

ARCHIVIO I.A.I.

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	(2132)
Gennaio 1968	C/12

Ricerca e Convegno

LA FUSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

*

(Parte IV :
le istituzioni della Comunità)

MEMORIA AGGIUNTA

DI

UMBERTO GORI

COMUNITA' EUROPEE

iai

istituto affari internazionali

iai

DALLA FUSIONE DEGLI ESECUTIVI
ALLA FUSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Dott. UMBERTO GORI
Vice-direttore della SIOI

* * *

Il problema di razionalizzare le strutture ed i compiti delle Comunità Europee, e più particolarmente degli Esecutivi comunitari, si pose sin dal momento stesso in cui furono firmati, il 25 marzo 1957, i Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea e dell'Euratom. E sin da quel momento - nell'assenza quasi assoluta di ogni disposizione che prevedesse un coordinamento fra i tre Trattati - fu prassi costante delle varie istituzioni comunitarie di ricercare, attraverso vari metodi, quell'armonizzazione e quel coordinamento imposti in sempre maggior misura e sempre più urgentemente e dalla realtà quotidiana dei fatti e dal comune e fondamentale obiettivo della creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli del Continente europeo. Da qui, quella che una risoluzione dell'A.P.E. definiva la "necessità tecnica" e l'"opportunità politica" della fusione degli Esecutivi europei.

Del resto, la creazione di due istituzioni comuni alle tre Comunità, e cioè l'Assemblea e la Corte di Giustizia, oltre che del Consiglio Economico e Sociale, comune alla CEE ed all'Euratom, già lasciavano chiaramente prevedere quale fosse la via da seguire.

Peraltro, se gli Esecutivi non potevano funzionare ignorandosi completamente a vicenda, la loro volontà di cooperazione e le stesse occasioni obiettive d'incontro erano strettamente condizionate alla rigidità delle disposizioni che regolavano, in modo diverso, i loro compiti ed il loro funzionamento.

Ciò non toglie che numerose ed ingegnose siano state le vie escogitate per rendere meno pesante una situazione del genere. Le principali forme della collaborazione fra gli Esecutivi possono essere così classificate: 1) convocazione di incontri regolari; 2) istituzione di gruppi di lavoro interesecutivi; 3) creazione di servizi comuni (Servizio giuridico, Ufficio Statistico, Servizio Stampa ed Informazione). Quest'ultima misura fu presa non senza alcune difficoltà e resistenze che furono stigmatizzate in sede di Assemblea parlamentare (Doc. 89, 1960) e che dimostrarono come anche una semplice azione di razionalizzazione delle strutture burocratiche non possa conseguire tutti i risultati sperati ed evitare del tutto i doppi impieghi se non è prevista ed innestata in una ben più ampia iniziativa di rinnovamento.

Per quanto riguarda le norme scritte - a prescindere da alcuni pur importanti protocolli (v. protocollo Consiglio

speciale dei Ministri - Alta Autorità dell'8 ottobre 1957 sui metodi per assicurare una politica coordinata nel settore dell'energia e protocollo al Trattato CEE relativo al regime da applicare ai prodotti di competenza della CECA nei confronti dell'Algeria e dei dipartimenti d'Oltremare della Repubblica francese) - entrano in linea di conto unicamente l'art. 232 del Trattato CEE che però - come è stato giustamente affermato - non fa che attestare la "coesistenza parallela" delle tre Comunità (prevede infatti che le disposizioni del Trattato CEE non derogano nè a quelle del Trattato CECA nè a quelle del Trattato Euratom), nonchè gli artt. 238 CEE e 206 Euratom che prevedono la possibilità di concludere anche con altre organizzazioni internazionali, secondo modalità particolari ed eventualmente con il rispetto della laboriosa procedura prevista dall'art. 236, "accordi che istituiscano una associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari".

Nessuna meraviglia quindi che si sia fatta sempre più strada l'idea di pervenire ad una "fusione degli Esecutivi". Dobbiamo subito precisare però che con tale espressione si aveva in mente, e questo soprattutto in origine, nient'altro - sostanzialmente - che la fusione delle Comunità: tant'è vero che la fusione degli Esecutivi è stata talora vista come corollario e coronamento della fusione di quelle. Basta leggere i resoconti di numerosi interventi effettuati all'Assemblea Parlamentare Europea, prima, ed al Parlamento Europeo, poi, per rendersi conto che i risultati pratici collegati esplicitamente all'avvenimento "fusione degli Esecutivi" postulavano quest'ultimo come qualcosa di ben più sostanziale della "fusione degli Esecutivi" codificata nel Trattato di Bruxelles dell'8 aprile 1965.

