

LA LEGGE ELETTORALE 1984
E I PARTITI POLITICI EUROPEI

di

Gianni Bonvicini e Antonio Papisca

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

IAI/39/81

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Partiamo da una rilevazione al negativo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

evidenza i limiti di sempre:

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

5. L'integrazione politica europea è d'altronde frutto del conferimento di potere politico "reale" in capo alle istituzioni sopranazionali. Non è col formale "trasferimento di competenze", sancito in trattati sottoscritti da governi e ratificati da parlamenti nazionali, che tale conferimento effettivamente si attua. Giacché governi e parlamenti sono a loro volta condizionati da altri attori ben più potenti: partiti politici, appunto, e sindacati (oltre a gruppi di pressione vari). E' soprattutto nei partiti politici che risiede il potere politico reale ed è a questi, direttamente, che occorre fare appello per un suo trasferi-

mento in sede sopranazionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

basso e viceversa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Gli incentivi specifici alla sperimentazione partitica sul piano comunitario dovrebbero consistere fondamentalmente nel "riconoscimento" dei partiti europei all'interno del sistema istituzionale della Comunità e nel conseguente loro finanziamento. La legge elettorale dovrebbe quindi fare menzione dei "partiti europei" in modo da favorirne l'identificazione in una sorta di status formale e di agevolarne il ruolo, in modo sostanziale, nel corso della campagna elettorale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 5736

BIBLIOTECA