

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	
Gennaio 1968	2132 C-13

Ricerca e Convegno

LA FUSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Parte IV

Le istituzioni della Comunità

Memoria Aggiunta

di

Enrico VINCI

COMUNITA' EUROPEE

iai

istituto affari internazionali

iai

APPUNTI E RIFLESSIONI
PER UNA STRUTTURA ISTITUZIONALE
DELLA COMUNITA' EUROPEA

di ENRICO VINCI

Premesse

1. L'originalità della Comunità europea non è tanto negli scopi economico-politici quanto nella sua struttura istituzionale. Con la creazione della Comunità carbo-siderurgica e, successivamente, della Comunità economica e della Comunità atomica, gli Stati hanno dato vita ad una organizzazione istituzionale dotata di un'autonomia normativa propria, di un proprio sistema giurisdizionale e di un proprio sistema di controllo democratico. Questa "organizzazione comunitaria" - la cui natura è difficilmente definibile nel quadro delle categorie giuridiche elaborate dalla dottrina - riposa sulla mediazione fra interessi e poteri nazionali e interessi e poteri della Comunità, nel tentativo dinamico di superare l'antinomia fra federazione e nazione che ha costituito, storicamente, il freno più importante degli sforzi diretti all'unità europea.

2. Se la dottrina conosce altri esempi (Commissione europea del Danubio, analoghe Commissioni fluviali, tribunali arbitrali misti, lo Zollverein tedesco istituito dal trattato dell'8 luglio 1867, ecc.) di organizzazioni internazionali capaci di produzione normativa direttamente applicabile nei confronti dei soggetti degli Stati membri (cioè senza necessità di norme di rinvio o di adattamenti), la Comunità europea si distingue per almeno tre considerazioni:

- a) anzitutto per l'ampiezza delle competenze: si può affermare che nessun fatto giuridicamente rilevante sia estraneo alle competenze, dirette o indirette, della Comunità;
- b) in secondo luogo per l'originale posizione che la produzione normativa comunitaria assume nei confronti della produzione normativa degli Stati membri: il collegamento si delinea non sul piano orizzontale (come avviene fra ordinamento internazionale e ordinamento dei singoli Stati) ma su un piano verticale, per la disciplina degli interessi che sono "trasferiti" dagli ordinamenti nazionali all'ordinamento comunitario e di quelli che nascono ulteriormente per effetto di questo trasferimento di competenza;
- c) infine per quella capacità di sviluppo spontaneo dell'intero sistema comunitario che si usa definire "dinamica delle istituzioni" ed in forza del quale il processo di integrazione dovrebbe riflettersi, mano a mano, sulle competenze e sul funzionamento degli organi chiamati a promuoverlo, ad indirizzarlo ed a gestirlo.

3. Non è chi non veda, in questo contesto, l'importanza fondamentale che assume la struttura istituzionale della Comunità nel quadro del processo d'integrazione europea. E' su questa struttura istituzionale, del resto, che si accentrano gli sforzi delle opposte tendenze, centripete e centrifughe, nell'equilibrio volutamente incerto ed instabile fra poteri nazionali e poteri comunitari che è costituito dalla Comunità europea.

Sembra dunque ampiamente giustificata - anche se l'attuale momento storico-politico non appare come il più favorevole per il movimento unitario europeo - una prima, riflessiva discussione sull'avvenire della struttura istituzionale della Comunità

Alcuni pericoli

4. A nostro parere, il pericolo più grave di una discussione del genere è costituito dalla incapacità, voluta o meno, di superare gli schemi degli ordinamenti costituzionali o internazionali conosciuti. E' assai diffusa la tendenza, in altri termini, di riproporre sul piano comunitario la medesima struttura istituzionale degli Stati membri, con qualche variante presa a prestito da altri ordinamenti costituzionali o, in opposta ipotesi, dall'ordinamento internazionale. Questo modo di vedere le cose provoca una serie di conseguenze negative:

- a) non si tiene conto dell'originalità della Comunità europea, che le ha permesso di nascere e che appunto risiede nel fatto di avere dato vita ad un ordinamento di tipo nuovo (né "costituzionale" o federale né semplicemente "internazionale" o di cooperazione) il quale ha dimostrato di potere vivere e svilupparsi senza negare gli ordinamenti degli Stati membri;
- b) non si tiene conto della crisi, sempre più evidente, che investe la struttura costituzionale per così dire "classica" degli Stati a regime democratico-parlamentare e lo stesso principio della divisione dei poteri sul quale essa poggia;
- c) non si tiene conto del fatto che un sistema istituzionale comunitario è già in essere con proprie peculiari caratteristiche, la più importante delle quali è costituita dalla dimostrata esigenza di una continua mediazione fra interessi e poteri nazionali e interessi e poteri comunitari: per astratta e condannata che sia, la "sopranazionalità" voleva appunto essere l'espressione di questa mediazione continua in una moderna visione della "federazione" non più concepibile come semplice trasferimento di poteri e di sovranità dal piano nazionale a quello federale.

5. Ci si potrebbe chiedere, tra l'altro, se la stessa nozione di "federazione" non ha già fatto il suo tempo. Se, in

altri termini, l'insistere su schemi ormai antiquati non condurrebbe al rischio di sostituire un "nazionalismo federale" ad un "nazionalismo nazionale", attraverso la semplice dislocazione di una struttura che non corrisponde più ai tempi in cui viviamo.

6. Analoga riflessione riguarda - in una prospettiva a più lungo termine - il principio del suffragio universale sul quale si è fino ad oggi basato qualsiasi tentativo di organizzazione democratica. Ci si potrebbe chiedere se anche questo principio, in una società strutturata sulle esigenze dei tempi moderni, sempre più condizionata da una problematica che favorisce l'apparato tecnocratico, non sia da rivedere sostanzialmente.

Esigenze da rispettare

7. Ciò posto, però, si tratta comunque di evitare che le innovazioni diventino rivoluzioni e che le rivoluzioni comportino distruzione senza creazione. Non avrebbe senso immaginare novità, sia pure funzionali, se i principi fondamentali della società democratica dovessero soffrirne. Di più: se la democrazia, intesa come cosciente volontà di auto-governo, dovesse essere posta in causa.

L'esigenza da rispettare è dunque, anzitutto, la regola democratica. Qualsiasi costruzione politico-istituzionale creata od imposta al di fuori di questa regola deve essere combattuta ed ostacolata con ogni mezzo poichè i suoi fini sarebbero allora, per la natura stessa delle cose, illeciti perchè illecita la società che si intende così organizzare.

8. Occorre poi riflettere all'esigenza della funzionalità. Bisogna che l'esercizio del potere sia agevole, chiaro, preciso e tempestivo oltre che conforme alla legge. Da qui la necessità di regole chiare, di competenze ben definite, di responsabilità ben precisate, di speditezza nelle procedure. Ad un "governo" sicuro (nella misura in cui la stabilità dà sicurezza) deve corrispondere un controllo altrettanto efficace di un "Parlamento", ma non necessariamente in una posizione di contestazione quanto, piuttosto, in un quadro di collaborazione dialettica fra elementi necessari dello stesso apparato funzionale. Da questo punto di vista l'assioma secondo il quale "il Parlamento è il nemico naturale del governo e viceversa" perde qualsiasi valore logico, la soluzione del problema della balance of powers dovendo costituire il punto di partenza, la base dei due organi e non lo scopo della loro azione.