Se vogliamo percorrere adesso rapidissimamente le fasi principali che hanno portato alla fusione, dobbiamo cominciare dal 1959 quando il Ministro degli Affari Esteri del Belgio, Pierre Wigny, propose, in un suo piano di rilancio europeo, di fondere in un'istituzione unica i tre Esecutivi comunitari. Seguì nel 1960 una dichiarazione di questi ultimi ed una relazione presentata all'Assemblea Parlamentare Europea dall'on. Maurice Faure a nome della Commissione per gli affari politici ed i problemi istituzionali e da quella approvata.

Nel 1961, il Governo olandese, accogliendo l'invito lanciato ai Governi (oltre che agli Esecutivi comunitari) dalla Assemblea, presentava ai Consigli dei Ministri un progetto di convenzione istitutivo di un Consiglio delle Comunità Europee e di un'Alta Commissione Europea, che riprendeva - per l'essenziale - i punti enunciati nelle conclusioni della relazione Faure.

Questa relazione, approvata - come si è detto - dalla Assemblea, ridimensionando realisticamente i termini del problema, non mirava, per la verità, ad immediati mutamenti ra

dicali, nel senso che la previsione della riforma lasciava integri i poteri e le competenze che i tre Trattati attribuiscono all'Alta Autorità ed alle due Commissioni, pur nel tentativo di rendere tali organi maggiormente efficienti.

Il parere dell'Assemblea Parlamentare Europea in merito al progetto olandese figura in una seconda relazione Faure sempre del 1961. In essa si accettava sostanzialmente tale progetto, pur indicando come necessarie alcune modificazioni e aggiunte relative - principalmente - al numero dei membri dell'Alta Commissione che passava così da 14 a 9, alla presentazione del programma dell'Alta Commissione all'approvazione dell'Assemblea e ad un potere-dovere dell'Alta Commissione di presentare al Consiglio proposte sulle modalità secondo le quali le spese relative al Consiglio ed all'Alta Commissione avrebbero dovuto essere suddivise fra le tre Comunità.

Dopo un periodo di stasi, è da ricordare che il problema fu autorevolmente trattato nella relazione Furler del 1963 e venne ristudiato, nello stesso anno, dal Consiglio che adottava un accordo di massima nella sessione del 23 e 24 settembre.

Tale accordo, che ebbe la forma di una decisione, era così redatto: "I Consigli hanno convenuto d'invitare gli Stati membri a pronunciarsi quanto prima sulla fusione da un lato delle Commissioni della CEE, della CEEA e dell'Alta Autorità della CECA e, dall'altro, dei Consigli della CEE, della CEEA e del Consiglio speciale di Ministri della CECA. Tale fusione dovrebbe avvenire nella prospettiva di quella delle tre Comunità. Di conseguenza, essi si pronunceranno contemporaneamente sulla fusione delle suddette Istituzioni e sui termini da stabilire per una fusione delle tre Comunità. Per poter adottare le loro decisioni con cognizione di causa e secondo le procedure previste dai tre Trattati, gli Stati membri incaricheranno i rispettivi Rappresentanti permanenti di presentare loro entro la fine del 1963 delle proposte concrete, basate su studi che tengano conto di tutti gli aspetti e i problemi della fusione delle Istituzioni sopra indicate. Tali proposte prenderanno in considerazione il progetto presentato dal Governo Olandese il 27 giugno 1961. Esse comprenderanno anche i problemi della sede delle Istituzioni e degli organi comunitari. Nel contempo, verranno intrapresi degli studi preliminari sulla fusione delle Comunità".

I Rappresentanti permanenti, ai cui lavori era prevista la presenza dei rappresentanti dell'Alta Autorità e delle Commissioni, presentarono al Consiglio le loro proposte dettagliate verso la fine del 1963. Fra esse, ve ne erano alcune concernenti anche il rafforzamento della funzione e dei poteri del Parlamento Europeo.

I lavori dei rappresentanti dei Governi hanno condot

to, l'8 aprile 1965, alla firma, a Bruxelles, di un Trattato istitutivo di un Consiglio unico e di una Commissione unica delle Comunità Europee.

Non sarebbe a questo punto conveniente - prima di passare ad analizzare brevemente il contenuto di detto Trattato e gli aspetti positivi e negativi che la fusione, così come è stata attuata, comporta - tralasciare di mettere in risalto l'importantissima azione propulsiva svolta dal Parlamento Europeo dove non si è cessato di dibattere, da alcuni anni or sono a questa parte, il problema della fusione, e dove sono state elaborate, con alta sensibilità politica, le linee direttive fondamentali che - se anche non seguite nella loro totalità - non per questo perdono di valore e non permangono di monito per le mètte ancora da raggiungere. Di questa tenace azione assembleare, è indicativo questo brano di un discorso pronunciato dall'on. Pedini nella seduta del 9 maggio 1962: "...lasciamo pure che nei prossimi mesi questa nostra Assemblea diventi come il Senato romano allorquando Catone ripeteva all'infinito: "Delenda est Carthago!". Lo ripetè finchè si giunse ad ottenere ciò che voleva...e noi invero ci troviamo in una posizione assai migliore di lui! Noi non abbiamo nulla da distruggere, abbiamo invece molto da costruire, noi abbiamo da dire, continuamente e soltanto che l'Europa è da farsi! L'importante è che, per mesi e mesi, continuiamo a dire che questa costruzione noi dobbiamo compierla".

