioni, si possa rafforzare la tendenza, già del resto presente, a dare poteri e strutture sovranazionali ai raggruppamenti politici transnazionali. Questi ultimi, infatti, sarebbero così più naturalmente disponibili a rafforzare a loro volta la battaglia costituente, cioè l'opera di riforma della Comunità. }

6) CONCLUSIONI

Dopo questa necessaria premessa sull'attuale situazione, in linea di fatto e negli orientamenti prevalenti, occorre aggiungere subito che gli obiettivi del processo d'integrazione europea sono chiaramente indicati dal "Preambolo" dei trattati di Parigi e di Roma:

- rafforzare le difese della pace e della libertà;
- unione sempre più stretta fra i popoli europei;
- istituzioni capaci di indirizzare un destino ormai condiviso.

Al conseguimento di questi obiettivi sono, quindi, impegnati sia i governi che hanno tutti sottoscritto, in periodi successivi, quei trattati, sia i parlamenti nazionali che gli stessi trattati hanno ratificato.

La procedura elettorale uniforme che, a norma dei trattati comunitari, occorrerà ora approvare, deve, perciò, essere tale, attraverso tutta la sua varia articolazione, da garantire il perseguimento di tali obiettivi.

Essa dovrà, cioè, affermare la piena libertà degli individui e della società, nazionale ed europea, e costituire un solido baluardo contro il pericolo che la Comunità cada sotto il dominio esclusivo di una forza antidemocratica e contraria alla pace.

① Dovrà, per questo, in primo luogo, assicurare, anche sul piano parlamentare europeo, col suffragio universale, diretto, eguale e segreto, il rafforzamento di una democrazia pluralista: fondata sul consenso popolare, libero ed espresso; ispirata agli ideali di pace e di progresso economico e sociale; volta a realizzare l'unione più stretta dei popoli europei.

② A quest'ultimo fine, nel favorire la creazione di "Istituzioni capaci d'indirizzare un destino ormai condiviso", dovrà concorrere a rafforzare, nell'ambito istituzionale comunitario il P. E., consacrandone la legittimità democratica e la rappresentatività dei popoli e delle forze politiche d'Europa.

Per corrispondere a queste fondamentali esigenze la procedura elettorale dovrà realizzare il massimo di uniformità fra tutti gli Stati membri per quanto riguarda i criteri di base, lasciando alla discrezionalità nazionale solo gli aspetti secondari, non qualificanti, del sistema elettorale.

La procedura elettorale europea proprio perchè tale deve assumere una sua precisa e differente caratterizzazione rispetto a quella in vigore sul piano nazionale; tuttavia, essa potrà tener conto di certe, particolari, tradizioni ed esigenze nazionali, introducendo alcuni elementi di flessibilità e di gradualità nell'attuazione.

In particolare bisognerà garantire a tutti i cittadini degli Stati, riuniti nella Comunità europea, che abbiano compiuto il 18° anno di età, il diritto all'elettorato attivo e passivo ovunque sia, al momento del voto, la loro residenza nell'area comunitaria.

Poichè, d'altra parte, il numero dei membri del Parlamento europeo e la loro ripartizione tra i popoli europei sono già fissati dai trattati, il sistema elettorale prescelto deve anche determinare una composizione del Parlamento europeo che risulti equilibrata e rappresentativa dei vari gruppi politici europei e deve prevedere collegamenti costanti tra eletti ed elettori e tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.

La procedura elettorale uniforme dovrà, altresì, stimolare il raggruppamento, sul piano europeo, dei diversi partiti nazionali di tendenza politica analoga e con quest'aggregazione promuovere anche l'elaborazione e l'affermazione di piattaforme elettorali europee che superino le visioni e gli interessi puramente nazionali. Secondo i trattati, infatti, i membri del P. E. sono "rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità" e, in quanto membri di una delle Istituzioni comunitarie sono legittimati ad intervenire a tutela degli interessi generali e comuni di tutti i popoli della Comunità.

MATERIALE DI LAVORO PER UN PROGETTO DI SISTEMA ELETTORALE UNIFORME

1. INTRODUZIONE

In generale per sistema elettorale può intendersi il complesso della normativa apprestata al compimento dell'atto elettivo. Mentre rimangono sullo sfondo sia il valore che le funzioni delle elezioni (tutti elementi strettamente connessi alla cosiddetta forma di Stato e alla forma di governo), il sistema elettorale in senso stretto può essere definito come il meccanismo atto a trasformare le preferenze degli elettori in seggi d'Assemblea. Attiene invece al concetto più lato di sistema elettorale la normativa relativa al processo preparatorio e successivo dell'atto elettivo (ad esempio chi possa o debba votare; chi possa concorrere alle cariche elettive; come debbano essere presentati i candidati o le liste; la propaganda; il finanziamento e il rimborso delle spese elettorali; ecc.).

Per essere molto brevi e concisi, si può affermare che nel secolo scorso la tematica relativa al sistema elettorale investiva soprattutto l'argomento dell'allargamento del suffragio e quello dei suoi modi di espressione (segreto o palese); oggi la questione si concentra sul meccanismo di trasformazione dei voti in seggi e sulla normativa relativa ai partiti ed al finanziamento della campagna elettorale. Il tema del sistema elettorale si lega in modo strettissimo con quello del cosiddetto "Parteienstaat", con la istituzionalizzazione del ruolo dei partiti e con l'aumento della complessità sociale. Non è tempo nè luogo per affrontare simili argomenti; è certo però che la materia elettorale risulta particolarmente delicata nella misura in cui attraverso di essa vengono distribuite le carte tra i contendenti e lo stesso potere politico si legittima. Il sistema elettorale è in sostanza uno strumento tecnico con un alto valore politico ed è perciò indispensabile, ai fini di una corretta formulazione di un progetto elettorale, individuare con chiarezza funzioni, fini e compatibilità del meccanismo proposto.

Verranno quindi esaminati succintamente:

- a. finalità del sistema elettorale europeo;
- b. classificazione e funzionamento dei meccanismi vigenti e della normativa relativa all'atto elettivo;

c. proposte compatibili di sistema uniforme.

2. I FINI

Per quanto riguarda i fini, è opportuno premettere che questo progetto si attiene al quadro normativo dei Trattati e da esso non può (né vuole per ora) travalicare. L'obiettivo ultimo è senz'altro la costituzione di uno Stato federale sovranazionale che possa esercitare una funzione di equilibrio nella dialettica tra i blocchi, trasformando la ormai antistorica politica nazionale in una azione adeguata ai tempi.

L'attuale contesto internazionale e comunitario non rende certamente vicino un simile avvenimento ed impone la necessità di graduare lo sforzo in tappe progressive. Il rafforzamento dei poteri d'indirizzo e di controllo da parte del Parlamento europeo, la strutturazione di formazioni politiche, di gruppi di opinione e di pressione trasparenti a livello continentale possono costituire una tappa intermedia verso la costituzione di un Esecutivo responsabile. In questa prospettiva, mentre ai fini della legittimità delle istituzioni comunitarie l'elezione a suffragio universale diretto ha costituito un passo rilevante, non bisogna dimenticare che l'importanza dell'Assemblea Europea può essere ampiamente "slegittimata" sia dall'adozione di un sistema elettorale percepito come "ingiusto" sia dall'impotenza operativa dello stesso Parlamento.

Attraverso l'approvazione di un sistema elettorale uniforme all'Europa comunitaria è concessa l'opportunità di dimostrare la sua capacità decisionale su un argomento molto delicato, influenzando per di più sulla stessa realtà dell'ordinamento. Di fronte alle tradizioni e agli interessi nazionali e di parte, è opportuno dire subito che per quanto riguarda il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi da adottare, esso deve essere rappresentativo in modo tale da non essere considerato delegittimante; sufficientemente aggregativo da prefigurare possibili future maggioranze; capace - infine - di strutturare partiti politici a livello continentale. Da tutto ciò, sembra siano da escludere sistemi brutalmente selettivi, mentre meccanismi troppo proiettivi non riuscirebbero a rispondere appieno alle finalità proposte. In relazione a ciò che è stato indicato come sistema elettorale in senso lato i punti da toc

care si concentrano invece nell'uniformizzazione della normativa relativa alla capacità elettorale attiva e passiva, con particolare riguardo al tema del voto per i cittadini non residenti; al problema del finanziamento delle spese elettorali e della presentazione delle liste da parte dei partiti. Le ipotesi a cui si accennerà vogliono costituire un contributo problematico alla discussione che impegnerà partiti e istituzioni sul tema del sistema elettorale uniforme.

