

WORKING PAPER

<b>DOCUMENTO DI LAVORO</b>	PPE/2
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

IL SISTEMA POLITICO COSTITUZIONALE

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

**iai**

istituto affari internazionali

**iai**

### Premessa

Il discorso sul sistema politico che ci interessa fare in questa sede è strettamente connesso con il tema generale del convegno, quello della presenza italiana nella politica internazionale. Ne consegue che la stessa definizione del concetto tutt'altro che univoco di sistema politico va fatto in parallelo con quello del sistema internazionale. (1)

Oggi la distinzione tra politica interna e politica estera perde molta della sua importanza e decade con essa l'importanza della strumentazione diplomatica. Politica monetaria e dell'agricoltura, problemi delle società multinazionali, politica industriale e, più in generale, la quantità e la qualità di quello sviluppo economico che costituisce oggi l'obiettivo primo di ogni stato, sono insieme problemi interni e internazionali. I legami fra i vari stati e le varie società sono molteplici e coinvolgono ogni settore dell'amministrazione e ogni gruppo di interesse.

Forse si potrebbe definire il sistema internazionale come un insieme di sistemi politici "aperti" (anche se la dottrina mette sempre l'accento sulla chiusura) nell'ambito di un "sistema politico imperfetto". Il riferimento storico da prendere in considerazione è forse quello del sistema politico medievale piuttosto che quello degli stati nazionali. Un sistema politico quindi di cui i soggetti sono vari ed eterogenei (stati ed individui, società multinazionali e sindacati, forze politiche e organizzazioni sovranazionali, organizzazioni internazionali e regionali, chiese e gruppi di interesse...) e le cui tensioni presentano un carattere ambivalente in quanto negano e riaffermano insieme il carattere di "sistema".

La accettazione dell'esistenza di un sistema politico internazionale comporta conseguenze anzitutto sul concetto (o sul mito?) della sovranità - in quanto implica necessariamente centri decisionali esterni - giungendo fino a sconvolgere la classificazione tradizionale delle fonti del diritto. Ma esso importa anche delle conseguenze sul piano dei compiti dei sistemi politici statali.

La politica internazionale vi appare infatti come un'attività il cui scopo è anzitutto di concorrere a formare le decisioni internazionali portandovi dentro le proprie esigenze di politica interna. Ciò vuol dire che occorrerà coordinare tutte le richieste che provengono dall'interno fino a farle divenire un progetto di azione politica internazionale sul quale ricercare un consenso. In negativo ciò significa che un sistema politico incapace di questa azione di coordinamento non può fare una coerente politica internazionale. La necessità di una sempre maggiore unificazione, che si identifichi con l'attività di coordinamento e di direzione politica dell'intero governo, è anche all'origine della decadenza dei ministeri degli esteri che si è verificata in tutti i paesi.

Un secondo aspetto della politica internazionale - quello che contribuisce a renderlo di grande respiro - deriva dalla

necessità di avere una visione che non riguardi soltanto la posizione negoziale ma anticipi in qualche modo la soluzione futura. Da questo punto di vista occorre tener presente che lo scopo della politica internazionale è di contribuire a formare, adattare o modificare l'intero sistema politico internazionale.

La connessione tra momento interno e momento internazionale vale anche in senso opposto. Questo terzo aspetto - che potremmo definire della recezione - significa che affinché si abbia una politica internazionale le decisioni e gli accordi perseguiti nel sistema politico internazionale debbono continuamente diventare concreti ed essere quindi immessi nel sistema politico interno.

Sintetizzando - ma senza accettare il determinismo implicito nella formula - si potrebbe dire che oggi più che mai il compito di un sistema politico statale è quello di trasformare la politica interna in politica internazionale e la politica internazionale in politica interna.

#### Alcuni esempi

Se, sulla base di questa impostazione andiamo a vedere più da vicino la politica internazionale elaborata dal sistema politico italiano, ci troviamo di fronte ad una serie di atteggiamenti non coordinati quando non addirittura contraddittori. Per non tenere il discorso nel vago si considerino, tra i tanti, i seguenti esempi: (2)

##### 1 : Aiuto allo sviluppo

"Il 24 ottobre 1971, alla XXV Assemblea delle Nazioni Unite a New York, illustrando le linee generali di azione, il responsabile della politica estera italiana affermava che l'assistenza italiana ai paesi in via di sviluppo era motivata dalla coscienza che tutti gli squilibri politici, economici, sociali e tecnologici costituiscono pericoli per la pace e vanno quindi eliminati e prometteva che nei prossimi anni essa sarà caratterizzata, tra l'altro, da prestiti a più favorevoli condizioni e da una aumentata percentuale dell'aiuto pubblico su quello privato.

"Allorché, però, si è trattato di approvare il documento tecnico che indicava le modalità da seguire per raggiungere proprio gli obiettivi indicati, la delegazione italiana non avendo ricevuto alcuna istruzione al riguardo, era costretta a mantenere le riserve esplicitate che su quei medesimi argomenti erano state fatte in altre sedi internazionali, sempre facenti capo all'ONU" (3)

(A questo esempio si potrebbe aggiungere il contrasto fra la "particolare vocazione all'aiuto allo sviluppo" a cui accennava un discorso del ministro Medici mentre la delegazione si trovava in una situazione spiacevolissima e senza precedenti al Comitato di aiuto allo Sviluppo dell'OCSE). (4)

## 2 : Politica agricola

"Per le inadempienze italiane, si può subito fare una differenza con quelle degli altri paesi della Comunità ed è che per lo più esse vanno contro l'interesse dell'Italia. Questo si può spiegare con il cattivo funzionamento della burocrazia e col disinteresse della classe dirigente politica. O sono impegni presi alla leggera e quindi non maturati insieme all'apparato burocratico e quindi formalmente imposti dai responsabili politici e burocratici, senza poi avere la forza di imporli nella fase esecutiva.