9. Nella Comunità, infine, si deve tenere conto di una realtà che è ben lungi dall'essere superata e che probabilmente, del resto, è contestabile se sia opportuno superare con forme e procedure già conosciute. Si tratta delle cosiddette "realità nazionali" ossia dell'individualità storico-politica

degli Stati membri. Gli Stati europei si adatterebbero difficilmente ad un processo di unificazione che tendesse a sopprimere la loro individualità e che non consentisse loro non soltanto una ampia autonomia amministrativa ma anche un concreto esercizio di potere a livello comunitario. Questa realtà è nei fatti quotidiani di ciascuno dei paesi europei, nonostante le dichiarazioni ottimistiche ed entusiaste che potrebbero significare il contrario ma che sono possibili e giustificate grazie allo scoperto atteggiamento contrario di uno dei paesi membri della Comunità.

Prospettive

10. Numerosi e vari sono gli esempi ipotizzabili di una struttura istituzionale comunitaria, tanto più se fosse possibile immaginare realtà politiche diverse da quelle che oggi viviamo.

Un contributo concreto, per consentire di riflettere senza alcuna pretesa di definitivo, potrebbe essere fornito dallo schema seguente:

- a) un Parlamento composto da 600 membri dei quali 500 eletti a suffragio universale diretto proporzionalmente al numero degli elettori (o delle popolazioni) e 100 designati, in numero paritario, dai Parlamenti nazionali dei paesi membri della Comunità (1);
- b) un Comitato economico e sociale composto da "x" membri designati dalle rappresentanze sindacali, dalle organizzazioni di imprese, dalle organizzazioni professionali; ecc.;
- c) un Esecutivo composto da un massimo di 11 membri eletti dal Parlamento sulla base di proposte (lista contenente almeno il triplo dei membri da eleggere e cioè 33/11) formulate da un Consiglio dei governi degli Stati membri;
- d) un Consiglio dei governi degli Stati membri composto dai rappresentanti dei governi nazionali;
- e) una Corte di Giustizia composta da 9 giudici nominati per 1/3 dal Parlamento, 1/3 dal Comitato Economico e Sociale e 1/3 dal Consiglio dei governi.

Il potere legislativo dovrebbe essere esercitato dal Parlamento con il parere obbligatorio (ma non vincolante) del

(1) - Ciò per consentire una certa proporzionalità della rappresentanza, assicurare un equo numero di mandati a ciascuno Stato membro e permettere un legame fra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.

Comitato economico e sociale. Tuttavia il Consiglio dei governi, ma con decisione unanime, può annullare le decisioni del Parlamento entro 60 giorni dalla loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità.

L'Esecutivo, il Comitato economico e sociale ed il Consiglio dei governi avrebbero - come il Parlamento - facoltà di iniziative legislative.

Il potere esecutivo dovrebbe essere esercitato dall'Esecutivo al quale spetterebbe anche, nei limiti e nel quadro delle decisioni del Parlamento non rese nulle dal veto unanime del Consiglio dei governi, un potere regolamentare.

Il potere giurisdizionale sarebbe esercitato dalla Corte di Giustizia.

11. In tale schema sommario l'accento è posto sulla funzione del Parlamento i cui poteri, tuttavia, risulterebbero limitati dal parere obbligatorio del Comitato economico e sociale e dal possibile "veto unanime" del Consiglio dei governi.

Affidare al Parlamento eletto dai popoli tanta parte dei poteri significa rispondere all'imperativo principale e pregiudiziale di ogni sforzo unitario. Sarebbe infatti palesemente assurdo - almeno per chi scrive - sforzarsi di costruire un'organizzazione comunitaria nella quale i poteri principali non siano affidati ai legittimi rappresentanti dei popoli. Di più : sarebbe assurdo immaginare l'unità europea se non come unione dei popoli europei e cioè attraverso la partecipazione e con il concorso dei popoli. Il processo unitario sarebbe altrimenti destinato a fallire e comprometterebbe i principi di base della convivenza sociale sui quali sono fondati gli Stati democratici europei e, in definitiva, l'Europa come espressione politica.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10132
24 APR. 1991

BIBLIOTECA