

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	
Gennaio 1968	2132 <u>c/17</u>

Ricerca e Convegno

LA FUSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Parte IV

LE ISTITUZIONI DELLA COMUNITA'

- Rapporto -

(di Riccardo Perissich).

Sez. COMUNITA' EUROPEE

iai

istituto affari internazionali

iai

P R E M E S S A

Nelle discussioni sull'integrazione europea si assiste in misura crescente alla svalutazione di ogni analisi e proposta che tenda a sottolineare la necessità del rafforzamento e della riforma, o comunque l'importanza dei meccanismi istituzionali della Comunità.

Chi ne parla subisce spesso la sorte riservata in generale all'"utopia federalista". Il rafforzamento delle istituzioni viene in sostanza considerato un obiettivo desiderabile in astratto, ma poco realistico rispetto alla situazione politica e soprattutto secondario rispetto alla soluzione dei concreti problemi che sono sul tappeto. Il discorso istituzionale è quindi diventato appannaggio del sempre più ristretto nucleo dei federalisti militanti, di alcuni ambienti che fanno capo alla Commissione e dei documenti del Parlamento Europeo, restando invece praticamente estraneo al dibattito politico che pure ha luogo nei vari paesi sui problemi comunitari.

L'unico motivo ricorrente è quello delle elezioni dirette del Parlamento, ridotto però alla semplice enunciazione di un principio (quanto questa enunciazione sia efficace lo possiamo vedere paragonando l'uso che se ne fa in Italia alla serietà con cui è stato affrontato il problema della rappresentanza italiana). Uno dei motivi della crisi dell'istanza istituzionale va senz'altro ricercato nel fallimento del tentativo di Hallstein di procedere ad un sostanziale rafforzamento dei poteri della Commissione e del Parlamento con le famose tre proposte dell'aprile 1965 sul finanziamento della politica agricola comune. Il grave errore strategico della Commissione fu a quell'epoca di non essersi precostituita una larga alleanza tra le forze politiche dei vari paesi. Tuttavia il fatto che tale appoggio sia mancato, o sia stato piuttosto debole, dimostra anche una notevole sordità da parte delle forze politiche su questi problemi.

La vera carenza delle forze politiche e dei governi è stata quella di avere abbandonato le implicazioni "strategiche" del rafforzamento delle istituzioni. Nella mente dei suoi iniziatori l'integrazione economica avrebbe dovuto essere solo un primo banco di prova su cui costruire delle istituzioni democratiche europee: si trattava cioè di un processo dinamico. Negli anni recenti invece il rapporto fra integrazione e istituzioni è stato visto in senso statico: cioè la funzione delle seconde è stata soprattutto, se non soltanto, quella di permettere o di facilitare la presa di decisioni in campo economico. Ovviamente gran parte di questo arretramento è dovuto alla politica gollista, che non avrebbe comunque consentito importanti progressi in campo istituzionale. Tuttavia è difficile dire dove finisca l'esigenza di compromesso con la politica gollista e dove invece cominci un mutamento di

opinioni anche negli altri stati membri. Uno dei più gravi effetti di questo arretramento è stato di privare i "cinque" di un "grande disegno" politico, la costruzione di una democrazia federale europea, da contrapporre a quello gollista.

Un secondo svantaggio è stato quello di deteriorare i rapporti tra le forze politiche dei vari paesi e la Commissione della CEE che, sempre meno considerata come una potenziale forza politica essa stessa, ha così trovato forti incentivi ad accentuare la sua prudenza ed alcuni aspetti tecnocratici della sua azione.

Questo dei rapporti tra le forze politiche e le istituzioni comunitarie è un problema a nostro avviso centrale che non ci stancheremo di sottolineare. Un rafforzamento delle istituzioni non va infatti astrattamente riferito solo all'assetto costituzionale formale da realizzare, ma anche e soprattutto alla costituzione materiale e al concreto tessuto delle forze politiche e degli interessi che compongono la nostra società.

E' chiaro che c'è una forte interdipendenza tra i due aspetti. Mentre infatti la struttura concreta delle forze politiche costituisce la base necessaria senza la quale ogni riforma costituzionale rientra nel limbo dell'astrazione intellettuale, l'assetto costituzionale ha una forte influenza sul processo di organizzazione e dislocamento delle forze e degli interessi politici. Si tratta di concetti assolutamente ovvi, ma che hanno una notevole incidenza sullo sviluppo delle istituzioni comunitarie.

Il rapporto tra le istituzioni comunitarie e il tessuto politico degli stati membri si è svolto, e questo è già un dato caratterizzante della Comunità rispetto alle tradizionali organizzazioni internazionali, su tre direttrici: i governi, gli interessi economici organizzati, le forze e i partiti politici.

Il rapporto con i governi, attuatosi nella dialettica Commissione-Consiglio, si è rivelato di gran lunga il più efficiente e sofisticato e ha dato vita a quel "dialogo istituzionale" su cui gli esegeti, in verità un po' "trionfalisti", dell'integrazione, basavano, almeno fino alla crisi del 1965, le prospettive di successo della costruzione europea.