"Il caso più tipico è quello del catasto vitivinicolo, che era stato per anni una delle richieste dell'Italia; data l'importanza della produzione vitivinicola in Italia era abbastanza assurdo che essa non fosse tra i prodotti regolamentati, non facesse parte del mercato comune agricolo. Da qui una lunga storia di negoziati per far diventare anche il vino materia di regolamento comunitario. Finalmente, dopo lunghi mesi di negoziati, di pressioni, di ricatti, con una battaglia anche condotta abbastanza bene, comunque legittima dal punto di vista e dell'interesse dell'Italia e dell'integrazione europea, veniva introdotto il catasto vitivinicolo anche in Italia.

"L'Italia tuttavia è andata in Corte di Giustizia, per non aver adempiuto ad un obbligo che era contenuto nel pacchetto di accordo sul mercato vitivinicolo. Questo è un tipo di contraddizioni che caratterizza tutta la presenza italiana nella CEE".(5)

## 3 : Riforma delle strutture agricole

"Nel marzo 1971, dopo una lunga battaglia, sostenuta col solo appoggio della Commissione, l'Italia otteneva il consenso dei partners europei all'avvio di quella riforma delle strutture agricole che va sotto il nome di Piano Mansholt.

"L'accordo, pur importantissimo, non era definito in tutte le sue parti, ma ugualmente indicava con chiarezza il quadro entro cui agire. In base a tali linee si muovevano le varie autorità nazionali che iniziavano a modificare le proprie legislazioni per adeguarle alle decisioni prese o prepararle ad accogliere le precisazioni che sarebbero seguite. Iniziavano parimenti le previsioni e gli studi sugli eventuali effetti e sui seguenti provvedimenti da affrontare. L'unica eccezione la si registrava in Italia che si staccava dal contesto comunitario per la propria inerzia. Ciò nonostante essa fosse stata la propugnatrice del piano e la destinataria - almeno in teoria - di molti dei milioni stanziati dal FEOGA per i prossimi anni. E il distacco tra teoria e realtà nasce proprio dal fatto che per usufruire degli stanziamenti è necessario predisporre dei provvedimenti legislativi e regolamentari appositi.

"Nel marzo-aprile 1972 si aveva il round definitivo in sede comunitaria ed ancora una volta era l'Italia a fare la voce

grossa, spuntandola contro gli altri paesi ed ottenendo stanziamenti ancora più cospicui - di nuovo teoricamente -. Questa volta però il sarcasmo dei partners era estremamente chiaro : "Una politica strutturale non si improvvisa, non è sufficiente aspettare che la manna comunitaria cada, bisogna saperla utilizzare" diceva il ministro francese Cointat mentre il tedesco Ertl esprimeva opinioni simili. Come precauzione - peraltro molto labile -, questa volta nelle direttive approvate e precisate in tutte le loro parti si poneva il termine di un anno per la loro attuazione.

"Alla fine di novembre 1972, dopo otto mesi dall'accordo e a cinque mesi dal termine ultimo previsto per l'adeguamento, la situazione era ancora di stasi, almeno a livello governativo". (6)

A queste osservazioni potrebbe far riscontro il giallo di Bruxelles - com'è stata definita la richiesta italiana di aumento dei prezzi agricoli a cui accennano i giornali del 28 settembre 1973. Che relazione c'è tra queste richieste e la richiesta di politica delle strutture? E con la politica di contenimento dei prezzi?

#### 4 : Politica regionale

"Fra i tanti impegni presi dal "vertice" di Parigi (tenuto lo scorso ottobre dai capi di Stato e di governo della Comunità europea) spiccava - se non altro per la sua suggestione - quello della politica regionale. (...)

"L'ingresso della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca, con il conseguente allargamento della CEE, e l'effettiva esistenza di regioni depresse nell'Europa comunitaria erano considerate garanzia di successo per gli ambiziosi piani messi in cantiere a Parigi. L'Italia - che non solo geograficamente costituisce il Mezzogiorno della Comunità europea - avrebbe dovuto quindi favorire il piano che, sulla base delle direttive del "vertice" è stato elaborato dall'inglese George Thomson il quale, in seno alla Commissione esecutiva della CEE, è responsabile della politica regionale.

"Con grande sorpresa degli ambienti comunitari di Bruxelles gli uomini politici che, di volta in volta, hanno rappresentato il nostro paese nel Consiglio dei ministri CEE (si è segnalato, in modo particolare, il sottosegretario per la Cassa del Mezzogiorno, on. Vincelli) hanno sempre messo i bastoni fra le ruote al progetto Thomson. Hanno invocato la impossibilità di attuare una politica regionale senza prima affrontare e risolvere, la politica sociale; hanno criticato la scarsa dotazione del "Fondo regionale"; si sono insomma mostrati scettici e titubanti. La verità è che una politica regionale a livello europeo potrebbe significare lo smantellamento di tutti gli istituti nazionali di politica regionale, oppure il loro controllo finanziario. E ciò, certamente non farebbe piacere alla nostra classe politica abituata a considerare "istituti", "casse", o "enti" come puri e semplici centri di potere". (7)

"Uno dei temi più importanti e che, per la tragica importanza che ricopre, avrebbe dovuto trovare nell'Italia una posizione di leadership è quello della politica regionale.