Si deve altresì dare atto alle Commissioni, ed in particolare all'Alta Autorità, dell'attenzione sempre vigile e spesso appassionata sempre dimostrata in ordine a questo problema. Senza entrare in citazioni su prese di posizioni del passato, il discorso inaugurale di questo Convegno tenuto in Campidoglio dal Presidente dell'Alta Autorità della CECA, on. Dino Del Bo, è una eloquente testimonianza di quanto andiamo dicendo.

Vediamo adesso di illustrare e commentare, per quanto riguarda i punti salienti, il Trattato dell'8 aprile che ha consacrato i risultati finalmente raggiunti il 2 marzo 1965 dopo le lunghe estenuanti fatiche compiute in gran parte in vista di quell'ideale che è stato ironicamente, ma pertinentemente, definito come l'"Europa dei compensi".

Il Trattato è diviso in cinque capitoli e ad esso è allegato un Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità Europee ed una Decisione dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri relativa alla installazione provvisoria di talune istituzioni e di taluni servizi delle Comunità.

Per l'essenziale, il Trattato istituisce un Consiglio unico delle Comunità Europee che sostituirà il Consiglio speciale di Ministri della CECA, il Consiglio della CEE ed il

Consiglio della CEEA. Secondo l'art. 1, "il Consiglio esercita i poteri e le competenze devoluti a tali istituzioni alle condizioni previste nei Trattati che istituiscono, rispettivamente, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, nonché alle condizioni previste dal presente trattato".

Gli altri articoli del Cap. I sono dedicati a razionalizzare, e cioè unificare, e quindi modificare ed abrogare, le norme dei tre Trattati incompatibili, praticamente solo dal punto di vista formale, con le disposizioni del Trattato. Entrare in dettaglio su questo punto sarebbe in questa sede inutile e soprattutto troppo lungo: basta notare, a puro titolo esemplificativo delle mutazioni più sostanziali, che, in base all'articolo 8, l'art. 28 del Trattato istitutivo della CECA viene modificato nel senso che l'umanità del Consiglio ivi prevista viene attenuata, almeno in ordine a certe materie, con l'introduzione esplicita del criterio, ormai molto adottato nelle procedure di voto degli enti internazionali, secondo cui le astensioni dei membri presenti o rappresentati non ostano all'adozione delle deliberazioni dell'organo per le quali è richiesta l'unanimità. Viene inoltre introdotto il criterio della ponderazione dei voti per quanto riguarda le deliberazioni che hanno riferimento alla materia finanziaria contenuta nei nuovi articoli 78, 78 terzo e 78 quinto del Trattato CECA, e così via.

L'art. 9 istituisce una Commissione unica delle Comunità Europee, che sostituirà l'A.A. della CECA, nonché le Commissioni della CEE e dell'Euratom. Secondo tale articolo, la nuova Commissione che - sia detto fra parentesi - ha perduto quel significativo aggettivo di "Alta" che figurava nel testo del progetto olandese, "esercita i poteri e le competenze devolute a dette istituzioni, alle condizioni previste dai Trattati che istituiscono rispettivamente la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, nonché dal presente Trattato".

La Commissione - statuisce l'art. 10 - è composta di 9 membri, però "fino alla data dell'entrata in vigore del Trattato che istituisce una Comunità europea unica e comunque per una durata massima di tre anni a decorrere dalla nomina dei suoi membri, la Commissione si compone di 14 membri" (art. 32).

Il numero dei membri della Commissione può essere peraltro modificato dal Consiglio, con deliberazione unanime. Ciò si renderebbe necessario, ovviamente, nel caso dell'adesione di un altro o più stati alla Comunità.

Secondo l'art. 11, "i membri della Commissione so-

no nominati di comune accordo dai Governi degli Stati membri". Viene respinta in tal modo la procedura della cooptazione prevista all'art. 10 del Trattato CECA. Su questo punto, così come sulla controversia in ordine al numero dei membri della Commissione torneremo fra poco, quando cercheremo di elencare i vantaggi e gli svantaggi insiti nell'operazione che va sotto il nome di "fusione degli Esecutivi".

Anche per quanto riguarda il Cap. II dedicato alla Commissione, è da ricordare che vengono abrogati, sostituiti od emendati un certo numero di articoli dei tre Trattati.