Nelle Comunità tuttavia i governi non esauriscono il quadro delle forze che muovono le nostre società in progressiva integrazione. Affidate unicamente ai governi, le decisioni comunitarie diventano sintesi o compromessi fra posizioni che sono a loro volta sintesi o compromessi realizzati a livello nazionale, in base a esigenze che spesso poco hanno a che fare con la politica comunitaria.

Si è quindi realizzata una seconda forma di dialogo, meno perfezionato del primo, ma comunque piuttosto efficiente, con gli interessi economici, generali o settoriali, organizzati a livello europeo. Ciò dà alla Commissione una certa forma di rappresentatività nella sua funzione di iniziativa e di stimolo nei confronti del Consiglio dei Ministri. Inoltre questo metodo obbliga gli interessi economici a organizzarsi a trovare una sintesi politica a livello europeo e a accelerare così il processo di integrazione al livello delle società. L'insieme di queste due forme di dialogo ha formato il cosiddetto "metodo comunitario" che ha dominato la prima fase del processo di integrazione.

Del tutto carente è stato invece il dialogo con le forze politiche che, al di là della loro crisi ormai permanenti, rappresentano la principale fonte di legittimità politica nei nostri paesi. Incapace di creare un rapporto diretto con le forze politiche la Commissione non è nemmeno riuscita ad instaurare un legame con il Parlamento Europeo che andasse al di là di un meccanismo, certo efficace, ma incompleto, di dialogo e consultazione.

Il Parlamento stesso, a sua volta, è riuscito solo in parte a creare un legame efficace tra i gruppi politici costituiti al suo interno e i partiti da cui i parlamentari provengono, e solo in via molto approssimativa può essere considerato rappresentativo della società europea politicamente organizzata. Certo gran parte di queste carenze derivano dalla mancanza di poteri del Parlamento stesso, dai difetti del sistema di nomina della Commissione e dalla mancanza di volontà politica nei governi. Tuttavia non vogliamo qui attribuire delle responsabilità, ma piuttosto definire un fenomeno.

La mancanza di un legame tra istituzioni e forze politiche altrettanto profondo di quello instaurato con i governi e gli interessi economici ha comunque impedito di sfruttare in pieno tutte le implicazioni politiche del processo di integrazione economica. E' questa, a nostro avviso la principale ragione del fallimento della ambiziosa strategia della Commissione, culminata nelle famose tre proposte sul finanziamento agricolo, che tendeva ad utilizzare la politica agricola per far progredire sostanzialmente l'integrazione sovranazionale a livello istituzionale. Dopo la crisi del '65 la Comunità non è evidentemente la stessa.

LE ISTITUZIONI DOPO LUSSEMBURGO

Vi è innanzitutto da chiedersi se quella del '65 sia stata una crisi nel sistema, o una crisi del sistema comunitario. Una delle conclusioni più ovvie rispetto al compromesso di Lussemburgo è che, sia la Francia, che i suoi partners han-

no convenuto che l'esistenza della Comunità non può in alcun caso essere messa in discussione. Vi sarebbe quindi da dedurre che il sistema ha dimostrato una tale forza di coesione da porre la propria autoconservazione al di sopra delle divergenze, anche profonde, fra gli Stati membri. Ciò è vero però solo se si consideri la Comunità come un ordinamento compiuto e stabile. Essa invece è un ordinamento transitorio e inserito in un processo dinamico; rappresenta in ogni caso una fase transitoria rispetto ad un assetto definitivo su cui permangono le più profonde divergenze. La crisi ha investito quindi, se non l'esistenza del sistema, il suo significato politico.

E' però necessario vedere quale sia in concreto l'attuale equilibrio istituzionale.

Il trasferimento dei poteri dal livello nazionale a quello comunitario

Si possono a questo riguardo trarre conclusioni contrastanti a seconda del punto di vista dal quale la questione viene esaminata. E' innegabile per esempio che l'attuazione di una buona parte degli obbiettivi del Trattato ed in particolare della politica agricola comune abbia trasferito alla Comunità, soprattutto alla Commissione, una quota sempre crescente del potere di influire sulla vita economica dei nostri paesi. In termini assoluti quindi l'accrescimento di potere delle istituzioni comunitarie è imponente. In termini relativi invece, facendo cioè riferimento ai rapporti tra le varie istituzioni e più ancora al crescente numero di settori interessati dall'azione delle Comunità, la bilancia si è spostata a favore della conservazione del potere di decisione nelle mani degli Stati.

Vi è il caso del voto maggioritario. Finchè le decisioni debbono essere prese da un numero relativamente ristretto di membri, e in assenza di precisi strumenti di coercizione, credere che la maggioranza possa essere fatta valere anche quando sono in gioco "interessi vitali" di uno Stato è probabilmente astratto. In una struttura come quella comunitaria il "consenso" necessario per prendere, e portare a termine una decisione veramente importante è assai più rilevante di quanto non sia per i nostri Stati da lungo tempo consolidati e in cui il potere centrale è dotato di veri poteri coercitivi. D'altro canto anche per giungere da un voto unanime sono necessari compromessi che spesso nascondono un vero e proprio cedimento alla volontà della maggioranza.