"Eppure anche riguardo alla politica regionale non abbiamo formulato alcuna proposta innovativa, oscillando continuamente tra il disinteresse e la paura riguardo alle posizioni degli altri partners, probabilmente per timore che essi potessero in qualche modo interferire con i programmi della Cassa del Mezzogiorno. Il desiderio effettivo dei nostri politici (almeno per quanto si può dedurre dalla posizione tenuta nelle trattative di un mese fa) è quello di ricevere un aiuto quanto più cospicuo possibile dai fondi delle Comunità e spenderlo poi attraverso i canali tradizionali e con i criteri già sperimentati. Questo atteggiamento è naturalmente dettato da un comprensibile obiettivo di conservazione e di rafforzamento delle strutture esistenti, ma presenta il sostanziale difetto di sprecare l'occasione europea per impostare la soluzione dei problemi del Mezzogiorno." (8)

#### 5 : Politica Fiscale

"Nella riunione del Consiglio dei ministri dell'11 aprile 1967 si doveva discutere l'applicazione dell'IVA al 1° gennaio 1970 ai paesi della Comunità. Il sistema, già in vigore in Francia, doveva essere esteso agli altri paesi e sottoposto a sostanziali modifiche. Alla riunione partecipavano oltre ai ministri finanziari, i migliori finanzieri europei e "stuoli" di tecnici, data l'importanza della decisione che doveva essere presa. Per l'Italia era presente Athos Valsecchi allora Ministro delle finanze, con alcuni scettici alti funzionari del Ministero. Il sen. Valsecchi non ha mai aperto bocca nel corso della discussione, accettando e il sistema di applicazione e la data della discussione. E questo per i soliti motivi : a quell'epoca c'era una situazione di crisi in Italia, le questioni interne non consentivano che si andasse a Bruxelles con il dossier conosciuto e naturalmente non c'era stata alcuna discussione a livello governativo.

"Ricordo che i tedeschi avevano fatto tre riunioni speciali di consiglio di Gabinetto per il Consiglio dei ministri, per discutere la questione della tassa sul valore aggiunto; che venne poi applicata in Germania nel corso dell'anno 1966-'68, approfittando della recessione. Fu applicata dopo un'azione di informazione che durò 18 mesi : riunioni di tutti i municipi della R.F.T. per un anno intero, corsi serali ed una media di 3 ore di televisione al giorno, per otto mesi, per spiegare il sistema a tutti gli operatori economici". (9)

"Il caso dell'Iva e dell'ulteriore rinvio chiesto dall'Italia ha ancora tenuto il banco delle non buone relazioni fra la CEE e l'amministrazione italiana. Una prima nota esplicativa per lo slittamento fino al 1° gennaio 1973 è stata diramata dal ministero delle finanze: "Le medesime ragioni che a suo tempo giustificarono la legge di proroga 6 dicembre 1971, n. 1036 - si leg

ge nella nota ministeriale - hanno motivato l'ulteriore rinvio. Esse vanno ricercate negli ordini del giorno votati dai deputati nel marzo scorso ed accolti dal governo. A tali motivi se ne aggiungono altri di ordine tecnico-economico prospettati dalle categorie interessate".

"Ma più che sul rinvio, pur scandaloso in sè, il vero problema si è rivelato quello delle modalità di applicazione e precisamente del rimborso da attribuire alla Comunità quale penalizzazione al nostro ritardo. Perchè, fra le altre cose, a quanto ha riferito la "Agenzia Italia", il decreto legge sul rinvio ha finito per "finanziare" le imprese italiane per circa 650 miliardi di lire. La Commissione ha quindi chiesto, per questo e per altri motivi, che il governo italiano si impegnasse a ridurre i tassi sia dei ristorni Ige all'esportazione sia della corrispondente imposta di conguaglio sulle importazioni; inoltre nel corso delle trattative svoltesi a Roma in marzo tra il ministro Pella e la Commissione esecutiva della Cee, era stato convenuto che le autorità fiscali italiane avrebbero fatto in modo da mettere la produzione industriale degli altri paesi Cee su un piede di parità rispetto ai prodotti nazionali. Secondo gli esperti di Bruxelles, tuttavia, l'Italia avrebbe mantenuto soltanto in parte i propri impegni: infatti, nonostante abbia provveduto alla riduzione delle aliquote dei ristorni e delle imposte di conguaglio nella misura concordata tra Bruxelles e Roma, il decreto legge avrebbe continuato ad accordare un certo vantaggio concorrenziale alla produzione italiana, neutralizzando in larga misura gli effetti equiparativi che la riduzione delle aliquote stesse si prefiggeva di raggiungere. A questo punto la Commissione ha deciso di chiedere schiarimenti e informazioni complementari al governo italiano. Sono state organizzate riunioni a livello tecnico, ma le posizioni sono rimaste invariate; perciò l'esecutivo di Bruxelles si è rifiutato di raccomandare al Consiglio l'adozione della richiesta italiana di rinvio. A livello di Comitato dei rappresentanti permanenti, tipico organo tecnico di mediazione, la domanda del governo italiano è stata tuttavia accolta, superando così le obiezioni della Commissione. Il decreto-legge Ige-Iva è quindi tornato in luglio alle Camere italiane che lo hanno ratificato ed il rinvio al 1° gennaio 1973 dell'applicazione della tassa sul valore aggiunto, è divenuto operante.