Il Cap. III del Trattato considera in dettaglio le disposizioni finanziarie. In questa sede sia sufficiente menzionare tre fatti: 1) il bilancio amministrativo della CECA, il bilancio della CEE ed il bilancio di finanziamento dell'Euratom vengono sostituiti da un bilancio unico; 2) l'abrogazione e la sostituzione dell'art. 78 del Trattato CECA decreta la scomparsa della "Commissione dei Presidenti", comprendente il Presidente della Corte, il Presidente dell'A.A., il Presidente dell'Assemblea ed il Presidente del Consiglio, che era competente, in via generale: a) a determinare il numero degli agenti, le scale dei loro stipendi, indennità e pensioni, nonché le spese straordinarie; b) ad approvare il bilancio preventivo generale; c) ad autorizzare storni all'interno dei capitoli e dal capitolo a capitolo; d) ad approvare, se del caso, bilanci preventivi supplementari.

Ovviamente, il Consiglio è il beneficiario di questa riforma che livella verso il basso le esperienze comunitarie nel settore, così importante per la democraticità delle istituzioni, del controllo finanziario. 3) Un'unica Commissione di controllo sostituisce le rispettive Commissioni di controllo delle tre Comunità.

Il Cap. IV, che tratta dei funzionari ed altri agenti delle Comunità Europee, prevede, per l'essenziale, che i funzionari e gli altri agenti delle tre Comunità "diventano funzionari ed altri agenti delle Comunità europee e fanno parte dell'amministrazione unica di tali Comunità" e che il Consiglio, "deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione delle altre istituzioni interessate, stabilisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità" (art. 24).

Il V ed ultimo Cap. è dedicato alle Disposizioni generali e finali, fra le quali, all'art. 38, si prevede che il Trattato "entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procederà per ultimo a tale ratifica".

Il Protocollo, allegato al Trattato, sui privilegi e sulle immunità delle Comunità Europee sostituisce ed abroga, fra l'altro, i vari Protocolli analoghi preesistenti.

Infine, la "Decisione" più sopra menzionata consacra Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo "luoghi provvisori di lavoro delle istituzioni delle Comunità" (art. 1) e determina quali organi e servizi rimangono installati o si trasferiscono a Lussemburgo a titolo di compenso per il trasferimento della CECA.

Restano installati a Lussemburgo: 1) La Corte di Giustizia e tutti gli organismi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali già esistenti o da creare; 2) il Segretariato generale del Parlamento europeo e i relativi servizi.

Sono installati a Lussemburgo: 1) La Banca Europea per gli investimenti, nonché un ufficio di collegamento fra quest'ultima e la Commissione; 2) i servizi di intervento finanziario della CECA; 3) un Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità; 4) l'Istituto statistico ed il Servizio meccanografico; 5) i Servizi di igiene e sicurezza del lavoro della CEE e della CECA; 6) la Direzione generale della diffusione delle cognizioni, la Direzione della protezione sanitaria, la Direzione del controllo di sicurezza dell'Euratom; 7) nonché l'adeguata infrastruttura amministrativa e tecnica.

E' previsto inoltre che il Consiglio tenga le proprie sessioni a Lussemburgo nei mesi di aprile, di giugno e di ottobre e che il Comitato monetario si riunisca a Lussemburgo ed a Bruxelles e, infine, è sancita la disponibilità dei sei Governi "ad installare o a trasferire a Lussemburgo, purché ne sia garantito il buon funzionamento, altri organismi e servizi comunitari, segnatamente nel settore finanziario" (art. 10).

Se questo è, a grandissime linee, il Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica, che cosa si può dire - brevissimamente - a commento di esso?

Innanzitutto, consideriamo il problema della fusione dei Consigli. Qui sono sufficienti - a nostro avviso - solo due considerazioni: in primo luogo, il risultato che si ottiene è più formale che sostanziale, in quanto già i Consigli, che fra l'altro hanno un Segretariato in comune, sono formati praticamente dalle stesse persone, pur essendo distinti istituzionalmente.

In secondo luogo, nell'ipotesi in cui la fusione accresca la forza ed il prestigio dell'organo, il risultato sarebbe più negativo che positivo, non essendovi validi contrappesi parlamentari all'azione di quello. Ma dubitiamo che una semplice trasformazione nominalistica possa dare effettivamente tanto più vigore al Consiglio.