Tipico è stato il caso delle decisioni comunitarie relative al Kennedy Round, che sono sempre state formalmente unanimi, ma in cui spesso alcuni Stati membri, e in particolare la Francia, hanno accettato le posizioni della maggioranza. Salvato quindi, per la decisa reazione dei cinque, il

principio del rispetto del Trattato, il successo francese è stato quello di spostare l'accento da un meccanismo basato su regole obbiettive a un meccanismo basato non tanto sull'unanimità, quanto sul compromesso.

Tale compromesso inoltre, a causa della crisi di fiducia politica esistente tra gli Stati membri tende sempre più a divenire "globale" cioè a ricercare un equilibrio tra le esigenze nazionali in un negoziato che copra il maggior numero di settori contemporaneamente. Tale pratica, che del resto risale a tempi precedenti alla crisi del '65 (e che fu inaugurata dal governo tedesco come reazione al primo veto francese alla Gran Bretagna) ha come primo risultato di rendere sempre più intergovernativa la trattativa comunitaria. Solo i governi infatti rappresentano una sintesi "globale". La Commissione vede così il suo ruolo ridursi a quello di un mediatore e vede anche scendere di importanza quegli interessi settoriali a cui cercava di fare direttamente appello.

Simile scopo aveva in fondo anche l'attacco francese alla Commissione. Esso tendeva cioè, obbligandola a dialogare unicamente col Consiglio, ad isolarla politicamente.

E' difficile dire in che misura l'attacco sia riuscito. Bisogna infatti riconoscere che i poteri e le procedure previsti dal Trattato non sono stati toccati. Tuttavia è innegabile che a una Commissione obbiettivamente più debole e timida, fa riscontro un Consiglio sempre più forte.

Altri due fattori tendono ad aggravare la situazione. Un numero crescente di questioni vengono affidate al Comitato dei Rappresentanti Permanenti perchè presenti le relative proposte al Consiglio. E' questo uno svuotamento dei poteri della Commissione, operato quasi quotidianamente dal Consiglio con l'acquiescenza di tutti gli Stati, che, pur senza mettere in gioco il Trattato, rischia di mutare completamente l'equilibrio istituzionale della Comunità.

Un'altra tendenza che potrebbe rivelarsi assai pericolosa, qualora si dovesse affermare, è quella di risolvere i problemi esistenti fra gli stati in incontri al massimo livello politico: i cosiddetti "vertici". Queste riunioni, formalmente ineccepibili, e forse utili nella misura in cui servono ad avvicinare le posizioni su questioni di politica generale, di fatto tendono a sottrarre al gioco delle Istituzioni anche questioni squisitamente comunitarie, come, ad esempio, la adesione della Gran Bretagna.

Se questo è l'equilibrio attuale fra le istituzioni della Comunità bisogna ora vedere quanto esso sia in grado di assicurarne i futuri sviluppi.

Ai nostri fini sarà forse utile distinguere le decisioni che le istituzioni comunitarie devono prendere in tre categorie:

- a) decisioni tendenti a assicurare la libera circolazione dei fattori della produzione o un quadro normativo unitario per determinati settori, ma che non comportino un sostanziale trasferimento di poteri o redistribuzione di risorse.
- b) decisioni tendenti a istaurare vere politiche comuni, che attuino redistribuzione di risorse.
- c) decisioni relative alla gestione delle politiche comuni.

Il periodo transitorio ha conosciuto tutti e tre i tipi di decisione. Nella prima categoria possiamo collocare le misure tendenti a realizzare la unione doganale; nella seconda quelle relative alla realizzazione della politica agricola comune; nella terza quelle relative ai negoziati K.R. o alla gestione della politica agricola. L'esperienza insegna che l'equilibrio attuale, imperfetto e tendenzialmente intergovernativo, è adatto, o comunque sufficiente a prendere decisioni del primo tipo, specie se, come è il caso del Trattato, le cose da realizzare e le relative scadenze siano stabilite in precedenza. Assai più difficile è prendere decisioni del secondo e del terzo tipo. Se pure la politica agricola è stata un successo, non bisogna dimenticare che la sua realizzazione era sostenuta da una forte volontà politica e che essa è comunque, nella migliore delle ipotesi, una via di mezzo fra una vera politica comune e l'armonizzazione di varie politiche nazionali.

Il futuro (e per questo rimandiamo ai documenti relativi ai problemi economici e finanziari) ci pone invece davanti a problemi che impongono un crescente trasferimento di poteri e redistribuzione di risorse. Se si guarda quindi all'esigenza di attuare una vera unione economica, si vede come il problema del rafforzamento delle istituzioni non può più essere tenuto nel limbo delle astrazioni, ma diventa la questione su cui si giocherà l'intero futuro della Comunità. Se un rafforzamento non sarà attuato è inevitabile che gli Stati tendano sempre di più a riprendere in mano la loro autonomia di decisione, con implicazioni sullo sviluppo dell'integrazione che è facile immaginare.