"Ci siamo dilungati sul caso dell'Iva, poichè esso è sintomatico di un modo di agire tipicamente italiano. In esso infatti si ritrovano la furbizia della burocrazia che tende a prolungare le "rendite di posizione", la lentezza di un legislativo paralizzato da leggi e leggine di ogni sorta e nello stesso tempo geloso delle proprie prerogative, il ricorso al mercanteggiamento per il tramite della nostra rappresentanza diplomatica spesso costretta a cercare di puntellare senza un chiaro sostegno delle autorità governative situazioni ormai compromesse." (10)

## 6 : Politica scientifica

"L'accord concernant le projet COST 53 (matériaux pour les usines de dessalement de l'eau de mer) est entré en vigueur le 1er novembre 1972. L'Italie, qui était l'un des signataires initiaux, est maintenant le seul pays à ne pas l'avoir ratifié. Depuis le mois de septembre dernier, ce pays n'a pas envoyé de représentants aux réunions du Comité de gestion, peut-être parce que, pour des raisons internes, il s'est avéré difficile de formuler des propositions relatives aux travaux de recherche." (11)

## Amministrazione e politica

A questi esempi, raccolti piuttosto in fretta, se ne potrebbero aggiungere altri. Cosa significa che l'Italia concede alla Romania la clausola della nazione più favorita? Una sconfessione della politica commerciale comune? E come corrispondono le grandi linee della politica europea dell'Italia alle posizioni sostenute in seno al COREPER - il sottocomitato del Consiglio della CEE - dai rappresentanti italiani?

Forse - se non altro per respingere l'alibi della episdicità dei fatti - l'elenco degli esempi avrebbe dovuto essere ampliato e approfondito. Ma già da questa "carrellata" è possibile trarre alcune osservazioni.

La prima impressione è di una tendenza all'astrazione, al non considerare cioè ogni decisione nella concretezza della sua realizzazione. Questa astrattezza è probabilmente in rapporto biunivoco con l'organizzazione di ogni singola branca dell'amministrazione carente dei meccanismi e dei collegamenti necessari alla realizzazione di ogni impulso politico.

Siamo qui nel campo della tecnica amministrativa piuttosto che in quello più propriamente istituzionale ed è difficile all'autore di questa nota prevedere l'esito di quel poco di sforzo che si è fatto recentemente nel campo della riforma dell'amministrazione.

Più complesso è il discorso non appena il contenuto della decisione si allarga in modo da implicare la partecipazione di due o più dicasteri, o comunque da richiedere una opera di mediazione tra interessi contrastanti. E' a questo punto che il sistema politico dimostra tutta la sua incapacità lasciando all'amministrazione il compito di spartirsi quel potere di direzione politica che la direzione politica non è riuscita a far suo.

Si tratta peraltro di una valutazione ormai sempre più diffusa. Come ha scritto un funzionario comunitario:

"Per quanto riguarda la programmazione della politica europea e comunitaria dell'Italia si ha l'impressione che una programmazione vera e propria sia il fatto di pochi uomini politici, talvolta in disaccordo tra di essi, talaltra poco informati, in ogni caso che manchi una vera coordinazione a livello politico, con un'as-



senza grave di partecipazione collegiale del governo alla preparazione dei negoziati e alle prese di posizione politiche in seno alla Comunità. In ogni caso è evidente l'assenza di dottrine specifiche sulle questioni di più grande impegno, con la conseguenza di utilizzare troppo spesso il metodo della richiesta riconvenzionale nei confronti delle chiare e precise prese di posizione dei partners."

Ma l'opinione è diffusa anche a livello politico e trasparente ad esempio dal discorso che, secondo 24 Ore (21 giugno 1973), il senatore Fanfani ha pronunciato a Caserta sostenendo che l'Italia si trovava fuori dal "serpente" e comunque ai margini dell'Europa per una serie lunga di "non omogenei" comportamenti.

La stessa opinione, con una analisi ed una indicazione operativa più precisa, è stata espressa dall'on. Moro :

"Il coordinamento è stato finora compiuto, quando non dovevano provvedervi singole amministrazioni, dal ministro e dal benemerito ministero degli Esteri. Non era proprio questo il suo compito, ma accadeva che lo svolgesse per generale consenso e con qualche successo. La competenza è del governo in generale secondo le sue regole proprie. (...) La via maestra da battere per un coordinamento, sempre più necessario, è quella indicata dalla Costituzione e dalle leggi, per assicurare unità d'indirizzo all'azione amministrativa. (...) Entra dunque in gioco la competenza del presidente del Consiglio (attività assai faticosa, ma insostituibile) e, secondo le regole generali, del ministro del Bilancio. (...) Per fare meglio dunque in avvenire bisogna esaltare i compiti di coordinamento della presidenza del Consiglio, che l'apposita legge dovrà definire in modo appropriato, rivedendo anche, se occorra, quella istitutiva del ministero del Bilancio e della Programmazione. Del resto il Comitato per la politica economica internazionale è presieduto dal presidente del Consiglio e solo per sua delega dal ministro degli Esteri. (...)

#### Parlamento e informazione

Prima di raccogliere le fila del discorso, la nostra raccolta di casi studio e di testimonianze non può ovviamente escludere il Parlamento. E' indicativo il fatto che nonostante esso sia tra i vari organi istituzionali quello che gode di maggiore prestigio, si possono riscontrare nella sua organizzazione e funzionalità quegli stessi limiti che abbiamo già visto nella struttura governativa.