Più importante e complesso si fa il discorso quando si passa a soppesare i pro ed i contro della fusione degli Esecutivi. Vediamo innanzi tutto i vantaggi certi o possibili:

- 1) non sembra esservi dubbio che la Commissione acquisterà maggior forza contrattuale nei confronti dei Governi e maggior prestigio.
- 2) Pare altrettanto certo che essa si renderà maggiormente conto dell'assurdità di avere - e quindi di dover applicare - più d'una politica comune per quanto riguarda certi settori sostanzialmente simili o addirittura identici ed avrà con più facilità una visione globale dei problemi. Ciò comporterà che, avendo essa fra i suoi compiti quello di preparare un progetto di Trattato unico, tale compito potrà essere tanto più soddisfacentemente svolto quanto più globale ed unitaria, appunto, sarà stata la visione delle questioni da risolvere.
- 3) Come fu detto in sede di Parlamento Europeo, l'Esecutivo unico potrà costituire per il Parlamento "un elemento di collaborazione, certamente più utile, in vista della soluzione degli altri problemi, che non tre Esecutivi isolati". Dopo la fusione, fra l'altro, l'Esecutivo "potrà lottare in maniera unitaria per difendere talune delle sue competenze in vista dell'attuazione della fusione" delle Comunità.
- 4) Con modifica apportata all'art. 24 del Trattato CECA, l'Esecutivo unificato viene ad essere sottoposto - anche per quanto riguarda la materia relativa al Trattato CECA - alla possibilità di essere censurato durante tutto l'arco dell'anno da parte del Parlamento. La censura può essere fatta cioè sull'"operato" e non sulla "relazione".

Per quanto riguarda gli svantaggi collegati con la fusione - concepita stricto sensu - degli Esecutivi, così come si è realizzata, notiamo :

- 1) l'eliminazione della procedura della cooptazione di un membro, altro non significa - come ha affermato l'onorevole Strobel, Presidente del Gruppo Socialista del Parlamento Europeo - che "indebolire la fiducia dei lavoratori nei confronti della Commissione esecutiva ed eliminare una possibilità di contatto diretto tra le classi lavoratrici e la Commissione stessa". Ciò ci sembra sostanzialmente esatto, anche se è vero che gli stessi Governi hanno la possibilità di nominare a membri dell'Esecutivo persone che siano rappresentative del mondo del lavoro. C'è, però, di più: che, cioè l'impossibilità per la Commissione di cooptare un membro costituisce un limite, anche formale, alla sua sfera di autonomia rispetto ai Governi nazionali.
- 2) Anche se il ragionamento vale in misura minore che per il Consiglio, resta pur vero che il rafforzamento, non contro-bilanciato, dell'Esecutivo deteriora, e certo può alterare pericolosamente, il classico equilibrio degli organi costi-

tuzionali.

Comunque sia, resta il fatto che i poteri della Commissione non sono aumentati rispetto a quelli posseduti dai tre Esecutivi distinti ed è da rilevare che essa non ha - come pur potrebbe ad uno sguardo superficiale sembrare - una competenza unitaria ed omogenea, per il semplice fatto che essa, come tutte le altre istituzioni uniche, agisce "di volta in volta in distinte sfere di competenza, ed i suoi atti sono riferibili alternativamente all'una o all'altra Comunità".

Resta da dire rapidamente perchè il numero dei membri della Commissione è stato fissato a nove e non a quindici, come era pur stato autorevolmente proposto.

Senza entrare in dettagli, basti qui dire che è stato ritenuto che il numero di nove - stabilito anche in rapporto al numero medio dei membri dei Governi nazionali ed in base ad un calcolo comparato delle sfere di competenza di questi ultimi e di quelle della Commissione - assicuri il miglior funzionamento dell'organo.

Se passiamo adesso ad esaminare il fatto della "fusione" nella sua globalità, premesso che da alcuni è stata considerata niente più che un espediente diplomatico per guadagnare tempo, si possono enunciare sinteticamente e riassuntivamente, e fatto salvo quanto sopra detto, i seguenti aspetti positivi e negativi.

ASPETTI POSITIVI:

- 1) Si ha una razionalizzazione delle strutture e del sistema burocratico ed amministrativo. A seguito di ciò - sia detto a puro titolo esemplificativo - restano organi distinti solo il Comitato consultivo, per la CECA, ed il Comitato economico e sociale, per la CEE e per l'Euratom; vengono unificati i bilanci amministrativi e l'amministrazione; si dovrà arrivare alla fusione di uffici oggi divisi, come - ad esempio - gli uffici dei portavoce, etc. La razionalizzazione, quindi, significa anche - salvo quanto sarà detto più sotto - una maggiore economicità di gestione.
- 2) Si perviene ad una concentrazione di poteri che si traduce in aumento di prestigio morale e quindi in aumento di capacità contrattuali (ciò vale soprattutto - o quasi esclusivamente - per l'Esecutivo).
- 3) Si fa un primo passo verso la fusione dei Trattati e quindi delle Comunità.
- 4) Si pongono le premesse per nuovi comportamenti politici. Per dirla con Jean Monnet, "l'esperienza di ogni uomo comincia; solo le istituzioni diventano più sagge in quanto accumulano l'esperienza collettiva; e da questa esperienza e da quella saggezza gli uomini sottoposti alle stesse rego

le non vedranno cambiare la loro natura, ma trasformare gradualmente il loro comportamento. Sono le istituzioni che comandano i rapporti tra gli uomini; sono le istituzioni il vero sostegno della civiltà".