Inoltre, come ha efficacemente rilevato la Commissione nel suo rapporto sull'ampliamento della Comunità, una Comunità a dieci si troverebbe ben presto di fronte alle paralisi in assenza di un deciso rafforzamento delle istituzioni e delle relative garanzie democratiche.

Prima di tentare di definire quali potrebbero essere le grandi linee di una riforma delle istituzioni sarà bene occuparsi di un'altra obiezione che viene spesso avanzata. Si tratta dell'argomento, caro alla polemica gollista, ma esisten

te anche altrove, secondo cui la definizione di alcuni obiettivi politici da attuare deve essere preliminare rispetto alla attribuzione di nuove competenze alle istituzioni. D'altro canto, si obietta, il rafforzamento delle istituzioni è in sé un forte incentivo alla definizione di obiettivi comuni. Così impostata, la questione rischia di chiudersi in un circolo vizioso e rieccheggia le disquisizioni scolastiche tra "forma" e "contenuto". Ciò che i "contenutisti" ad oltranza dimenticano, e non a caso, è che l'unica valida garanzia perchè le istituzioni non operino astrattamente, staccate dalla realtà, risiede in uno stabile vincolo con le forze politiche, cioè in un profondo processo di democratizzazione.

Discutendo una possibile riforma avremo quindi di mira due esigenze fondamentali:

- a) l'efficienza dei meccanismi di decisione
- b) le garanzie di legalità e di rappresentatività democratica.

Resta ancora in linea generale da aggiungere che vi sono due modi di affrontare "strategicamente" il rafforzamento delle istituzioni. Uno consiste nel cercare mutamenti, che riguardano soprattutto la "prassi costituzionale", all'interno dell'ordinamento esistente. L'altro consiste nel porsi l'obiettivo di una nuova definizione dei poteri e delle competenze dei vari organi. E' nostra opinione che la prima formula, che ha trovato la sua più articolata espressione nel famoso rapporto Furler al Parlamento Europeo del giugno 1963, abbia fatto il suo tempo. Essa è fallita di fronte all'impossibilità di strappare concessioni, anche marginali, alla politica gollista. L'ipotesi in cui noi invece ci muoviamo è quella di una revisione delle strutture esistenti, in occasione della fusione dei Trattati, nella prospettiva di un mutamento dei rapporti politici.

VERSO LA DEMOCRAZIA COMUNITARIA

La Commissione come governo

Uno dei più importanti problemi da risolvere a proposito dell'ordinamento comunitario è a quale organo debba spettare la funzione di governo o, se si preferisce, di indirizzo politico.

Sostenere, come fanno alcuni, che tale funzione spetta al Consiglio, significa a nostro avviso dare l'interpretazione del tutto intergovernativa delle Comunità.

Neppure convincente ci sembra la tesi secondo cui tale funzione spetterebbe alla Commissione e al Consiglio associati. Questa ci sembra una troppo facile razionalizzazione a posteriori della precaria situazione esistente. Tra Commissio-

ne e Consiglio non esiste alcuna omogenità strutturale e politica, e il rapporto è se mai dialettico. Certamente non si può credere che i due organi esprimano un indirizzo unitario.

A nostro avviso la funzione di governo spetta alla Commissione; del resto, il Trattato di Roma conferma questa impostazione, attribuendo alla Commissione un potere di iniziativa esclusiva praticamente su tutte le questioni importanti. Tale potere di iniziativa è la base delle strutture sovranazionali della Comunità e deve quindi essere mantenuto.

Per quanto riguarda i poteri di decisione della Commissione, altri documenti di questo convegno esaminano in particolare quando e in quali settori essi debbano venire rafforzati. Ci limiteremo qui a rilevare come alla Commissione dovrebbe essere riconosciuto un certo potere regolamentare, almeno nella accezione che il termine ha nel diritto italiano e francese, un potere legislativo, nell'ambito di leggi-delega, e l'amministrazione dei bilanci comunitari.

Il vero problema della Commissione-governo è però quello della sua rappresentatività, della fonte del suo potere e della sua legittimità. Si tratta cioè di definire la procedura di nomina. Si possono ipotizzare tre soluzioni:

- a) il sistema attuale, di nomina da parte degli Stati, o eventualmente del Consiglio (unanimità o maggioranza qualificata).
- b) Un sistema misto, tra Parlamento e Consiglio.
- c) L'elezione diretta da parte del corpo elettorale.

A nostro avviso il sistema attualmente in vigore, o sue eventuali correzioni, ha un solo vantaggio: quello di garantire che non si verifichi un contrasto troppo forte tra la politica della Commissione e le esigenze dei singoli stati. Tuttavia esso ha gli enormi svantaggi di impedire, o rendere assai difficile, il rapporto tra la Commissione e le forze politiche e sociali, lasciare la sua indipendenza e la sua autonomia in balia del buon volere degli Stati o del coraggio dei suoi membri e, in definitiva, di tenere costantemente la Comunità sull'orlo dell'involuzione intergovernativa. Bisogna rompere il dogma per cui gli Stati sono le uniche realtà che contano. Nelle nostre società articolate la vera fonte di legittimità sono, e saranno sempre di più, le forze politiche e sociali. Questo ci porta alle altre due soluzioni.