Come ci ha detto il prof. Spreafico "quando si va a vedere il dibattito che avviene in Parlamento, la sua generalità ed astrazione è tale che nessuno riesce a riconoscere quali sono le linee precise di una politica estera, anche quelle poche che si traggono dalle affermazioni generiche; ad esempio il fatto che l'Italia è sfavorevole ai popoli di nuova indipendenza o favorevole a tutte le iniziative della pace. Se uno si prendesse poi la briga di controllare in che atti concreti si realizzano certe af-

fermazioni di principio, e andasse a vedere, ad esempio, le votazioni all'ONU dei nostri rappresentanti, quando c'è di mezzo qualche situazione di questi paesi di nuova indipendenza, vedrebbe che spessissimo queste votazioni sono in contrasto con le affermazioni di principio e non c'è identificazione, oppure esiste un processo così casuale che non è possibile, anche all'osservatore più attento, cogliere precisamente la linea di una politica estera."

Lo stato della situazione risale già alla strutturazione della Commissione esteri delle due Camere. Un funzionario parlamentare ci ha fatto osservare a questo proposito che "da tempo immemorabile, cioè dalla creazione del Parlamento repubblicano, la Commissione Esteri è la commissione che ha meno lavoro, che si riunisce per dibattiti in occasione di crisi, che è totalmente aliena dai problemi del controllo serio, cioè del controllo permanente. (...)

"Forse lo schema di organizzazione della Camera è sbagliato, se la Segreteria della Commissione Esteri prevedesse, ad esempio, tre persone, invece di una sola, ecco che invece di essere una sine cura, la Segreteria della Commissione Esteri potrebbe organizzare un lavoro di informazione, di documentazione per i parlamentari. Ora, senza arrivare alle meraviglie degli Stati Uniti, i servizi documentazione estera del Parlamento francese, ad esempio, dispongono di otto funzionari, ciascuno dei quali è competente per un determinato gruppo di paesi di cui conosce la lingua e che segue con una precisione e con una catalogazione di dati esat-tissima e aggiornatissima.

"Da noi esiste un ufficio studi che non è legato alle commissioni, tanto che si può dire che lo staff della Commissione è quasi esclusivamente cancelleristico: il segretario fa il verbale, l'ordine del giorno ecc., mentre l'Ufficio Studi fa la retroguardia culturale."

Un altro elemento di non funzionalità degli uffici parlamentari è la mancanza di collegamento con le altre commissioni parlamentari.

"Per fare un esempio, ci ha detto Roberto Aliboni, ci si può occupare della ratifica di un nostro trattato con l'Indone-sia, ma pochi si occupano in sede di commissione del debito finan-ziario che l'Indonesia ha nei nostri confronti, di quello che es-so ha significato e di quello che significherà, delle conseguenze enormi che poi trascina a livello dell'industria a partecipazione statale e quindi anche in termini di occupazione, di reddito, per quanto riguarda il nostro Paese. Questa mi pare una scissione ab-bastanza evidente, ma non anche e non sempre anche di ciò che è sostanzialmente politica estera."

Infine c'è il problema dell'informazione, la cui situa-zione ci è stata descritta da uno dei suoi membri, il sen. Banfi.

"Oltre al fatto che la Commissione Esteri è appannaggio dei leaders dei gruppi parlamentari che non partecipano quasi mai

ai lavori, c'è il problema della disinformazione da parte del Governo, primo perchè anche se la Presidenza del Consiglio pubblica una rassegna della Stampa Estera, non la diffonde ai parlamentari; secondo, le relazioni dei Ministri e dei Sottosegretari spesso sono delle semplici relazioni d'ufficio che il Sottosegretario viene a presentare sotto forma di un documento privo di qualsiasi obiettività.

"Se quindi l'informazione non viene dal Governo, dovrebbe essere fatta in modo autonomo dal Parlamento, cosa del resto più corretta. Però la Segreteria della Commissione Esteri, che ha un solo funzionario e spesso nemmeno a tempo pieno, non ha strumenti nè documentazione. Accade così che il parlamentare va alla seduta con un ordine del giorno comunicato di solito due o tre giorni prima, senza conoscere gli elementi di fatto sui quali è chiamato a dibattere. I giornali poi bisogna andare a cercarseli ogni volta.

"L'Ufficio Studi del Senato praticamente esiste solo sulla carta e fa ricerche bibliografiche solo su richiesta."

Occorre tuttavia tener presente, come ci ha fatto osservare l'on Granelli, che la rivalutazione del Parlamento non è solo un problema di competenze o di organizzazione tecnica, è un problema di poteri. "Quando ad esempio negli Stati Uniti la Commissione Esteri alla Camera convoca gli ambasciatori, i generali, esercita un potere che ha e che il Presidente degli Stati Uniti non le può contestare; mentre da noi i regolamenti della Camera, delle Commissioni, la ripartizione per settore delle Commissioni, quasi che fossero tutte ripartizioni burocratiche e non il complesso delle relazioni esterne del Paese, sta a dimostrare che la riorganizzazione dei poteri del Parlamento, delle procedure, dei poteri, degli strumenti presuppone una volontà politica di ridare al Parlamento quella funzione di controllo della politica estera che sembra assolutamente inevitabile."

"Il punto cruciale del problema è quello dei rapporti tra Parlamento ed esecutivo e più in particolare la dipendenza del Parlamento dall'esecutivo per quanto attiene a tutta la sua funzione conoscitiva.

La situazione è stata più volte sottolineata dagli stessi parlamentari - così l'ex-deputato Ferrarotti ha scritto una volta: "Il deputato cui viene affidata una relazione comincia con il fare appello alla propria esperienza, chiede dati ai colleghi e agli amici e finisce, nella maggioranza dei casi, per rivolgersi agli uffici ministeriali, ossia al governo (sulla cui attività si presuppone che i parlamentari debbano vigilare), per avere quelle informazioni essenziali che nessuno strumento conoscitivo della Camera è in grado di fornirgli."