3. IL SISTEMA ELETTORALE IN SENSO STRETTO

3.1 Premessa tecnica

E' bene prendere per prima cosa in esame alcuni aspetti tecnici dei sistemi elettorali, al fine di poter comprendere gli elementi essenziali del dibattito sul tema. Come si è detto, essi sono meccanismi di trasformazione dei voti in seggi. Gli elementi principali, che li compongono e li differenziano, sono essenzialmente tre: il tipo di scelta concessa all'elettore e il tipo di scheda utilizzato; le dimensioni del collegio; e, infine, il tipo di formula. In modo molto sintetico, all'elettore può essere attribuita la possibilità di esprimere una preferenza categorica, votando per un candidato o per una lista specifica, oppure una ordinale, determinando una successione preferenziale fra le liste e i candidati (si deve considerare categorica la scelta quando la preferenza è utilizzata all'interno della lista). La strutturazione della scelta elettorale avviene di solito per mezzo della scheda cartacea che può essere di Stato o di partito.

Il secondo elemento è costituito dal collegio in cui vengono effettuate le votazioni. Normalmente la distinzione operata si concentra sulla dicotomia statica rappresentata dal collegio uninominale e da quello plurinominale, ma l'elemento dinamico induce a mettere l'accento sulle dimensioni del collegio, ovvero sul numero dei seggi posti in palio.

Com'è noto, dalla simulazione e dalla ricerca empirica risulta palese che sistemi basati su formule ispirate a criteri proporzionalistici si avvicinano sempre più al fine proiettivo più sono ampie le dimensioni del collegio e viceversa.

Infine, per quanto riguarda la formula, variabile tradizionalmente privilegiata nelle classificazioni dei vari meccanismi elettorali, possono essere distinti i tipi puri rappresentati da un lato da quelle maggioritarie (majority e plurality) e dall'altro quelle "non maggioritarie" ispirate a canoni proiettivi.

Il sistema elettorale in senso stretto si conferma così un meccanismo ben più complicato di quanto di solito venga ritenuto ed uno strumento su cui si può incidere a vari livelli e con differenti finalità.

3. 2 Dimensione dell'Assemblea e di distribuzione dei seggi fra gli Stati

Dopo di ciò qualche osservazione sul numero e la distribuzione dei 410 seggi del Parlamento europeo (1). Come è noto, i Trattati stabiliscono una quota fissa per Stato in relazione a criteri di popolazione e di importanza non proporzionale, che favoriscono i membri di dimensioni inferiori. L'Atto del 1976 (v. art. 2) ha modificato in senso equitativo l'assegnazione dei seggi fra i componenti della Comunità, ma - rispetto al criterio dell'uguaglianza nella rappresentanza - esiste una indubbia sproporzione che si traduce in quello che tecnicamente viene chiamato "malapportionment" (v. Tab. 1). E' questa una conseguenza della adozione della soluzione monocamerale in un contesto sovranazionale, per cui rappresentanza degli individui e degli Stati devono convivere. Poichè la istituzione di una Camera degli Stati accanto a quella dei rappresentanti dei cittadini è solo ipotizzabile in un futuro a medio-lungo termine, le "ingiustizie" distributive devono essere viste come un pedaggio per ora ineliminabile al processo di unificazione. Per quanto attiene invece il numero totale dei componenti l'Assemblea

(1) N.B.: Tutte le elaborazioni ed i riferimenti normativi, per ragioni di omogeneità e reperibilità dei dati, sono state effettuate sugli Stati componenti la Cee che hanno tenuto le prime elezioni dirette dei rappresentanti del Parlamento europeo nel 1979. Dopo l'ingresso della Grecia i seggi sono infatti 434.

Tab. 1 Elezioni per il Parlamento europeo 1979 - Distribuzione e costo seggio nella Cee.*

	(a) Pop. resid. 1971/2	(b) % seggi origina- li	(c) % seggi attuali	(d) Pop. res. seggi	(e) N. indici (media seg. europeo=100)	(f) <u>voti validi</u> seggi
Belgio	3,81	7,07	5,86	405,250	0,658	226.7866
Danimarca	1,95	5,05	3,91	331.067	0,537	116.339
Francia	20,29	18,18	19,75	638.519	103,622	250.997
Germania F.	24,20	18,18	19,75	733.062	118,964	343.791
Irlanda	1,18	5,05	3,66	198.067	0,321	89.271
Italia	21,30	18,18	19,75	674.617	109.480	429.292
Lussemburgo	0,14	3,04	1,68	56.833	0,092	162.499
Paesi Bassi	5,22	7,07	6,09	533.200	0,865	226.692
Regno Unito	21,91	18,18	19,75	686.000	111,323	162.822
Tot. Comunità	100,00 (252.642)	100,00 (198)	100,00 (410)	616,200	-----	272.073

* Alla Grecia sono attribuiti 24 seggi.

(1) in migliaia

(2) Pop. res. Cee/ n. seggi Parlamento europeo 252.642.000 410=616.200

Fonti: ISTAT, Compendio Statistico italiano, 1974, Roma, 1974.

di Strasburgo, le ampie discussioni avvenute sul tema delle dimensioni ottimali del Parlamento europeo inducono a tenere conto del duplice criterio della rappresentatività e dell'efficienza. Se è vero che all'aumentare del numero dei seggi si accresce la capacità rappresentativa, è anche certo che Assemblee pletoriche funzionano male e per di più vengono contestate con motivazioni antipartitocratiche. Le dimensioni totali dell'attuale Parlamento Europeo sono quindi da considerarsi ottimali anche perchè forniscono la possibilità di procedere a quella razionalizzazione del sistema partitico che è stata posta tra le finalità del progetto.

3. 3 Il sistema elettorale vigente

Se si esamina la legislazione nazionale, dal punto di vista della classificazione "statica", i sistemi elettorali adottati in occasione dell'elezione del primo Parlamento europeo a suffragio universale diretto nel 1979 rivelano un buon grado di omogeneità. Se si esclude il caso "stridente" della Gran Bretagna dove 78 degli 81 seggi vengono distribuiti per mezzo del sistema maggioritario uninominale ad un solo turno, tutti gli altri Stati hanno adottato meccanismi di trasformazione dei voti in seggi basati su formula "non maggioritaria" (v. Tab. 2). Mentre in Italia viene utilizzato il metodo del quoziente naturale con distribuzione dei mandati in un'unica circoscrizione e nell'Eire e nell'Irlanda del Nord il STV (voto singolo trasferibile) in collegi da tre a cinque seggi, negli altri Stati della Comunità la formula adottata è quella del d'Hondt in circoscrizioni nazionali (escluso il Belgio che ne prevede due per ragioni etniche). Germania Federale e Francia, infine, si avvalgono della "clausola di esclusione" del 5%, per cui formazioni che non abbiano raggiunto una simile quota di voti non sono legittimate a concorrere alla spartizione dei seggi. Per quanto riguarda il tipo di scelta utilizzata, essa è essenzialmente di tipo categorico, se si eccettuano i casi irlandese e lussemburghese che prevedono meccanismi di tipo ordinale, lasciando una maggiore libertà di opzione agli elettori.

L'omogeneità relativa anzidetta risulta confermata da un'analisi "dinamica" del livello di distorsività e selettività dei meccanismi elettorali. In breve, tenendo conto del criterio della spe

Tab. 2 Elezioni Parlamento europeo - Sistemi elettorali vigenti

		F O R M U L A	
		MAGGIORITARIA	NON MAGGIORITARIA
		COLLEGIO UNINOMINALE	COLLEGIO PLURINOMINALE
			metodi del quoz. met. del divis
T I P O D I S C E L T A	C A T E G O R I C A	REGNO UNITO (Plurality) GROENLANDIA (Plurality)	ITALIA (Q.N.) 81/1 GERMANIA F.* (d'H) 81/1 FRANCIA + (d'H) 81/1 OLANDA (d'H) 25/1 BELGIO (d'H) 24/2 DANIMARCA (d'H) 15/1
	O R D I N .		IRLANDA (STV) 15/4 IRLANDA DEL NORD (STV) 3/1 LUSSEMBURGO (d'H) 6/1

* clausola d esclusione del 5% a lista

Legenda: Tra parentesi è indicato il tipo di formula adottata; sotto lo Stato il numero dei seggi messi in palio e delle circoscrizioni.

QN=quoziente naturale

d'H= d'Hondt

STV = voto singolo trasferibile

cularietà della trasformazione dei voti in seggi ed applicando i risultati su un "continuum" che parta dalla minore distorsività per giungere alla massima, ai due estremi si situano il sistema italiano e quello britannico (v. Tab. 3).

Il comportamento degli altri meccanismi è significativamente omogeneo (nonostante le differenze relative al numero dei seggi messi in palio) a causa della clausola del 5% adottata in Francia e in Germania Federale. La soglia di rappresentanza, ovvero la percentuale minima di voti per ottenere il primo seggio all'interno del collegio, è infatti molto alta nei paesi "minori" e bilancia la soglia del 5% stabilita per legge in Francia ed in Germania (v. Tab. 3). Se si fa riferimento all'influenza del sistema elettorale sui singoli contesti partitici, l'indicatore costituito dalla riduzione della frammentazione partitica tra area elettorale e area parlamentare è molto sintetico e quindi anche discutibile. Nonostante la necessaria cautela che bisogna prestare nella utilizzazione di un simile strumento, risulta evidente come la frammentazione venga ridotta in modo brutale in Gran Bretagna (- 44,5%) a causa del sistema maggioritario ad un turno solo, mentre in Lussemburgo la contrazione ha palesi origini nelle esigue dimensioni della rappresentanza di quel paese. In Olanda, Belgio, Germania Federale, Danimarca, Francia la riduzione varia invece tra l'8% e il 4%, mentre in Irlanda ed in Italia il sistema elettorale non riduce la frammentazione.

3. 4 Qualche proposta

Considerando il problema del sistema elettorale uniforme, il caso "anomalo" è sicuramente rappresentato dalla normativa britannica, ma ampi sono - com'è noto - i settori politici di quel paese che premono per una modificazione elettorale ivi vigente.

La costituzione del SDP, il suo patto di unità di azione con il partito liberale, le recenti discussioni sull'opportunità di un riallineamento del sistema partitico e di una razionalizzazione di quello istituzionale uniti ai risultati dei sondaggi demoscopici e di alcune by-elections fanno ritenere non improbabile una svolta storica su questo problema anche nel Regno Unito. A nostro parere, per entrare in positivo sul tema del sistema elettorale in senso

Tab. 3 Elezioni Parlamento europeo. Indici di distorsione della rappresentanza e di riduzione della frammentazione partitica.

	Distorsione	F_e	F_p	v%
BELGIO	0,216	0,746	0,705	- 7,7
DANIMARCA (1)	0,302	0,855	0,818	- 4,3
FRANCIA	0,258	0,772	0,741	- 4,0
GERMANIA F.	0,102	0,587	0,542	- 7,7
IRLANDA	0,208	0,728	0,729	+ 0,1
ITALIA	0,042	0,759	0,736	+ 0,4
LUSSEMBURGO	0,241	0,738	0,611	-17,2
PAESI BASSI	0,199	0,739	0,678	- 8,3
REGNO UNITO (2)	0,515	0,650	0,361	-44,5

(1) Esclusa la Groenlandia (1 seggio)

(2) Esclusa l'Irlanda del nord (3 seggi)

Legenda Distorsione della rappresentanza = valore assoluto degli scarti tra % dei voti e % dei seggi/100

F_e = Frammentazione elettorale

F_p = Frammentazione parlamentare

v% = Variazione percentuale tra F_e e F_p .

Fonte: Per i risultati elettorali delle elezioni del 1979 si è fatto riferimento a quelli riportati in Appendice a Parlamento Europeo - Sottocommissione "Proced. elett. uniforme", Nota sugli elementi di un sistema elett. uniforme, Estensore: on Jean Seittinger, relatore, 1 aprile 1980 (PE 62 e 410/riv.III)

stretto, il tipo di scelta da adottarsi deve essere necessariamente categorica e la scheda utilizzata deve essere "di Stato". Per quanto riguarda la formula, la possibile alternativa tra quoziente naturale e d'Hondt non verrebbe ad incidere in modo rilevante sui risultati degli Stati di ampie dimensioni, mentre verrebbe riassorbita dalla variabile numero dei seggi per quelli minori.

Il progetto elettorale uniforme potrebbe quindi considerare con favore l'adozione di una formula ispirata a finalità proporzionaliste in collegi nazionali e con articolazione regionale che tendesse all'aggregazione delle parti attraverso l'introduzione di una clausola di esclusione di livello opportuno, congegnata in modo da tutelare sia le minoranze nazionali sia i partiti che, collegati, riuscissero ad ottenere il "quorum" necessario. Simili proposte trovano, ovviamente, contrari coloro i quali pensano che in questo modo venga punita la funzione di rappresentanza e protetto lo "status quo". Questa tesi dimostra il suo punto debole nel non considerare da un lato l'elemento di forte progresso che la trasformazione del sistema britannico comporterebbe per la stessa rappresentanza, dall'altro la difficoltà di indurre al cambiamento in favore di sistemi molto proiettivi gli altri Stati, sia per radicate convinzioni (Germania Federale, Gran Bretagna), sia per la dimensione della rappresentanza (i piccoli paesi).

Mentre è necessario mantenere norme di salvaguardia per le minoranze nazionali, è opportuno lasciare valutare ai singoli Stati l'importanza di questa tutela. Per quanto attiene invece sia al livello della clausola di esclusione sia alla possibilità di apparentamento, questi due elementi possono convivere ed equilibrarsi soprattutto per il caso italiano, dove una soglia del 5% potrebbe essere introdotta solo se venisse concessa questa possibilità di apparentamento per le formazioni minori.

Ultimo problema connesso al tema del sistema elettorale in senso stretto è quello relativo al metodo di designazione dei candidati. Mentre da quanto è stato precedentemente proposto deve essere escluso qualsiasi sistema ordinale, rimane aperta la questione dell'adozione della lista bloccata o del voto preferenziale e quella della successione dei seggi vacanti.

Il primo problema apre una delicata "querelle" sul tipo di rapporto che lega il rappresentante agli elettori e ai partiti. La lista bloccata potrebbe sembrare confliggente con quanto disposto dal

l'art. 4. 1. dell'Atto del 1976. La realtà dello Stato dei partiti fa però sì che senza di essi non si possa pensare al processo elettivo: la scelta si pone quindi tra la valvola di sicurezza del sistema preferenziale e la rigida programmazione partitica. Mentre nelle elezioni del 1979 solo Francia e Germania Federale hanno adottato la lista bloccata, il progetto deve affrontare la questione costruendo una normativa tale per cui, se venisse adottata la prima soluzione, dovrebbe essere anche prevista la garanzia della trasparenza del processo di selezione intrapartitica delle candidature. Poichè allo stato attuale delle cose simili "controlli" non paiono realisticamente adottabili, tra lista bloccata e voto preferenziale sarebbe opportuno scegliere il voto preferenziale "limitato" ad una sola preferenza. Questa soluzione permetterebbe da un lato di garantire un minimo di indipendenza agli elettori e ai candidati, dall'altro di evitare le "cordate" di corrente ed i fenomeni di commercializzazione del voto.

Per quanto riguarda i seggi vacanti, si aderisce alla soluzione di designare l'escluso con il maggior numero di voti preferenziali, all'interno della lista in cui era stato eletto chi ricopriva la carica in precedenza.

4. IL SISTEMA ELETTORALE IN SENSO LATO

4. 1 Elettorato attivo

a. Per quanto riguarda l'età il limite posto dalla legislazione dei singoli Stati è omogeneo e si situa sulla soglia dei 18 anni.

Su questo punto è quindi opportuno riconoscere come un dato di fatto l'accesso al voto per tutti coloro che compiano il diciottesimo anno di età entro il giorno della votazione.

b. Per quanto attiene al requisito base della cittadinanza, la Gran Bretagna concede il voto anche ai cittadini della Repubblica d'Irlanda residenti nel Regno Unito; l'Eire a tutti i cittadini di Stati della Comunità che risiedano nel suo territorio; l'Olanda a quelli dei paesi in cui viga la reciprocità.

Sotto una prospettiva finalistica sarebbe opportuno giungere alla concessione del voto ai cittadini europei nei singoli Stati di residenza, ma il problema pratico del peso che avrebbero i vo-

ti degli immigrati nei paesi ospitanti si sposa con l'arretratezza della normativa vigente che esclude per le consultazioni politiche i non cittadini dall'elettorato.

La raccomandazione del Consiglio d'Europa adottata nel 1980 sull'estensione del diritto di voto agli immigrati si riferisce significativamente alle elezioni locali. A questo proposito, mentre a livello comparato, la legislazione svedese, danese e di alcuni cantoni svizzeri già prevede questa opportunità, vi sono recenti progetti francesi tesi ad adottare una simile normativa (v. le dichiarazioni di M. Antoin e M. Cheysson riportate da "Le Monde", 11 agosto, 1981). Tuttavia, poichè la rappresentanza è statale, non si può razionalmente pensare di introdurre una normativa che incida - per ora - sugli equilibri interni dei singoli componenti della Comunità attraverso l'intervento dei non cittadini.

Si può invece agire sull'estensione della capacità elettorale attiva e delle garanzie di espressione dell'attività politica per i cittadini di Stati membri della Comunità immigrati in altri paesi della stessa.

c. Questo tema si collega al problema della residenza. La normativa vigente a livello comunitario prevede che i cittadini residenti all'estero possano votare per delega in Belgio, purchè provvisti di domicilio nel Regno. In Danimarca i cittadini, che si trovino in altri Stati della Comunità, possono esprimere il loro voto e sono iscritti nelle liste della capitale Copenhagen. Nella Germania Federale hanno diritto di suffragio anche "quei tedeschi .. i quali al giorno delle elezioni abbiano fissato il domicilio o la residenza stabile nel territorio degli altri Stati membri della Comunità da almeno tre mesi" (v. articolo 6. 2): essi possono esprimere la loro preferenza sia personalmente che per corrispondenza (v. art. 6. 3). In Olanda (v. art. 7. 1) e in Lussemburgo votano anche i residenti all'estero; in Gran Bretagna possono esprimere il loro voto solo i dipendenti pubblici in servizio fuori dal territorio nazionale; infine, in Italia è stato concesso agli emigrati residenti nei paesi della Comunità (temporanei o abituali) di votare in sezioni appositamente apprestate allo scopo.

E' chiaro che il problema dell'accesso al voto, qualunque sia la natura del comportamento richiesto dall'elettore (diritto

o dovere) (1), si pone per i cittadini residenti all'estero o temporaneamente assenti.

La soluzione del voto per corrispondenza, per procura, per delega confligge con i principi costituzionali vigenti in alcuni ordinamenti (ad esempio per l'Italia la personalità e la segretezza del voto di cui all'art. 48 Cost., per la Germania Federale art. 33 BGG e art. 1 BWG), per cui l'unica soluzione sembra quella di far concorrere particolari facilitazioni per i cittadini che volessero ritornare in Patria per esprimere il loro suffragio con l'istituzione generalizzata di sezioni elettorali per i cittadini all'estero sul territorio dei paesi della Comunità.

Per quanto riguarda la prima soluzione dovrebbero essere riconosciute garanzie e facilitazioni da parte del paese di immigrazione per il viaggio e per la conservazione del posto di lavoro. E' questo un problema che si scontra contro interessi materiali di non scarsa importanza, ma che servirebbe a far sentire la legittimità della soluzione europea più di vuote parole.

La seconda questione implica problemi sia per lo Stato ospitante sia per lo Stato ospite. Prima di tutto la necessità di garantire l'attività politica e di propaganda di partiti politici non nazionali può comportare difficoltà, in modo particolare ove questi possano essere considerati dal paese ospitante come "antisistema". L'attività di propaganda e di organizzazione potrebbe essere gestita sotto l'egida dei partiti politici europei. Una simile soluzione, che rafforzerebbe i vincoli tra le formazioni nazionali, ha delle controindicazioni sia per l'eccessiva tutela dei partiti già rappresentati sia per l'eventuale isolamento di formazioni non collegate. In ogni modo, poichè il problema si pone solo per le organizzazioni dell'Europa meridionale, la legittimazione all'azione politica aperta dovrebbe essere concessa in

(1) Belgio e Lussemburgo lo ritengono obbligatorio. Significativamente non c'è invece richiamo nella legge elettorale italiana per il Parlamento europeo alle pene previste per i non votanti nella legislazione nazionale.

luoghi di riunione determinati. Per i paesi ospiti le difficoltà sono essenzialmente organizzative (si v. la recente esperienza italiana) ed anche giuridiche (ad esempio a chi è demandato mantenere l'ordine nel seggio e come possa essere punito chi contravenga al lecito comportamento, ecc.). Questa serie di problemi investe ovviamente gli Stati con alta emigrazione e forte immigrazione (Italia, Francia, RFT, Belgio, Lussemburgo).

4. 2 Elettorato passivo

a. Per quanto riguarda il tema della capacità elettorale passiva, tenendo fermo il dato della cittadinanza, la variabile principale è costituita dall'età. Nella normativa vigente, due paesi (Danimarca e Germania Federale) ammettono candidature a 18 anni, quattro (Belgio, Irlanda, Lussemburgo, Regno Unito) a 21, uno (Francia) a 23, due (Italia ed Olanda) a 25.

Il progetto di sistema elettorale uniforme dovrebbe prevedere un'omogeneizzazione del limite d'età a 18 anni e richiedere i requisiti dell'elettorato attivo. Per le cause di ineleggibilità dovrebbe farsi riferimento alla situazione nazionale, tenendo presenti le cause di interdizione e le condanne penali.

b. Per quanto attiene al tema delle incompatibilità, la decisione del Consiglio della Comunità del 20 settembre 1976 (v. art. 6. 1) stabilisce una serie di categorie, su cui grava l'incompatibilità con la carica parlamentare europea, che pare opportuno riconfermare. La tesi di chi tende ad eliminare quanto disposto dallo art. 5 dell'Atto citato, e secondo il quale esiste invece la compatibilità tra carica rappresentativa al Parlamento nazionale ed a quello europeo, si fonda sull'esperienza vissuta delle istituzioni comunitarie e quindi sulla difficoltà obiettiva di conciliare il doppio mandato. Altri ritiene invece che, nonostante i difetti presentati dalla vigente normativa, vi sia la necessità di evitare "fratture" tra "leaderships" nazionali e Assemblea della Comunità. Se è vero che chi cumula il doppio mandato (e cioè circa il 20% dei parlamentari) è poco assiduo ai lavori del Parlamento europeo, è anche certo che in un momento di debolezza della spinta europeistica il tranciamento del rapporto diretto con l'ambito nazionale potrebbe essere pericoloso per due motivi: da un

lato potrebbe privare lo stesso Parlamento europeo di preziosi me
gafoni a livello nazionale, dall'altro potrebbe demotivare lo
stesso personale politico a competere per una carica considerata
non prestigiosa, in quanto non collegata sufficientemente con
l'ambito statale. La soluzione di una simile "querelle" si coor
dina necessariamente alla complessa problematica dei rapporti tra
Parlamenti nazionali e Assemblea europea. A questo proposito sem
bra infatti opportuno fare riferimento alla "Risoluzione sulle re
lazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali" appro
vata dal Parlamento europeo in data 9 luglio 1981 (v. G.U. delle
C.E. 14.9.1981) sull'opportunità di uno sviluppo dei rapporti tra
i parlamentari membri delle differenti istituzioni e sull'accesso
degli eurodeputati nei singoli Parlamenti nazionali.

4. 3 Presentazione delle liste

In alcuni paesi della Comunità i partiti rappresentanti nei
singoli parlamenti nazionali usufruiscono di facilitazioni per
quanto riguarda la presentazione delle liste attraverso l'esenzio
ne dell'obbligo della sottoscrizione delle firme. Nell'ambito di
un progetto di sistema elettorale uniforme, mentre i partiti na
zionali ed una percentuale di elettori (dallo 0,5% all'1% totale)
potrebbero avere questo diritto, sarebbe opportuno valutare l'ipo
tesi di una legittimazione della presentazione della lista da par
te dei gruppi parlamentari europei attraverso loro rappresentanti,
cittadini dei singoli Stati.

In secondo luogo, sarebbe necessario esaminare l'opportunità
dell'introduzione del deposito cauzionale. Visti gli elementi di
salvaguardia già posti in essere, l'aggravio del deposito cauzio
nale pare essere eccessivo. La "ratio" del deposito si spiega con
la necessità di evitare candidature pretestuose; d'altro canto le
spese per la raccolta delle firme e la soglia di voti necessaria
per ottenere il rimborso delle spese elettorali (v. più oltre) ga
rantisce già in modo sufficiente la solidità delle candidature.

4. 4 Limite del periodo e delle spese per la campagna elettorale

Sembra opportuno unificare il periodo dedicato alla campagna elettorale e nello stesso momento ridurre la durata ad un massimo di 45 giorni. In vista del rimborso delle spese ed al fine di contenere la somma erogata dai partiti e dai candidati nella contesa elettorale pare invece necessario limitare ad una quota per abitante la spesa per la propaganda, con un controllo incisivo sulla stessa attraverso l'obbligo della trasparenza. In sostanza, ove si accedesse all'ipotesi della lista bloccata, il responsabile della spesa in campo elettorale dovrebbe essere designato dal partito in modo da garantire - a pena di sanzioni - il rispetto del limite della quota fissata. In caso fosse invece adottata la soluzione del voto preferenziale unico, la quota per lista dovrebbe ripartirsi in una di partito ed in un'altra personale. I singoli candidati o i loro rappresentanti dovrebbero consegnare al responsabile di lista le ricevute delle spese effettuate. Dovrebbe essere fatto divieto a tipografie, giornali mezzi di comunicazione di massa in genere di accettare propaganda se non da chi abilitato. La quota massima di spesa per propaganda dovrebbe essere calcolata per abitante e ponderata in relazione alla singola situazione nazionale e regionale.

4. 5 Facilitazioni per la propaganda e rimborso delle spese

Si ritiene utile prevedere una serie di facilitazioni (postali tipografiche ecc.) sia per i candidati che per le liste ed un rimborso che partendo da una percentuale minima di voti (2%), sia relazionale al numero dei voti ottenuti dalla singola formazione e proporzionale al numero di preferenze raccolte dai concorrenti.

4. 6 Data e durata della consultazione

C'è anche la necessità di omogeneizzare la normativa relativa alla data di effettuazione della consultazione. Secondo quanto disposto dall'art. 9 dell'Atto del 1976, la data stabilita dagli Stati membri per la elezione deve cadere in "uno stesso lasso di tempo compreso tra la mattina del giovedì e la domenica immediatamente successiva".

In Belgio Germania Federale, Francia e Lussemburgo l'elezione

del 1979 è stata effettuata di domenica, in Italia c'è stata un'appendice il lunedì; in Irlanda, in Olanda e nel Regno Unito la consultazione si è tenuta di giovedì. Sono note le ragioni di questa differenziazione e le difficoltà di ordine religioso e tradizionale che ostano alla fissazione di un giorno identico per tutti gli Stati. Ciò non toglie che sarebbe possibile ipotizzare una data in un lasso di tempo più ristretto (un solo giorno tra sabato e domenica), con scrutinio comune lunedì. In ogni caso è chiaramente non conforme a quanto stabilito dall'Atto l'appendice italiana del lunedì.

SCHEMA RIASSUNTIVO

A) SISTEMA ELETTORALE IN SENSO STRETTO

- | | | |
|---------------------------|-----|--|
| | 1.1 | Categorica |
| 1. TIPO DI SCELTA | 1.2 | Voto di preferenza (una indicazione) |
| | 1.3 | Scheda di Stato |
| 2. COLLEGIO | 2.1 | Dimensioni nazionali per la ripartizione dei seggi |
| | 2.2 | Articolazione regionale per la determinazione degli eletti |
| 3. FORMULA | 3.1 | d'Hondt |
| 4. CLAUSOLA DI ESCLUSIONE | 4.1 | Dal 3 al 5% con riserva per le minoranze nazionali e con possibilità di apparentamento |

B) SISTEMA ELETTORALE IN SENSO LATO

- | | | |
|---------------------------------|-----|---|
| | 1.1 | Età: 18 anni |
| | 1.2 | Cittadinanza dello Stato |
| | 1.3 | Anche i residenti all'estero (in uno Stato della Comunità: a. luogo di votazione; b. garanzie di esplicazione della campagna elettorale e dell'esercizio del suffragio) |
| 1. CAPACITA' ELETTORALE ATTIVA | 1.4 | Voto non obbligatorio |
| 2. CAPACITA' ELETTORALE PASSIVA | 2.1 | Requisiti identici alla capacità attiva |

- 3 - INCOMPATIBILITA'
- 3.1 v. art. 6.1, Atto 20 settembre 1976
- 3.2 Cariche amministrative regionali e locali
- 3.3 Cariche giudiziarie
- 4 - PRESENTAZIONE DELLE LISTE
- 4.1 Elettori (dallo 0,5% all'1% del totale)
- 4.2 Partiti presenti in Parlamento nazionale
- 4.3 Gruppi parlamentari europei
- 5 - Periodo elettorale
- 5.1 45 giorni
- 6 - LIMITE DELLE SPESE
- 6.1 Quota fissa differenziata per tipo di area e popolazione
- 6.2 Solo i candidati ed i loro rappresentanti ufficiali sono legittimati a spendere per la campagna elettorale
- 6.3 Controllo attraverso le ricevute
- 7 - FACILITAZIONI PER LA PROPAGANDA E RIMBORSI
- 7.1 Franchigia postale per una quota di materiale propagandistico
- 7.2 Rimborso spese per liste e candidati che abbiano ottenuto la quota minima del 2% dei voti
- 8 - Data e durata della Consultazione
- 8.1 Sabato o domenica con scrutinio comune il lunedì

LA LEGGE ELETTORALE E I PARTITI POLITICI EUROPEI

11. L'elaborazione della legge elettorale europea non può essere fine a se stessa, nel senso di limitarsi ad indicare, prescrittivamente, determinati meccanismi e procedure in vista dell'espressione meramente "tecnica" del voto.

Essa non può non prendere in considerazione, contestualmente, la natura e gli obiettivi del sistema politico in cui è destinata ad operare e, all'interno di questo, il ruolo degli attori complessi che più direttamente sono sensibili alla legge medesima nonché il sottosistema che tali attori compongono e che la legge contribuisce a plasmare: intendiamo riferirci, rispettivamente, al sistema politico comunitario europeo, ai partiti politici europei e al sottosistema partitico europeo.

Se questo è vero in generale, tanto più lo è con riferimento alla situazione specifica della Comunità ove, data la non completezza del sistema politico europeo - quanto meno sotto il profilo delle sfere d'intervento - e la embrionalità del suo sottosistema partitico, la legge elettorale europea è destinata ad avere un impatto di rilievo in ordine sia allo sviluppo politico-democratico del sistema sia alla identità (qualità, composizione e funzionamento) del sottosistema partitico in fase di lento allestimento.

Si avverte, in definitiva, l'esigenza di rivalutare il ruolo dei soggetti politici che nel caso del Parlamento europeo si identificano nei raggruppamenti politici interni ed esterni (confederazioni partitiche), affinché possano contribuire dialetticamente e ad un livello superiore dell'attuale alla elaborazione di una strategia complessa assieme agli altri attori del processo di integrazione - governi, Istituzioni comunitarie, partners sociali.

12. Preliminarmente, occorre pertanto essere espliciti nell'operare la scelta - che è di fondo - tra la possibilità che la legge elettorale europea costituisca uno strumento di sviluppo, approfondimento e qualificazione democratica del processo d'integrazione europea e quella per cui la medesima legge si limiti ad un adempimento meccanicistico, e sostanzialmente riduttivo, della previsione dell'art. 138 Trattato CEE.

Se la scelta è, come si ritiene necessaria, nella prima direzione, allora la elaborazione prescrittiva della legge elettorale europea deve collocarsi in un'ottica decisamente "sistemica europea", nel

senso non soltanto che tale legge deve genericamente favorire l'integrazione ma che la medesima deve costituire un quid nuovo, diverso dalla sommatoria aritmetica delle leggi elettorali di ciascuno degli Stati membri (così come il sottosistema partitico europeo non può risultare dalla mera "confederazione" dei singoli partiti nazionali).

Bisogna quindi partire dalla individuazione delle esigenze del sistema comunitario europeo per modellare un progetto ideale di legge elettorale uniforme, da ulteriormente riformulare in base ai condizionamenti derivanti dagli attori politici più immediatamente interessati. La peculiarità del nostro caso è che i condizionamenti sono posti non già, quanto meno direttamente, dai partiti politici, come avverrebbe qualora alla legge elettorale preesistesse un sottosistema partitico europeo strutturato e funzionante (ciò che è normale all'interno dei sistemi politici nazionali), ma dalle strutture governative (lato sensu) degli Stati membri.

13. Quali sono dunque le esigenze del sistema comunitario europeo che una legge elettorale uniforme, autenticamente 'europea' dovrebbe essere in grado di soddisfare?

Partiamo da una rilevazione al negativo.

Il sistema europeo manca di adeguati livelli, o tassi, di:

- a) legittimazione formale
- b) legittimazione sostanziale
- c) partecipazione politica popolare
- d) rappresentatività degli interessi di base
- e) informatività
- f) integrazione politica generale.

Diciamo subito che una "qualsiasi" legge elettorale europea può eventualmente assicurare l'esito di cui al punto a).

Gli altri esiti sono tutti condizionati, appunto, dalla esistenza di una legge elettorale "sistemica" europea la quale si preoccupi, oltre che di assicurare la manifestazione pratica del suffragio popolare, soprattutto di "indurre" comportamenti, processi e strutture politiche che operino con continuità nel sistema comunitario rafforzandolo nelle sue varie articolazioni funzionali.

14. Gli esiti di cui ai punti da b) a f) implicano tutti l'attivazione, in seno al sistema europeo, di soggetti politici oggi inesistenti o scarsamente attivi e comunque non sufficientemente motivati ad agire sul piano europeo "in dimensione europea", e cioè i partiti politici.

I
a) E' in effetti piuttosto condivisa l'opinione che le prime elezioni del Parlamento europeo nel 1979, lungi dal costituire il punto di arrivo di una tendenza naturale verso l'aggregazione dei raggruppamenti politici europei in "partiti politici sovranazionali" o in federazioni partitiche vere e proprie, abbiano al contrario confermato le difficoltà a passare da una formula che vede come attori primari i partiti politici nazionali ad una che li veda confluire e aggregarsi, almeno sul piano comunitario, in organizzazioni sovranazionali.

Questo fatto non si è verificato né durante la campagna elettorale vera e propria né negli anni successivi alla elezione diretta.

b) Nel corso della campagna elettorale, in particolare, sono rapidamente venute meno tutta una serie di ipotesi "federatrici" che avevano contraddistinto la vigilia: i programmi elettorali europei, lungamente negoziati all'interno delle confederazioni, hanno svolto una azione del tutto marginale limitandosi a costituire una semplice premessa "ideologica" agli orientamenti politici nazionali adottati dai partiti e dai candidati dei singoli Stati membri. Si è cioè assistito ad una "rinazionalizzazione" delle piattaforme elettorali comuni e ad una loro utilizzazione "diversificata" in termini di interesse nazionale. D'altronde questo fenomeno era già stato avvertito in sede di elaborazione dei programmi comuni, con il graduale passaggio da formule programmatiche dettagliate ad enunciazioni di principio generiche e scarsamente vincolanti. Parimenti le Confederazioni partitiche europee sono state del tutto assenti dal la formazione attiva delle liste elettorali nazionali e dall'organizzazione concreta dei tempi e dei modi delle diverse campagne elettorali nazionali. I criteri nella scelta dei candidati e nella predisposizione dei comizi elettorali sono stati prevalentemente nazionali, anche se si è avvertita, per via indiretta, una certa attenzione per il candidato "europeo" (contraddistintosi cioè per particolari meriti comunitari) e per la partecipazione di oratori stranieri alle riunioni elettorali. I contatti fra confederazioni partitiche europee e partiti nazionali hanno in definitiva dimostrato appieno il loro carattere disorganico e, quel che più importa,

c)

non sono stati l'occasione per un accrescimento del ruolo delle confederazioni.

Lo stesso tipo di riflessioni può essere fatto per il dopo elezioni, nel senso che non si è arrivati ad un chiarimento delle funzioni e delle strutture delle confederazioni partitiche europee come era au spicabile.

Sinteticamente si può dire che se da una parte gli attuali raggrup-
pamenti politici del Parlamento europeo e le Confederazioni partiti-
che che ne promanano sono uscite confermate nelle loro linee ideolo-
giche e organizzative di fondo (la fluidità iniziale all'interno del
Parlamento europeo non ha cioè sconvolto il panorama "partitico" pre-
esistente), dall'altra sono emersi in tutta la loro evidenza i limi-
ti di sempre:

- a. le confederazioni partitiche europee continuano a svolgere quel
ruolo di "facciata" che ne ha contrassegnato il passato. La mol-
tiplicazione degli incontri e delle iniziative non ha portato a
risultati di rilievo né dal punto di vista della mobilitazione
né da quella della aggregazione e neppure sul piano propositivo.
La "distanza" dalla realtà politica rimane considerevole.
- b. I rapporti con i partiti nazionali non hanno subito nessun cam-
biamiento né di sostanza né di forma. Il rapporto rimane episodi-
co e strumentale.
- c. Sono peggiorati i rapporti fra gruppi del P.E. e gruppi politi-
ci nazionali, nel senso che i rapporti fra P.E. e P.N. si sono
di fatto allentati con la graduale scomparsa del doppio mandato
(anche se il problema dei rapporti fra i due tipi di istituzio-
ni rimane essenzialmente politico e non strettamente "istituzio-
nale").

15. L'integrazione politica europea è d'altronde frutto del confe-
rimento di potere politico "reale" in capo alle istituzioni soprana-
zionali. Non è col formale "trasferimento di competenze", sancito
in trattati sottoscritti da governi e ratificati da parlamenti na-
zionali, che tale conferimento effettivamente si attua. Giacchè go-
verni e parlamenti sono a loro volta condizionati da altri settori
ben più potenti: partiti politici, appunto, e sindacati (oltre a
gruppi di pressione vari). E' soprattutto nei partiti politici che
risiede il potere politico reale ed è a questi, direttamente, che

occorre fare appello per un suo trasferimento in sede sopranazionale.

Appare quindi evidente la necessità che si creino i presupposti, strutturali e funzionali, affinché questi attori esercitino il loro ruolo anche in Europa, in un corretto rapporto di scala con il sistema in cui devono operare: ciò significa che anche a livello europeo i partiti debbano essere sollecitati all'adempimento delle tipiche funzioni partitiche, a cominciare da quella elettorale, e che la loro organizzazione, perchè sia appunto in corretto rapporto di scala con le istituzioni comunitarie "governative", debba realizzarsi in chiave autenticamente sopranazionale, frutto anche essa di un processo di integrazione fra i partiti politici nazionali.

16. Il consenso diffuso nei confronti di un sistema politico, e in particolare delle sue istituzioni decisionali, dipende fondamentalmente dal grado di soddisfazione che le decisioni suscitano nei destinatari.

Taluni regimi riescono, in determinate circostanze, a suscitare consenso popolare attraverso l'esercizio di quella che viene chiamata la capacità simbolica delle istituzioni. Ciò avviene, praticamente, facendo leva sui sentimenti patriottici della base sociale e sulla azione carismatica di taluni leaders. Questo non può verificarsi nella Comunità europea, dato il persistere della sua struttura meramente funzionale e di vertice. E comunque non è su questo tipo di capacità che i sistemi politici democratici devono contare per durare nel tempo.

Due fattori, essenzialmente, hanno contribuito a limitare, finora, lo sviluppo di un più ampio e motivato consenso popolare nei riguardi della Comunità: il fatto che le decisioni tocchino, in genere, interessi di settore e non siano comunque mai percepite come immediatamente rilevanti dalla base popolare, considerata questa nella sua dimensione orizzontale e solidaristica; il fatto che il processo decisionale comunitario si svolga, in via ordinaria, senza mediazioni e coinvolgimenti popolari, in un contesto che resta connotato dall'intrecciarsi di procedure burocratiche e diplomatiche.

In assenza di decisioni (percepite come) immediatamente vitali dalla base popolare, intesa nel senso prima accennato, e in assenza di appeal 'simbolico' da parte delle istituzioni di vertice europee,

è difficile che il consenso possa formarsi ed esprimersi in maniera diffusa se non intervengono apposite strutture per la sua induzione e la sua raccolta.

Quelli che qui rileviamo sono, evidentemente, gli interessi massificati, quali soltanto partiti e sindacati sono in grado di aggregare. Per gli interessi di tipo corporativo (in senso lato), esistono già nella Comunità centinaia di gruppi associativi, funzionanti in corretto rapporto di scala con le istituzioni comunitarie appunto perchè direttamente organizzati sul piano europeo. Ma il consenso che alla Comunità (eventualmente) proviene dagli strati sociali rappresentati da tali gruppi è limitato dal fatto stesso di essere settorializzato, per non dire compartimentalizzato, ciò che impedisce la sua diffusione in senso orizzontale: in altre parole, il consenso di massa non è la giustapposizione di interessi corporativi.

17. La partecipazione politica popolare, già difficile in seno ai tradizionali sistemi politici nazionali, lo è ancor di più a livello europeo data la maggiore distanza esistente fra governanti e governati. Essa è tuttavia indispensabile, proprio per il livello europeo, non soltanto sotto il profilo della deontologia democratica - si tratta di "qualificare" il sistema - ma anche sotto quello funzionale di aiuto allo sviluppo del processo integrativo.

Sul piano europeo, la partecipazione politica non può non essere finalizzata nella duplice direzione di introdurre l'influenza popolare in seno ai processi decisionali e, più a monte, di promuovere o rilanciare l'integrazione (nel senso di "fare la comunità politica"). Ma partecipazione popolare, ancora una volta, non può darsi se non esistono apposite (cioè specializzate) strutture che la stimolino e la incanalino, sulla base di programmi organici concepiti in chiave europea e attraverso forme d'impegno che riescano a collegare e coinvolgere i vari livelli, territoriali e funzionali, dell'azione politica, dalla Comunità alle regioni ai comuni. I partiti sono in grado di fare questo, sia per la capillarità della loro struttura sia per la loro vocazione a superare, attraverso mediazioni e armonizzazioni, la funzione corporativa dei gruppi di interesse.

18. Né il consenso né la partecipazione politica popolare sono realizzabili se le informazioni concernenti gli obiettivi e le decisioni del sistema non circolano a tutti i livelli e in maniera bidirezionale, dall'alto al basso e viceversa.

La funzione di comunicazione politica - intesa ad assicurare la trasmissione dei messaggi politici - è trasversale rispetto a tutte le altre funzioni dei sistemi politici e ne costituisce il presupposto essenziale per un funzionamento duraturo.

La funzione informativa degli Uffici periferici della Comunità europea, pur indispensabile, non può andare oltre certi limiti istituzionali e funzionali: lo si è visto anche in occasione della prima campagna elettorale europea (in presenza di un discreto capitolo di spesa ad hoc). E' una comunicazione più tecnica che politica (altro è la propaganda più o meno pedagogica) ed è comunque, sempre, unidirezionale.

Occorrono invece strutture - ora che un' "arena politica" europea, più o meno dinamica, esiste - che della comunicazione facciano l'elemento essenziale della loro azione di aggregazione degli interessi e di mobilitazione politica della base popolare. Ancora una volta il partito politico è quello in grado di assicurare in via continuativa, con punte accentuate in occasione delle campagne elettorali, lo svolgimento di questa basilare funzione d'orientamento dell'opinione pubblica.

Per ciò che riguarda l'esito indicato al punto f), cioè l'integrazione politica generale, abbiamo prima sottolineato come questa non sia questione di trattati e di ratifiche ma, essenzialmente, dipenda dal trasferimento di potere politico reale da dove esiste, cioè dall'interno dei sistemi politici nazionali e in specie dai loro sottosistemi partitici, a dove non esiste ancora in maniera sufficiente, cioè al sistema politico comunitario e, preliminarmente, al sottosistema partitico europeo.

19. Se quanto sopra enunciato costituisce l'insieme degli esiti che possono colmare talune importanti carenze del sistema comunitario e se tali esiti sono subordinati alla esistenza "vitale" di partiti autenticamente europei, si tratta ora di vedere se per questi ultimi esistono, o stanno per esistere, nella Comunità adeguati incentivi ad organizzarsi e funzionare non artificialmente o simbo-

licamente.

Il partito politico non agisce gratuitamente, per il bene 'altrui', soltanto per propugnare ideali, bensì per raccogliere e gestire in proprio, o comunque nella maniera meno delegata possibile, potere. Il partito fa programmi, diffonde informazione, raccoglie consenso (prima di tutto nei suoi confronti e poi delle istituzioni che gestisce e controlla), fa pressione sui processi decisionali di governo fondamentalmente in vista delle periodiche acquisizioni di suffragio popolare da tradurre, appunto, in potere e, primariamente, in potere di governo. Insomma, i due obiettivi fondamentali, quelli per cui esistono e funzionano i partiti, sono vincere le elezioni e formare dei governi. Le altre funzioni cui abbiamo prima accennato sono propedeutiche (e in questo senso sono anche esse essenziali) e comunque finalizzate alle due ora richiamate.

Se esiste la prospettiva concreta di una campagna elettorale da combattere e vincere e, insieme, se non esiste anche quella di tradurre in potere governativo il suffragio popolare raccolto, il partito politico non è motivato (o lo è scarsamente) ad agire: ad altre strutture, quali i movimenti d'opinione e i gruppi d'interesse, il compito di eventualmente svolgere (in maniera sicuramente insufficiente) le altre funzioni che abbiamo prima indicato, in particolare quella della comunicazione politica.

20. Orbene, nella Comunità europea c'è ora una delle prospettive (che è altresì incentivo), quella della campagna elettorale, mentre manca ancora l'altra, quella della traduzione del potere partitico-elettorale in potere governativo. I partiti devono accontentarsi della funzione di controllo, attraverso l'azione parlamentare, sulle strutture 'governative' comunitarie. Pare pertanto logico che, in questa fase, i partiti politici debbano puntare tutto sul Parlamento europeo onde renderlo idoneo ad ottenere le trasformazioni del sistema comunitario indispensabili perchè si crei la seconda prospettiva. L'iter logico e probabilmente anche storico, è quindi "dal Parlamento al Governo europeo", con i partiti politici in veste di protagonisti che hanno maturato forti aspettative di potere governativo europeo.

Di fatto, la mancanza di una prospettiva immediata di governo europeo incide in senso negativo sui partiti i quali, realisticamente, puntano sul sicuro, continuando a concentrare risorse all'interno dei rispettivi sistemi politici d'appartenenza.

In aggiunta a ciò l'esperienza passata, come già illustrato più sopra, e le tendenze attuali ci confermano nella convinzione che la nascita di partiti politici europei non può essere il frutto di una evoluzione puramente naturale, ma che necessita di impulsi sia politici che "istituzionali". In altre parole è in una certa misura necessario obbligare all'azione i diversi soggetti in gioco, confederazioni-raggruppamenti parlamentari-partiti nazionali, sia attraverso la mobilitazione politica intorno a temi programmatici e/o costituenti sia con il varo di quelle iniziative legislative atte a favorire l'aggregazione a livello comunitario. Se l'iniziativa del "Coccodrillo" costituisce un esempio del primo gruppo di azioni, il varo di una legge elettorale europea che riconosca alla confederazioni e ai raggruppamenti politici europei un ben definito ruolo si situa nel secondo gruppo.

Le analisi sulle "deficienze" dei raggruppamenti e delle confederazioni politiche europee mettono in luce il loro sostanziale isolamento rispetto alla realtà politica sia nazionale che comunitaria. Rispetto alla prima perchè non esiste alcun vincolo politico-istituzionale preciso, rispetto alla seconda a causa del ruolo marginale del P. E. e delle forze politiche ivi coinvolte.

Ma per limitarci al problema particolare che qui ci interessa, le elezioni dirette dal P.E., alcuni autori hanno giustamente sottolineato che "Questi gruppi non costituiscono in alcun modo dei partiti politici, soprattutto a causa della mancanza di mezzi organizzativi atti a combattere e a vincere le competizioni elettorali".

E' evidente che questo è solo uno degli aspetti che impediscono la formazione di forze politiche europee, ma se collocato nel quadro più generale delle competenze e delle potenzialità del processo di integrazione europea esso assume un particolare rilievo. In effetti le elezioni dirette del Parlamento europeo costituiscono un elemento specifico ed anomalo rispetto al sistema politico-istituzionale comunitario di riferimento.

La loro specificità è quella di poter fornire, almeno in via teorica, un collegamento diretto con uno dei due poli di riferimento del gioco democratico classico, quello con la base elettorale. Si tratta di un collegamento oggi mediato e monopolizzato dalle forze partitiche nazionali, ma che in prospettiva ed attraverso particolari artifici politico-istituzionali potrebbe essere almeno "cogestito" a livello europeo.

Il risultato di questa "cogestione", pur con i necessari spazi di autonomia, dovrebbe essere quello di dare vita a livello comunitario ad aggregazioni partitiche più "consistenti", almeno per periodi limitati di tempo (il periodo elettorale) e per scopi specifici (alcune riforme istituzionali e di programma europee). Si potrebbero configurare cioè delle specie di "partiti elettorali europei",

vere e proprie macchine elettorali, volte al conseguimento, prima di tutto, di un'affermazione elettorale a livello comunitario.

21. Prima di soffermarci sugli incentivi volti ad ottenere questo risultato, è opportuno accennare alle caratteristiche di un sistema partitico europeo coerenti con una strategia di sviluppo politico democratico della Comunità. Il sottosistema partitico europeo, innanzitutto, non può non essere pluralista: primo, perchè tale caratteristica è propria dei sistemi nazionali su cui si basa la Comunità; secondo, perchè il pluralismo, specie in una fase iniziale, è in grado di adeguatamente assicurare la partecipazione politica, la comunicazione e la diffusione del consenso popolare; terzo, perchè, in una fase iniziale, le organizzazioni e le attività sono molteplici ed eterogenee, necessariamente sperimentali (con federazioni partitiche europee, singoli partiti nazionali con accentuato ruolo europeo, partiti europei in senso proprio, direttamente creati come tali a livello comunitario, con adesioni individuali eccetera).

Questo significa che la legge elettorale europea non può non farsi carico della necessità di non soltanto rispettare ma anche promuvere quella che possiamo chiamare la sperimentazione partitica, assicurando che una pluralità di strutture partitiche esista e possa compiutamente esprimersi.

Il proporzionalismo è quindi d'obbligo quale criterio che più adeguatamente assicura la sperimentazione di cui si è discusso.

22. Gli incentivi specifici alla sperimentazione partitica sul piano comunitario dovrebbero consistere fondamentalmente nel "riconoscimento" dei partiti europei all'interno del sistema istituzionale della Comunità e nel conseguente loro finanziamento.

La legge elettorale dovrebbe quindi fare menzione dei "partiti europei" in modo da favorirne l'identificazione in una sorta di status formale e di agevolarne il ruolo, in modo sostanziale, nel corso della campagna elettorale.

Vi è tuttavia un'ulteriore premessa da fare ed è che l'attenzione

nella legge elettorale deve essere in primis rivolta ai raggruppamenti politici "esterni" al P. E., le attuali confederazioni partitiche. In effetti mentre il riconoscimento formale ed il ruolo sostanziale è già cosa acquisita per i gruppi politici del P. E., quello che rimane oggi aleatorio ed inconsistente (in gradi e modi diversi) è proprio la natura ed i compiti delle confederazioni partitiche, le quali, oltretutto, per analogia con i sistemi politico-istituzionali nazionali e per propria natura, sono le uniche potenzialmente e teoricamente adatte a prefigurare i futuri "partiti europei" e, di conseguenza, a gestire una campagna elettorale. I gruppi politici del P. E. possono entrare in questo discorso per alcuni aspetti, certo non secondari, di controllo dei requisiti formali dei partiti europei o della utilizzazione dei finanziamenti, ma non per determinare in modo sostanziale compiti e natura dei partiti europei. Le relazioni fra gruppi politici del P. E. e partiti europei, inoltre, devono essere liberamente decise dai due soggetti sulla base delle opportunità e affinità politiche e di accordi liberamente sottoscritti. L'identificazione formale fra gruppo parlamentare e partito europeo, ad esempio con la adozione della stessa sigla, costituisce in definitiva un atto autonomo fra le parti e non deve rappresentare un vincolo in quanto tale al riconoscimento del partito europeo. Se, più in particolare, un determinato gruppo di forze politiche nazionali decide di federarsi a livello europeo per affrontare la battaglia elettorale, non dovrà costituire criterio vincolante il fatto di essere collegato ad un preesistente gruppo politico del Parlamento europeo. Mentre il contrario, il fatto cioè di essere solo presenti all'interno del P. E. ma non federati all'esterno, non potrà trasformarsi automaticamente in un riconoscimento formale di partito europeo.

Criteri
Questo non vuole dire che la legge elettorale non dovrà fissare criteri formali severi per l'attribuzione di etichetta di "partito europeo": anzi, tali criteri ed i controlli che ne seguiranno dovranno essere, almeno inizialmente, particolarmente restrittivi; per esempio, possesso di struttura organizzativa transnazionale comunitaria, con articolazione territoriale in almeno tre paesi (o la metà più uno) membri della Comunità; possesso di statuti che prevedano un determinato assetto organizzativo (democratico e sovranazionale) per la gestione del partito; raccolta di cinquecento

tomila (cifra meramente indicativa) firme di sottoscrizione, per la creazione e l'adesione al partito, in almeno tre paesi (o la metà più uno) comunitari, qualora si tratti non di federazioni di partiti nazionali ma di nuovo partito direttamente a base individuale; ecc.

Questi criteri di base dovrebbero quindi costituire l'oggetto di un controllo da parte di un organo comunitario, ad esempio la Corte di giustizia, eventualmente rinforzata con l'inserimento dei membri dell'Ufficio di presidenza del P. E. o della Conferenza dei gruppi politici, nel caso in cui il finanziamento del partito europeo, come vedremo tra poco, dovesse gravare sul bilancio del P. E. stesso.

Requisiti elettorali
Una volta dettati i requisiti per la costituzione di un partito europeo, la legge elettorale dovrebbe occuparsi dei requisiti più di rettamente collegati alla conduzione della campagna elettorale e, di conseguenza, ai rapporti formali tra partiti europei e partiti nazionali affiliati. Si dovrebbe cioè cercare di favorire il "contatto" fra i due soggetti al fine di evitare che il ruolo del partito europeo, come avvenuto nel corso delle elezioni del 1979, finisca con il ridursi ad un semplice intervento di facciata. Così, ad esempio, si potrebbe pensare alla presentazione di lista elettorale nazionale concordata fra partito europeo e partito nazionale affiliato, e ratificata dal primo; l'adozione obbligatoria del doppio simbolo, europeo e nazionale, nella scheda elettorale; la presentazione di un programma comune; ecc. Naturalmente questi criteri dovrebbero essere considerati superflui in caso di identificazione totale fra partito europeo e partiti nazionali affiliati, come nella eventualità per ora teorica di un partito europeo centralizzato con promozioni nazionali a solo scopo funzionale. Qui il simbolo sarebbe uno solo (quello europeo) e la formazione della lista decisa dall'apparato sovranazionale.

23. L'ottemperanza dei criteri formali fino qui accennati dovrebbe costituire, dopo il controllo preventivo di cui sopra, una condizione sufficiente (e necessaria) per ottenere il finanziamento, almeno parziale, della campagna elettorale.

Qui nascono due ordini di problemi. Il primo è di sapere se la fonte del finanziamento debba essere il bilancio comunitario generale o quello particolare del P. E. La logica ci spingerebbe

a ritenere che una simile decisione, soprattutto per la sua portata politico-finanziaria, debba essere essenzialmente il risultato di un atto di "governo" e come tale ricadere sul bilancio comunitario generale; ma è altresì evidente che ciò implica un atto normativo ad hoc difficilmente accettabile, proprio per il suo rilievo politico, da parte di alcuni paesi membri. In via provvisoria si potrebbe quindi pensare ad un finanziamento, quasi simbolico in quanto a misura, da ritagliarsi sul bilancio del P.E.

Il secondo problema è quello della suddivisione del finanziamento fra i partiti europei, alcuni dei quali sono rappresentati all'interno del P.E. e più facilmente valutabili dal punto di vista del peso relativo, altri sono solo in parte presenti a Strasburgo, oppure, in caso di nuove formazioni, del tutto assenti. Come valutare il peso? È chiaro che la formula dovrà essere il risultato di alchimie e di ponderazioni molto complicate, magari con l'adozione di un limite massimo e minimo di finanziamento. Ma forse questo, rispetto al precedente, non sarà il problema più difficile da risolvere.

In ogni caso se il finanziamento della campagna elettorale può essere considerato come una prima iniziativa da prendere per favorire l'aggregazione di forze politiche a livello europeo, l'obiettivo finale deve essere quello di pensare ad un finanziamento continuativo che assicuri la permanenza delle strutture politiche a livello comunitario, e la loro trasformazione da partiti elettorali a partiti europei veri e propri.

24. Una motivazione "politica" a finanziare i partiti europei potrebbe essere quella per cui la Commissione verrebbe sgravata dell'onere innaturale politicamente contestabile - di gestire essa una campagna d'informazione "speciale", e relativo finanziamento, in occasione dell'elezione europea, come già avvenuto con risultati di dubbio rilievo.

L'erogazione dei contributi ai partiti dovrebbe essere subordinata all'impegno dei riceventi di pubblicare un bilancio consuntivo, annuale o pluriennale a seconda del tipo di finanziamento. Tra gli impegni richiesti, oltre alla pubblicazione del bilancio,

potrebbe figurare quello di formare una lista elettorale "europea" o, in mancanza, quello di utilizzare una certa quantità di resti elettorali in sede di 'collegio' europeo.

Una volta riconosciuti "comunitariamente" i partiti europei, i rispettivi uffici di presidenza dovrebbero poter fruire dello status loro accordato (una sorta di status consultivo) partecipando a riunioni di consultazione sia nel quadro del funzionamento del Parlamento europeo sia nei rapporti con altre istituzioni comunitarie, a cominciare dal Consiglio europeo.

25. La stimolazione e l'incentivazione di "partiti europei" dovrebbero costituire parte fondamentale del programma costituente del "partito dell'Europa".

Limitarsi soltanto a chiedere maggiori poteri per il P. E., in assenza dello indispensabile entroterra costituito dalle strutture aggregative di base, può al limite rivelarsi velleitario e comunque formalista.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 3273

BIBLIOTECA