La terza ipotesi, quella dell'elezione diretta, può sembrare troppo avveniristica e intellettuale, ma presenta tuttavia alcuni aspetti interessanti. Secondo i suoi difensori i vantaggi sarebbero: legare direttamente l'esecutivo europeo alla coscienza delle popolazioni; obbligare le forze politiche, che dovrebbero presentare candidature multinazionali, a organizzarsi e a elaborare programmi validi a livello europeo;

rafforzare l'esecutivo nei confronti del Parlamento. Non ci adatteremo nelle tecniche elettorali proposte, che contemplano la pratica del doppio turno con ballottaggio, in modo da facilitare le coalizioni, caratteristica dei nostri paesi in gran parte basati sul multipartitismo. Gli svantaggi ci sembrano invece essere: di risentire troppo di una certa mitologia, creata soprattutto nella Francia della V Repubblica, sui benefici dei rapporti diretti tra esecutivo e popolo; di scontrarsi con una tendenza esattamente contraria, forte a livello psicologico negli altri paesi; di costituire un salto qualitativo troppo netto e di inserirsi con una certa difficoltà in una strategia "gradualista"; il sistema del ballottaggio rischia, come è avvenuto in Francia, di far risultare eletto un esecutivo con una maggioranza troppo ridotta (nessuno, che non abbia il potere carismatico di De Gaulle, potrebbe governare l'Europa con una maggioranza che oscilli intorno al 50%).

Per quanto riguarda la seconda proposta (nomina mista fra Consiglio e Parlamento) si possono provvedere diverse soluzioni: nomina da parte del Consiglio con possibilità di veto del Parlamento; nomina da parte del Parlamento su proposta del Consiglio; nomina da parte del Parlamento con possibilità di veto del Consiglio. L'importante, come abbiamo ricordato, è di legare la Commissione alle forze politiche europee e quindi la nomina da parte del Parlamento ci sembra essenziale. Questa soluzione presenta a sua volta diversi vantaggi: costringe anch'essa le forze politiche ad organizzarsi stabilmente, almeno a livello parlamentare; permette all'esecutivo, nell'esercizio delle sue funzioni di governo, di utilizzare le energie parlamentari della maggioranza, in accordo con una costante tradizione europea; meglio rientra in un graduale processo di evoluzione della Comunità. Evidentemente esiste il pericolo che il sistema ripresenti, a più o meno lunga scadenza, i difetti tipici del sistema parlamentare europeo. A questo si può però, almeno in parte, ovviare, ricorrendo a strumenti già approfonditi dalla dottrina o dalla tecnica costituzionali: impossibilità o limiti per il Parlamento nel votare la sfiducia; scioglimento automatico; maggioranze speciali ecc....

Ci sembra tuttavia che, al di là dei problemi tecnici, sia nel caso di elezioni dirette, che nel caso di elezioni da parte del Parlamento la vera garanzia di stabilità risieda nella capacità che le forze politiche avranno di organizzarsi a livello europeo e di formare stabili coalizioni.

Un altro problema è quello della collegialità. A nostro avviso essa va mantenuta, anche se, nell'epoca attuale l'idea del Presidente-leader esercita una certa suggestione. In effetti la struttura del sistema politico europeo sarà, per un certo periodo di tempo, piuttosto composito e fragile, dal punto di vista degli interessi politici nazionali. Per farlo funzionare sarà necessaria una dose di consenso assai superio-

re che nei singoli stati. Un esecutivo collegiale meglio potrà garantire questo consenso.

La Commissione - burocrazia europea.

Ci sono a nostro avviso tre problemi da affrontare. Inanzitutto la struttura dell'amministratore comunitaria. E' stato spesso detto che uno dei pregi dell'organizzazione comunitaria è che, con il continuo scambio di funzionari fra le amministrazioni nazionali e quella europea, garantisce la progressiva europeizzazione capillare delle amministrazioni nazionali. E' questo uno dei pilastri su cui si è costruita la teoria della "Europa degli uffici". Tutto ciò è certo importante; tuttavia, se spinto al limite, il ragionamento ci sembra un po' troppo utilizzabile per giustificare a posteriori un eccessivo e permanente controllo delle amministrazioni, e quindi dei governi nazionali, sugli uffici della Commissione. L'autonomia della Commissione nel definire gli organigrammi e le carriere dei funzionari dovrebbe quindi essere meglio garantita.

Un altro problema, che prima o poi si dovrà porre, è quello del rapporto funzionale tra l'amministrazione comunitaria e quelle nazionali. Man mano che l'integrazione proseguirà, sempre di più saranno le norme che richiederanno esecuzione diretta negli stati. Sorge il problema: chi ne curerà l'esecuzione?

Si potrebbe prevedere un sistema parallelo di amministrazione federale, simile a quello americano; oppure si può prevedere che l'esecuzione spetti alle amministrazioni nazionali. Ma in questo caso dovrà esistere un doppio rapporto, funzionale e gerarchico degli uffici nazionali, con Bruxelles e con i rispettivi governi. Il problema ci sembra della massima importanza, anche per alcune analogie che presenta con l'ordinamento giudiziario.

Il Consiglio - Camera degli Stati

Come abbiamo già osservato, il Consiglio dei Ministri ha sensibilmente rafforzato la sua posizione, ma nello stesso tempo si trova sempre più sommerso di lavoro e responsabilità. Alla lunga questo processo potrebbe portare gravi impedimenti all'efficienza dei meccanismi di decisione. Si assiste infatti alla tendenza di trasferire lo studio, la discussione e persino la decisione su questioni sempre più importanti al Comitato dei Rappresentanti Permanenti o a comitati ad hoc. Questa tendenza può pericolosamente condurre ad una progressiva depotenziazione delle responsabilità in seno alla Comunità, accentuandone le tendenze tecnocratiche.

A fronte di tutto ciò sta l'enorme massa delle decisioni che il Consiglio è chiamato a prendere e che i Ministri, impegnatissimi a livello nazionale, non possono certo seguire con la necessaria cura. Si impone quindi una profonda revisio-

ne della struttura e dei compiti del Consiglio.

Si dice comunemente che il Consiglio dovrebbe evolvere verso una forma di camera degli Stati. Se con questo si intende che deve divenire un organo deliberante, con la funzione di rappresentare essenzialmente gli interessi degli Stati, la formula ci trova consenzienti. Tuttavia la definizione ci sembra ancora un po' vaga. Rappresentanza degli Stati, significa rappresentanza dei governi, dei Parlamenti o, come avviene negli Stati Uniti, delle popolazioni degli Stati membri? La scelta ci sembra importante. E' probabile che in astratto un Consiglio eletto direttamente dalle popolazioni degli Stati membri sarebbe la soluzione più auspicabile. Tuttavia, per un periodo di tempo piuttosto lungo, i governi nazionali resteranno portatori di interessi ed esigenze che, se pure non avranno il monopolio della legittimità, non saranno certo da trascurare.

Ci sembra che una migliore redistribuzione dei poteri e della partecipazione alle decisioni possa essere effettuata, almeno in una prima fase, non tanto togliendo ai governi il privilegio di essere rappresentati in Consiglio, quanto piuttosto togliendo a quest'ultimo l'esclusiva del potere di decisione.

Resta però da risolvere il problema di come rendere efficiente il lavoro del Consiglio stesso.

E' stato più volte proposto, e il Belgio l'ha in parte attuato, che tutti i Governi nominino un Ministro degli Affari Europei, responsabile delle questioni comunitarie. Tuttavia tale soluzione, che pure sarebbe un passo avanti, presenta alcuni inconvenienti. Innanzitutto essa provoca comprensibili reazioni nei Ministri attualmente responsabili e in particolare in quelli degli Affari Esteri. Del resto i campi coperti dal Trattato sono tali e tanti da rendere quasi impossibile una precisa definizione di competenze. Il Ministro per gli Affari Europei non sarebbe quindi pienamente responsabile e, ciò che più conta, spesso non sarebbe una personalità politica di primo piano. Inoltre per essere efficace, il Ministro per gli Affari Europei dovrebbe risiedere a Bruxelles, in modo da poter fronteggiare un lavoro praticamente continuo.

Si potrebbe affrontare la questione da un altro punto di vista, partendo dal presupposto di non considerare del tutto negativa l'esperienza dei Rappresentanti Permanenti. Essi hanno l'enorme vantaggio di risiedere a Bruxelles e di seguire giorno per giorno l'esperienza comunitaria. Si potrebbe quindi integrarli nel Consiglio, attribuendo loro un limitato potere di decisione, riservando ai Ministri le questioni importanti per cui sia veramente necessaria una discussione politica. La loro origine deve però essere mutata e gli attuali diplomatici dovrebbero essere sostituiti da elementi di origine e con

responsabilità politiche. La sostituzione non ci sembra un fatto puramente formale, poichè un diplomatico, per quanto brillante e competente, risente inevitabilmente, essendo per di più impegnato in una carriera, della sua origine tecnica.

Una tale soluzione permetterebbe, almeno in una prima fase, di conservare ai lavori del Consiglio l'apporto di persone investite delle massime responsabilità governative, e di avviare nello stesso tempo un processo di stabilizzazione della struttura del Consiglio stesso, su cui basare in seguito una differenziazione più netta dai singoli governi.

Oltre a quanto detto in precedenza, non ci sembra che ci sia molto da aggiungere a proposito del voto maggioritario. Esso deve essere mantenuto in via di principio per tutte le questioni. Del resto la pratica dell'unanimità diventerà sempre più difficile quando la Comunità sarà passata da sei a dieci membri. Tuttavia, ancora per un certo periodo sarà necessaria una certa flessibilità ed è difficile che il principio della maggioranza possa essere applicato in maniera del tutto rigorosa. La pratica del veto dovrà invece essere indebolita dal fatto di affiancare altri organi al Consiglio nelle responsabilità decisionali.

Un ultimo punto ci preme sottolineare a proposito del Consiglio: i suoi dibattiti devono essere pubblici. L'argomento che la segretezza meglio favorisce i compromessi non ha valore se si pensa che il Consiglio dei Ministri non è una conferenza diplomatica, ma un organo deliberante della Comunità, che quindi deve essere sottoposto alla più elementare garanzia democratica: la pubblicità dei dibattiti.

Il Parlamento Europeo

Abbiamo già osservato che l'obiettivo di una democratizzazione della Comunità è quello di togliere ai governi il monopolio della rappresentatività della società europea. Tale obiettivo può essere principalmente raggiunto mediante un rafforzamento del Parlamento Europeo.

L'esperienza dell'Assemblea di Strasburgo viene spesso svalutata e considerata fallimentare. E' giusto invece riconoscere, accanto a gravi limiti, anche dei notevoli successi.

Innanzitutto il Parlamento è riuscito ad esercitare con una certa efficacia un'azione di controllo sull'attività delle altre istituzioni. La massa, la qualità, la tempestività delle interrogazioni non ha nulla da invidiare alle migliori tradizioni europee. Esso è l'unico foro qualificato in cui avvengono pubbliche discussioni politiche sui problemi della Comunità. I rapporti che le varie Commissioni preparano per le

discussioni plenarie sono fra i migliori documenti sulla politica comunitaria. L'esperienza di lavoro, per gruppi politici e non per gruppi nazionali, anche se in effetti ha un valore più che altro simbolico, rappresenta sempre un primo serio tentativo di coordinamento e integrazione delle varie forze politiche. L'importanza che le Commissioni parlamentari hanno assunto nei lavori parlamentari lascia bene sperare per la futura efficienza dell'organo.

Esistono anche notevoli limiti. La totale mancanza di poteri effettivi rende l'azione del Parlamento più che altro "dimostrativa". L'esclusiva applicazione del doppio mandato e le tragicomiche vicende di alcune delegazioni hanno ulteriormente ridotto la sua rappresentatività; in pratica i lavori sono seguiti e guidati da un ristretto numero di benemeriti "profeti". La scarsa assiduità dei Parlamentari e l'eccessiva specializzazione di alcuni problemi hanno forse eccessivamente svalutato, tranne che per le questioni politiche generali, i dibattiti plenari rispetto a quelli in Commissione. Ciò provoca a sua volta una svalutazione dei gruppi politici nei confronti delle Commissioni, col pericolo che queste ultime diventino sempre più terreno di scontro di gruppi di pressione. Tipico esempio è il permanente dissidio tra la Commissione agricoltura (protezionista) e quella per il commercio estero (liberista) all'epoca del Kennedy Round. Si può infine considerare a nostro avviso fallito il tentativo di usare i parlamentari europei come strumento per "europeizzare" i Parlamenti nazionali.

La possibilità di sviluppo del Parlamento passa, a nostro avviso, attraverso due strade, di eguale importanza: il rafforzamento dei suoi poteri e una maggiore integrazione delle forze politiche a livello europeo.

In questo contesto va visto, il dilemma
ma, ormai vecchio quanto la Comunità, fra la priorità da accordare all'elezione diretta del Parlamento o al rafforzamento dei suoi poteri.

Alcuni esperti qualificati e alcuni ambienti politici - questa posizione si è vista in particolare ai "Colloqui di Liegi" sulla fusione dei Trattati, organizzati da Fernand Dehousse - continuano a sostenere la tesi dell'inutilità di accrescere i poteri di un Parlamento così poco rappresentativo, insistendo sul valore psicologico che avrebbero le elezioni dirette.

A nostro avviso questa tesi è astratta. L'opinione pubblica, ma anche, cosa ancora più importante, le forze politiche, si interessano solo a consultazioni elettorali che coinvolgono concreti problemi di potere. Elezioni dirette di un Parlamento senza poteri si ridurrebbero ad una farsa. Nè vale molto l'argomento che un Parlamento eletto direttamente i pote

ri se li prenderebbe da solo. Ciò poteva essere vero per i Parlamenti del diciassettesimo o diciottesimo secolo, rappresentativi di una ristretta minoranza, in presenza di una forte tensione politica diretta a contrastare il potere del sovrano e in un'epoca in cui la personalità del singolo parlamentare era determinante. Oggi non si può non tener conto dell'esistenza di forze politiche organizzate, dotate di una forte disciplina e che sono in notevole misura capaci di condizionare l'azione dei propri parlamentari, a qualsiasi livello.

D'altro canto è difficile credere che un Parlamento dotato di poteri reali possa a lungo funzionare con l'attuale sistema di elezione. Bisognerebbe quindi prevedere un sistema coordinato e parallelo in cui ad un aumento di poteri dovrebbe corrispondere, entro una scadenza prefissata, l'elezione diretta.

Per quanto riguarda il sistema di elezione, l'esistenza di un progetto (progetto Dehousse), che ha per di più il pregio di essere stato elaborato dal Parlamento stesso, dovrebbe consigliare di non andare in cerca di nuove soluzioni.

Evidentemente anche il progetto Dehousse lascia aperti dei problemi. Quello del doppio mandato ad esempio. Salvo restando il principio che entro un certo termine l'intero Parlamento dovrebbe essere eletto direttamente, sarebbe forse meglio prevedere, almeno per un certo periodo ed entro limiti stabiliti, la possibilità di utilizzare il contributo di uomini politici di rilievo che non ritengano ancora sufficientemente allettante dedicare l'intera loro opera alla Comunità.

Per quanto riguarda i poteri da attribuire al Parlamento, a nostro avviso essi dovrebbero essere sostanzialmente sullo stesso piano di quelli del Consiglio. Concepire solo un potere di veto del Parlamento nei confronti del Consiglio, o del Consiglio nei confronti del Parlamento (vedi memoria aggiunta di Enrico Vinci) non presenta tutto sommato delle serie giustificazioni politiche e potrebbe provocare degli squilibri nello sviluppo futuro della Comunità.

Se si vogliono evitare gli inconvenienti del rigoroso bicameralismo di tipo italiano si potrà piuttosto differenziare, in alcuni casi, le funzioni, ma non il peso dei due organi.

I poteri del Parlamento dovrebbero in tutti i casi vertere sui seguenti punti:

- a) Contributo determinante all'elezione della Commissione.
In questo quadro, sarebbe bene esaminare l'opportunità di eliminare o almeno limitare l'uso della sfiducia, in modo da rafforzare l'esecutivo. Si potrebbe prevedere anche lo scioglimento automatico in caso di crisi dell'esecutivo.

- b) Leggi, bilanci e imposte della Comunità.
- c) Riforme e revisioni del Trattato.
- d) Trattati commerciali e associazioni.
- e) Adesioni di nuovi membri.

Non ci addentreremo qui nelle discussioni, che ormai hanno assunto un certo sviluppo, su come evitare che il Parlamento europeo riproduca gli inconvenienti dei nostri sistemi parlamentari. Ci siamo quindi limitati ad alcune indicazioni sul rafforzamento dell'esecutivo.

In linea generale ci sembra che la stabilità del sistema comunitario dovrà essere assicurata, oltre e forse più che dai meccanismi istituzionali, dalla capacità delle forze politiche di organizzarsi stabilmente a livello europeo. Come abbiamo già rilevato, una società estremamente composta, articolata in interessi politici, settoriali e nazionali, richiede, per governare, un livello di "consenso" assai superiore a quelli dei nostri stati. Le maggioranze parlamentari dovranno quindi essere, per forza di cose, sufficientemente ampie.

I partiti dovranno inoltre trovare forme di organizzazione a livello europeo che sappiano tenere conto della loro origine ideologica, ormai radicata nelle nostre società, ma anche del particolare tipo di problemi da affrontare a livello europeo, dove al tradizionale contrasto "destra-sinistra" si aggiungerà quello "federalismo-autonomia statale". Non sempre queste contrapposizioni si riveleranno omogenee fra loro. La struttura delle forze politiche sarà inoltre caratterizzata dall'esigenza centralizzatrice necessaria per esprimere un governo europeo, ma anche dalla notevole importanza che manterranno gli interessi e i centri di decisione nazionale.

Sono tutti problemi questi che influiranno in maniera determinante sul futuro del Parlamento ed in generale della democrazia europea, ma su cui le tecniche costituzionali hanno ben poco da dire.

LA CORTE DI GIUSTIZIA

Non ci addentreremo in un'analisi sul futuro della Corte di Giustizia della Comunità sia per i motivi di spazio, sia perchè preferiamo lasciarla a persone dotate di una particolare competenza giuridica. Ci limiteremo ad elencare alcuni problemi che il Trattato attuale non risolve in modo soddisfacente o non tocca, ma che possono avere delle ripercussioni politiche importanti.

- a) La designazione e la durata del mandato dei giudici

- b) Il problema del dissenso nelle deliberazioni.
- c) L'accesso alla Corte.
- d) La struttura della giurisdizione comunitaria. Lasciare che siano i giudici nazionali ad applicare le leggi comunitarie può essere un sistema più vicino alla tradizione europea che non quello rigidamente federale in uso negli Stati Uniti. Tuttavia ciò porterà, prima o poi, ad affrontare il problema della esclusiva responsabilità dei giudici nazionali rispetto alle Costituzioni e agli ordinamenti degli Stati. I bizantinismi che la necessità di inserire in qualche modo il Trattato e i regolamenti comunitari nella gerarchia delle fonti nazionali ha a volte provocato nelle discussioni fra i giuristi, non sono che un riflesso del fatto che tale problema sia rimasto insoluto.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10176

24 APR. 1991

BIBLIOTECA