Analoghe osservazioni sono state fatte, in sede parlamentare, dal sen. Banfi e dagli on.li Anderlini e Tremelloni. Le informazioni di cui debbono disporre i relatori dei vari bilanci, ha detto ad esempio il sen. Banfi, dipendono integralmente dal

buon volere degli uffici ministeriali.

L'on. Tremelloni, quando era presidente della Commissione Bilancio della Camera, ebbe a segnalare "la eccessiva sommarietà ed insufficienza delle relazioni introduttive con le quali vengono presentati alle Camere i progetti di legge di iniziativa governativa, per cui i singoli parlamentari e le stesse Commissioni permanenti sono costretti a compiere ed a sobbarcarsi lunghe e defatiganti indagini e ricerche per acquisire dati e chiarimenti che consentano di definire la portata e le finalità di disposizioni e di norme che potrebbero certamente e più agevolmente risultare da una più completa e diffusa illustrazione operata in sede di relazione governativa. Si tratta - ha aggiunto l'on. Tremelloni - di una documentazione che, nella maggior parte dei casi le competenti amministrazioni interessate debbono comunque raccogliere nel corso dell'elaborazione, della istruzione e successiva definizione dell'iniziativa legislativa; sicchè sembrerebbe opportuno che tale documentazione istruttoria venisse più ampiamente utilizzata anche ai fini della redazione delle singole relazioni con le quali i provvedimenti vengono presentati in Parlamento."

Un ulteriore esempio ci è stato fornito dal sen. Calamandrei: "Ci sono esempi macroscopici e grotteschi dei documenti che vengono sottoposti all'esame della Commissione Esteri, corretti da un'informazione anacronistica. La situazione più grave di questo ritardo si manifesta per quanto riguarda le questioni comunitarie: così ad esempio, il Ministero degli Esteri redige annualmente una relazione sull'attività delle Comunità europee che arriva alla Commissione Esteri e alla Giunta degli Affari Europei del Senato, e poi all'aula, con almeno un anno di ritardo, per cui diventa uno strumento inutilizzabile."

Lo stesso sen. Calamandrei si è dimostrato molto scettico sulla possibilità e sull'efficacia delle indagini conoscitive, nelle quali tanta speranza si era posta al momento dell'adozione dei nuovi regolamenti, proprio perchè esse non hanno chiarito il problema dei rapporti Parlamento-Esecutivo. Dopo aver dichiarato che "il Senato non è stato ancora in grado di ottenere questo strumento dall'esecutivo", il sen. Calamandrei ci ha fatto questo esempio: "Nella passata legislatura i senatori comunisti della Commissione Esteri erano riusciti a far accogliere in linea di massima la possibilità della conduzione di una indagine sui problemi della politica atlantica, una volta che da parte loro era stato ampiamente argomentato che non intendevano costringere il Governo a rivelare alcuni segreti, ma intendevano sviluppare un'indagine di carattere politico-storico su quello che è stato l'arco degli anni atlantici del nostro Paese, sui suoi aspetti, sui suoi risultati, sui punti attuali."

"Una volta però ottenuta questa approvazione di massima, sono passati gli anni ed il Governo è sempre riuscito a dilazionare e a rinviare questa decisione fino a non farne niente."

Uno dei problemi aperti - ed è, a ben vedere, quello fondamentale - è su chi si eserciti l'indagine conoscitiva.

"I ministri interpellati finora, ci ha detto l'on. Cardia, sostengono che debba essere chiamato a riferire solo il Ministro. Non si possono chiamare ambasciatori, funzionari, esperti. Abbiamo citato la situazione di molti altri Parlamenti, c'è stato risposto che in Italia è diverso."

L'opinione di uno studioso americano (il prof. Rosi) è che al fondo di tutto ciò vi sia implicito un modello di decisione "razionale" più che "democratico".

"Un funzionario del Ministero degli esteri mi dichiarò che solo il personale di quel ministero ha una visione obbiettiva degli interessi vitali dello stato, e che esso viene "ostacolato" nelle proprie funzioni da vari gruppi nella società. Un altro mi domandò perchè mi sarebbe stato utile discutere gli stessi argomenti con dei subordinati quando avevo già parlato con il capo della sezione. (...) Una manifestazione della logica del modello è illustrata dalle risposte che il governo fornisce alle molte richieste parlamentari di inchiesta e di udienza conoscitiva sui problemi della difesa, della Nato, ecc. : il rifiuto che viene dato è giustificato dal ministro, tra l'altro, con l'affermazione che una tale inchiesta verrebbe coinvolta in questioni "politiche". Le implicazioni che da ciò si possono trarre sembrano essere che i problemi di difesa nazionale sono, in qualche modo, al di sopra della politica e quindi risultano in scelte "obbiettive" che devono venir prese dalle persone più qualificate a questo proposito."

"Anche l'eccessiva enfasi governativa sul segreto, rivelata da vari osservatori, può venire vista come parte della logica del modello: cioè, bisogna mantenere il massimo segreto in quanto è meglio non influenzare con pressioni interne i calcoli logici ed obbiettivi degli operatori - esperti, nè divulgare informazioni utili ai propri avversari nel sistema internazionale. (...) Una chiarificazione dell'attitudine della élite governativa riguardo i segreti militari appare nel giudizio della Corte di cassazione, citato nello "Spettatore internazionale" (aprile-giugno 1971, pag. 251); "i segreti militari hanno una riconosciuta preminenza su tutti gli altri interessi salvaguardati dalla legge". Si confronti ciò con l'affermazione del giudice Gurfein nel negare al governo statunitense la censura preventiva dei Pentagon papers : "La sicurezza della nazione non dipende dalla sola difesa. La sicurezza risiede anche nei valori delle nostre libere istituzioni."