- 5) Si è detto, da parte di qualcuno, che le Comunità settoriali verranno a beneficiare, con la fusione, del "dinamismo" della CEE.
- 6) Vengono ad essere razionalizzati gli eventuali processi di adesione e di associazione di Stati terzi alla Comunità, nel senso che sarà difficile non tener conto contemporaneamente - molte volte - dei tre Trattati.
- 7) Si pongono le premesse per avviare politiche veramente comuni nei diversi settori; si fa - per dirla con il Presidente Hallstein - "un primo passo verso il raggiungimento di tutta la politica economica e sociale nell'ambito di una sola Comunità". Ma non sembra possibile - è da aggiungere - che vi possano essere cambiamenti sostanziali e di fondo per quanto riguarda - in questa fase - il coordinamento delle politiche settoriali (es. politica delle fonti di energia, dei trasporti, commerciale etc.), che sono pur sempre vincolate alle diverse disposizioni dei Trattati (v. ad es. il caso della politica commerciale che il Trattato CECA fa rientrare nelle competenze nazionali, mentre il Trattato CEE la rende progressivamente comune durante il periodo transitorio).

A questo proposito - sia detto per inciso - sembra esservi un po' di confusione di idee anche in sede di Parlamento europeo, a meno che l'espressione "fusione degli Esecutivi" non equivalga, nelle intenzioni di alcuni membri di quell'Assemblea, all'espressione "fusione delle Comunità".

ASPETTI NEGATIVI:

- 1) Si ha addirittura una diminuzione dei poteri, già per la verità ridottissimi, del Parlamento Europeo, l'abolizione della Commissione dei Presidenti - precedentemente citata - non avendo avuto come contropartita un aumento dei poteri della Assemblea pur in altra direzione.

La mancanza di un qualsiasi controllo parlamentare sui bilanci è fatto tanto più grave se si pensa che dovranno essere gestite dall'Esecutivo anche le certo non trascurabili somme del Fondo Europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura (FEOGA).

L'assenza di un qualsiasi controllo parlamentare sui bilanci amministrativi dovrebbe far riflettere i Parlamentari nazionali e potrebbe indurli a non ratificare il Trattato di Bruxelles. Ma qui il discorso potrebbe allargarsi e diventare una disquisizione sul coefficiente di coincidenza degli indirizzi governativi con quelli delle maggioranze parlamentari che sostengono le forze al Governo, sul-

la democrazia "partitocratica", cioè, che attenua sensibilmente la divisione classica dei poteri.

Fa piacere comunque ricordare come l'Italia, attraverso le proposte presentate prima dall'allora Ministro degli Affari Esteri, on.le Saragat, e recentemente dal Ministro degli Affari Esteri on.le Fanfani, abbia sempre insistito sulla necessità di eleggere il Parlamento europeo a suffragio universale e diretto e di ampliarne considerevolmente i poteri.

- 2) Aumenta paradossalmente la dispersione dei Servizi, a seguito della necessità di compensare il Lussemburgo della perdita della CECA ed aumenta di conseguenza quel fenomeno, già così grave e così dannoso anche dal punto di vista economico, che è stato brillantemente definito "nomadismo europeo".
- 3) La distribuzione in tre "Capitali" degli organi comunitari sanzionata dalla "Decisione" dell'8 aprile, pur con il limite formale della provvisorietà, rende estremamente difficoltosi i controlli del Parlamento sulle attività della Commissione e del Consiglio. Su questo punto, della necessità di avere una sede unica - Parlamento europeo - e, in precedenza l'APE, hanno approvato ben 17 risoluzioni cadute, come si vede, nel vuoto più assoluto. Fra l'altro, con la mancata scelta della sede si è ancora una volta violato il disposto dell'art. 216 del Trattato di Roma, nonchè lo spirito politico che l'animava e che faceva assurgere la Capitale unica - come ebbe a ricordare l'on.le Gaetano Martino - a simbolo del futuro Stato unitario d'Europa.
- 4) Il nuovo Esecutivo in quanto funzionante nel quadro del Trattato CECA viene ad avere una autonomia finanziaria minore di quella goduta dall'A.A. Infatti - come sostiene un Autore che è anche funzionario della CECA - (Mirabile F., La CECA: dodici anni di esperienza, in: "Comunità", febbraio 1965, p. 89) - "pur continuando ad essere retto dal Trattato di Parigi ed a percepire quindi il gettito del prelievo, l'esecutivo CECA vedrebbe sfuggirgli di mano la possibilità di dare a tale importante fonte finanziaria una destinazione identica, nelle forme e nei modi, a quella datale fino ad oggi".

In conclusione, si può veramente dire che la fusione dei Consigli e degli Esecutivi, non caratterizzata da una maggiore attribuzione di poteri al nuovo Esecutivo ed al Parlamento Europeo, avrà un valore determinante solo nella misura in cui si riveli come un deciso passo in avanti verso la fusione delle Comunità. Considerata in se stessa, non inserita in questa prospettiva, la "fusione degli Esecutivi" sarebbe poco più che un fatto tecnico. L'aver, anche di recente, insistentemente ed autorevolmente ribadito in sostanza questo principio può essere attribuito a merito, in modo particolare, dell'A.A. della CECA e del suo Presidente.

E' necessario adesso, approssimandoci alla fine di questa oramai troppo lunga esposizione, compiere - con la consapevolezza di essere solo approssimativi - un tentativo di individuazione dei grandi temi e problemi che necessariamente devono essere affrontati allorchè il discorso si sposta sulla "fusione delle Comunità".

Il primo problema da affrontare e risolvere è quello di fondere in un unico Trattato tre trattati caratterizzati, l'uno, nel senso dell'integrazione generale od orizzontale e, gli altri, nel senso dell'integrazione settoriale o verticale. Come bene viene evidenziato nell'ultima Relazione dell'Alta Autorità, i due metodi non sono antitetici come potrebbe a prima vista sembrare, sibbene complementari, ed anzi si andrà incontro ad un sicuro perfezionamento applicando ora a certi settori, regolati nel quadro dell'integrazione orizzontale, il criterio dell'integrazione verticale, ora a certi altri settori, regolati nel quadro della integrazione verticale, il criterio dell'integrazione orizzontale. E' ovvio che questa ridistribuzione di criteri *ratione materiae* e questa sintesi dovrà tenere in ogni caso sempre presenti le prospettive generali.

Il secondo problema che deve essere affrontato è quello originato dal fatto che, mentre il Trattato CECA è un trattato "normativo", il Trattato CEE, insieme con quello Euratom, è un trattato "cornice" o "costituzione". Anche qui sembra trattarsi di un falso dilemma. Nell'un caso siamo in presenza di una comunità caratterizzata da una "sovrnazionalità" statica, mentre negli altri siamo in presenza di due Comunità caratterizzate da una "sovrnazionalità" che potrebbe definirsi dinamica. Anche in questo caso è possibile una sintesi, ma sembrerebbe preferibile, di fronte ai compiti estremamente complexi che attendono la futura Comunità ed agli inevitabili imprevisti, lasciare al nuovo Trattato una certa elasticità e quindi seguire piuttosto il criterio della "sovrnazionalità" dinamica, partendo - beninteso - da coefficienti elevati di sovrnazionalità.

Un terzo importante problema che in un certo senso si rifà al primo enunciato è quello relativo al coordinamento delle politiche di settore, primo fra tutti quello delle fonti di energia, in ordine al quale il Protocollo d'accordo del 21 aprile 1964, relativo al carbone, agli olii combustibili ed all'energia nucleare, è già - come l'ha definito il Presidente Del Bo - una "base di partenza" ed una "premessa utile per una successiva definizione e per un necessario regolamento della politica comune e del mercato comune delle fonti di energia" (discorso del Presidente dell'A.A. al P.E., 12 maggio 1964, p. 15).

In questo contesto è di primaria importanza la definizione di una politica industriale (nella quale si dovranno integrare la politica energetica e la politica siderurgica), il

coordinamento delle politiche sociali, l'eliminazione delle divergenze fra le regole di concorrenza previste nei tre Trattati, l'armonizzazione delle legislazioni non prevista, praticamente, nei Trattati CECA ed Euratom, l'armonizzazione delle relazioni esterne, etc.

Un quarto problema è quello relativo all'autofinanziamento della Comunità unica, che postula - ovviamente - il controllo del Parlamento europeo e fa auspicare altresì l'istituzione di una Corte dei Conti europea.

Un quinto problema, di capitale importanza, è quello relativo all'aumento dei poteri del Parlamento europeo, che deve essere proporzionale alla sottrazione ai Parlamenti nazionali delle loro prerogative. Questo problema diventa sempre più urgente. Vale la pena, a questo proposito, riportare una serrata argomentazione dell'on.le Strobel già citato: "Ora, il Consiglio dei Ministri discute e decide a porte chiuse. Finché varrà nel suo seno la norma dell'unanimità i governi nazionali saranno responsabili delle decisioni prese dal Consiglio dei ministri nei confronti dei loro parlamentari. Ma questa possibilità di controllo da parte dei parlamentari nazionali scomparirà quando verrà abolito il diritto di veto da parte di uno Stato membro".

Tali poteri dovrebbero poter consistere, fra l'altro nel diritto di nomina da parte del Parlamento Europeo dei membri dell'Esecutivo (cosa questa che era già stata richiesta a questa fase della fusione) e dei giudici della Corte di Giustizia. Dovrebbe inoltre essere assicurato il rispetto più rigoroso delle norme che prevedono la consultazione dell'Assemblea, come l'art. 238 del Trattato CEE.

E' ovvio che con una riforma come questa, limitata apparentemente al P.E., si penetra nel vivo del problema politico di fondo, e cioè quello dell'unità politica dei Sei.

La stessa cosa accade se si affronta il problema dell'aumento dei poteri dell'Esecutivo, riforma anche questa apparentemente settoriale. Il fatto che è se non arriva a questo, se nella fusione delle Comunità i poteri dell'Esecutivo non saranno portati a livello di quelli dell'A.A., non solo tale fusione sarà politicamente inutile, ma sarà addirittura dannosa e l'Europa avrà fatto un passo indietro.

A ben considerare, non hanno del tutto torto coloro che sostengono che, o si addiuvine a delle modifiche sostanziali ed allora c'è la rottura del sistema interstatuale attuale, oppure si fa del puro nominalismo o poco più; che, in altre parole - per dirla con Mario Albertini - "non c'è una stazione intermedia tra un sistema di Stati sovrani e una federazione" (Albertini M., Quattro banalità e una conclusione sul vertice

europeo, in "Federalista", 1961, p. 66). Anche se è vero che questa tesi va controbilanciata in una certa misura con la tesi - fra gli altri - del Dehousse (P.E., seduta 18 ottobre 1962, p. 159), secondo la quale le Comunità avrebbero creato, nel quadro del federalismo (oltre alla Confederazione ed alla Federazione) "una terza categoria, che è appunto quella della Comunità". E fa, il Dehousse, un raffronto suggestivo con le Comunità religiose, in cui "ciascuno dei partecipanti conserva la propria personalità ed è inoltre soggetto ad una regola".

In effetti, c'è chi interpreta anche la fusione delle Comunità come un fatto tecnico e fra questi sembra esservi anche il generale de Gaulle, il quale vuole a breve scadenza - come è noto - la fusione dei Trattati,

C'è chi la interpreta invece come un fatto politico di grande importanza e fra questi - senza dubbio - siamo anche tutti noi, purchè la fusione avvenga prendendo come base i più alti coefficienti.

E c'è infine - ma è una tesi che non ci sentiamo di condividere - chi interpreta la fusione delle Comunità come un semplice corollario della fusione degli Esecutivi che, sola, avrebbe una reale importanza politica.

In altri termini ancora, per alcuni - e fra questi è l'Italia (v. proposta Saragat) - l'unione politica (la politica culturale, la politica estera, la politica di difesa) si dovrebbe cercare di realizzare - sia pure progressivamente - entro la cornice delle strutture comunitarie esistenti.

Per altri - e fra questi vi è certamente la Francia gaullista - l'unione politica va trattata al di fuori di questo contesto istituzionale.

In questa battaglia politica ed ideale sembra opportuno non abbandonarsi alle improvvisazioni ed ancora peggio alla persuasione di riuscire a convincere - come sosteneva l'onorevole Dehousse (P.E., 18 ottobre 1962, p. 162) - "il Consiglio dei Ministri a considerarsi, senza una revisione formale dei Trattati - e cioè al di fuori di un sistema di garanzie - come una seconda Camera" rispetto al P.E. e pertanto a condurlo a chiedere più spesso il parere di quest'ultimo" anche quando ciò non sia formalmente prescritto, e quindi, soprattutto, a conformarsi ad esso". Ora, il Consiglio non ha il compito di farsi distruggere e la sua logica non è quella che anima i sostenitori delle elezioni europee a suffragio universale e diretto.

Certo le vie della diplomazia sono - come quelle del Signore - infinite; ma nelle presenti contingenze ci sia permesso di avere maggiore fiducia in quella forza potenzialmente

gigantesca che è il "popolo europeo".

Diceva l'on.le Gaetano Martino, durante una seduta del Parlamento (27 marzo 1962): "Anche noi oggi dobbiamo scegliere tra il vecchio e il nuovo tempo. Il vecchio tempo ci attrae con la forza delle tradizioni, con l'abitudine dei pregiudizi, con l'allettamento dei facili compromessi; il nuovo tempo richiede coraggio, sacrificio e fatica, di cui non noi, ma i nostri figli o nipoti, potranno per primi godere i frutti. Quale sarà la scelta dell'Europa? Dobbiamo credere che dopo millenni di slancio creativo, che l'hanno resa fucina spirituale dell'umanità e "memoria del mondo", l'Europa rifiuti di scegliere il nuovo tempo? Dobbiamo credere che l'Europa, maestra di saggezza, chiuda gli occhi dinanzi alla presente realtà del cosmo politico, in cui solo alle grandi formazioni continentali si offrono le più ampie possibilità di vita e di sviluppo? Noi abbiamo fede della risposta dell'Europa".

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10177
24 APR. 1991

BIBLIOTECA