#### Governo e Presidenza della Repubblica

Il problema della direzione e del controllo della politica estera coincide con il problema della sopravvivenza di elementi assolutistici nelle costituzioni borghesi. Ma il problema - che nelle sue linee generali fu ben individuato dal Tocqueville - deve essere svolto ulteriormente con un preciso riferimento alla situazione italiana e con un più esplicito riferimento alla forma in cui tale sopravvivenza si manifesta, alla loro legittimità e, di conseguenza, ai possibili rimedi.

Nella costituzione italiana il punto cruciale si rias-  
sume nella timidezza con cui sono enunciati i poteri del presiden-  
te del Consiglio e nel contrappeso che essi trovano nei poteri  
del capo dello Stato.

Questo punto è già stato esaminato dal Negri in un pre-  
cedente convegno dell'IAI (12) dove il relatore osservava : "La  
dicotomizzazione avvenuta tra Capo dello stato e governo, questo  
ultimo costituito quale potere autonomo ed accentrato attorno al  
presidente del Consiglio dei ministri, non presenta una sostanza  
le novità giuridica rispetto alla effettività del regime statuta-  
rio quale risultava dopo la lunga evoluzione (...). Dove si re-  
gistra, invece, un notevole mutamento di proporzioni è nella po-  
sizione del nuovo Capo dello stato : non già nel profilo dei suoi  
rapporti, come organo per le relazioni internazionali, con il go-  
verno e le Camere (questi sono stati definiti, ripetiamo, con al-  
cuni miglioramenti, nei limiti indicati dall'evoluzione statuta-  
ria), ma nella dilatabilità della posizione stessa, sia perchè è  
venuta meno la contiguità col governo, circostanza che in alcuni  
momenti aveva la sua importanza, sia per un'altra ragione che  
esporremo brevemente.

"La figura del presidente della Repubblica, infatti, non  
è circondata dall'alone dei miti e degli ambigui poteri di prero-  
gativa in cui, accanto alla lettera dell'art. 5 dello Statuto, si  
trovavano la norma emblematica della sacertà ed inviolabilità re-  
gia, la posizione di supremas del sovrano in un ordinamento so-  
stanzialmente gerarchizzato ed in una società classista, la sua  
qualifica di "primus miles"; elementi tutti che, uniti alla sua  
normale specializzazione "professionale" nelle arti diplomatiche  
e militari, notevolissima rispetto a quella del transitorio per-  
sonale politico, trasformavano talvolta la primazia in posizione  
del re in un effettivo intervento risolutivo rendendo, comunque,  
concreta e penetrante l'influenza regia ed efficacissima la fun-  
zione commissaria del sovrano, quando era necessaria. Questo re-  
troterra non esiste più. Ma, nel momento di profilare la nuova  
istituzione costituzionale, il nostro Costituente sentì il fasci-  
no di quel vuoto (la costruzione che scompariva era, infatti, uno  
dei più grandi contributi che la mitologia feudale avesse dato al-  
la moderna scienza costituzionale, come l'evoluzione costituziona-  
le inglese ben dimostra), vuoto che riempì con la formazione di  
un nuovo retroterra, in cui si colloca, appunto il presidente del-  
la Repubblica "rappresentante dell'unità nazionale". E se qui si  
aderisce alla retorica dell'Esposito nella parte "demitizzante"  
della efficacia risolutiva di questa qualificazione presidenzia-  
le, pur tuttavia si registra il peso di essa, anche al di là del  
suo profilo giuridico, così come fu fatto, a suo tempo, con la  
norma statutaria della sacertà regia che non significava nulla  
sul piano normativo, ma che su quello operativo, che in definiti-  
va più conta, costituiva una remora di notevole efficacia per la  
controparte del sovrano."

L'analisi del Negri proseguiva passando in rassegna i  
poteri di accredito e ricevimento dei rappresentanti diplo-  
matici, i poteri di ratifica e soprattutto il potere di interven-

to consultivo che discende dall'obbligo del governo di tenere continuamente ed esattamente informato il Presidente sulla condotta della politica estera.

Ma il potere del Presidente della Repubblica trova la sua massima esplicazione nei problemi di politica internazionale connessi alla difesa, grazie alle prerogative di comando delle forze armate e di presidenza del Consiglio supremo di difesa. Il problema è stato affrontato di recente (13) ed è stata messa in rilievo la pericolosità dell'incertezza costituzionale in relazione alle preoccupanti evoluzioni del caso De Lorenzo. Qui basti sottolineare l'importanza del problema quale emerge dal contenuto di alcune riunioni del Consiglio Supremo di difesa: "Due delle riunioni sembrano aver avuto una certa importanza. Nella prima (1963) fu stabilito il criterio dell'aumento del 6% annuo delle spese militari, criterio che non fu poi rispettato dal governo. Una seconda riunione (l'ultima di cui siamo riusciti ad avere notizia) è del 24 gennaio 1969. Era assente il ministro degli Esteri ma era presente (secondo una recente innovazione) il consigliere militare del presidente della repubblica, gen. Bucchi. Segretario del Consiglio era all'epoca l'ex deputato Edoardo Martino. Come affermò un dispaccio di agenzia, tema di discussione era stato "il potenziamento, ormai indilazionabile, delle strutture difensive italiane nel quadro delle accresciute esigenze della NATO". Come è noto, proseguiva il dispaccio, "il Consiglio dei ministri della NATO, nella sua recente riunione a Bruxelles, ha preso atto della necessità di aumentare di almeno quattro miliardi di dollari la partecipazione degli alleati al potenziamento della difesa del continente europeo. Ciò corrisponde ad un aumento del 20% il che significa che l'Italia, per coprire le sue nuove necessità difensive, nel quadro dell'integrazione atlantica, dovrebbe apportare al bilancio della difesa un aumento almeno tre volte superiore a quello apportato per il 1969 e deciso, come ha affermato il ministro Gui, prima della crisi cecoslovacca e prima delle decisioni della NATO."

I poteri del Presidente della Repubblica non costituiscono tuttavia la sola limitazione al potere del presidente e del consiglio. Collegata a questa vi è la particolare posizione del ministro - e quindi del ministro - degli affari esteri.

Anche questo problema - che abbiamo già visto enunciato nella dichiarazione dell'on. Moro, va collocato storicamente. Il ministero degli affari esteri nasce come strumento della competenza specializzata del sovrano e questa origine ha sopravvissuto a lungo nello spirito "antiborghese" del reclutamento diplomatico.

La sempre maggiore intensità e globalità delle relazioni internazionali ha ormai messo in crisi in tutti i paesi questo istituto. Infatti nella misura in cui la politica internazionale non è che un risvolto della politica interna, il suo coordinamento coincide con l'attività di coordinamento della politica "tout court". Di qui il sempre maggiore spostamento di competenza verso il capo dell'esecutivo.

In Italia questo spostamento non si è verificato. Colpa di una certa "impasse" politica e costituzionale, dell'esistenza di governi di coalizione che mal si prestano ad una valorizzazione del capo dell'esecutivo, ma colpa anche delle resistenze della difesa di prerogative di prestigio, della incapacità di adattarsi attivamente nella ricerca di soluzioni alternative.

Anche il problema del controllo o della codecisione parlamentare, si collega ai limiti operativi dell'esecutivo. La anomalia dei rapporti che l'esecutivo intrattiene con il Parlamento, più che un atteggiamento borbonico, è un atteggiamento di difesa di un esecutivo che non vuole scoprire verso l'esterno la sua interna contraddittorietà.

In ogni caso il disorientamento, la contraddittorietà e il velleitarismo della politica internazionale dell'Italia è riconducibile da un lato al fatto che essa è fatta da tutti e quindi da nessuno e dall'altro al fatto che non è più possibile riconoscere ad alcuno una competenza specifica, che non sia armonizzata con tutte le altre attività politiche.

### Conclusioni

Le soluzioni immaginate possono essere molte, ma tutte passano attraverso una valorizzazione del Consiglio dei ministri. Tralasciando la soluzione della modifica costituzionale, siamo piuttosto propensi a pensare a leggi ordinarie e a misure pratiche. (14) Non nel senso, però, di costituire un ministero per l'Europa, come da alcuni è stato proposto: ciò, infatti, complicherebbe la soluzione senza risolverla.

La misura più semplice - e già utilizzata in passato - è che il Presidente del consiglio assuma anche altri incarichi, primo fra tutti quello di ministro degli esteri. Si può pensare poi a supergabinetti e a misure volte ad un maggior coordinamento di una serie di attività amministrative (gruppi di lavoro, valorizzazione del momento interministeriale sotto la responsabilità del presidente del Consiglio, ecc.). E' probabile che in questo senso l'organizzazione della Commissione esecutiva delle Comunità europee - in cui si è riusciti a conciliare competenze specifiche e attività collegiale - possa costituire un esempio da tener presente.

Ma ciò che occorre comunque fare è rendersi conto dell'esistenza e dell'indilazionabilità del problema. Quando l'Italia sarà uscita dall'Europa per "una serie non omogenea di comportamenti" sarà troppo tardi.



N O T E

- (1) Rimandiamo qui ad alcune idee esposte nella prefazione al rapporto dell'IAI "L'Italia nella politica internazionale": 1972-73", Comunità, ottobre 1973.
- (2) Alcuni di questi esempi sono tratti dal documento IAI "Politica internazionale e dibattito politico in Italia", documento che è servito di base ad una discussione con i parlamentari delle Commissioni esteri della Camera e del Senato. Ad esso faremo riferimento come "Doc. IAI".
- (3) Doc. IAI, op. cit.
- (4) Si veda "L'Italia nella politica internazionale: 1972-1973", op. cit., pagg. 46-49.
- (5) Doc. IAI, op. cit.
- (6) Cfr. IAI informa n° 7/1972.
- (7) Cfr. Arturo Guatelli, Corriere della Sera, 7 luglio 1973.
- (8) Cfr. Romano Prodi, 24 ORE, 13 giugno 1973.
- (9) Doc. IAI, op. cit.
- (10) v. L'Italia nella politica internazionale, op. cit., pp. 168-9.
- (11) v. Documento COST, giugno '73.
- (12) G. Negri, La direzione e il controllo democratico della politica estera, in "La politica estera della Repubblica italiana", vol. III, Comunità, 1967.
- (13) Rinviamo per questo problema al saggio di M. Bonanni "Tecnologia militare e controllo politico di oggi" in Il potere militare in Italia, Laterza 1971.
- (14) In questo senso si vedano le proposte di N. Matteucci nel dibattito organizzato dalla rivista "biblioteca della libertà".

BIBLIOTECA	
n° Inv. 40263	09 MAG. 1991
ISI ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA	