

**Associazione  
Cultura & Sviluppo - Alessandria**

VIA S. GIOVANNI BOSCO, 28 - 15100 ALESSANDRIA  
TEL. (0131) 204208 - TELEFAX (0131) 254252  
E-MAIL: [associazione.cultura.e.sviluppo.alessandria@pn.itnet.it](mailto:associazione.cultura.e.sviluppo.alessandria@pn.itnet.it)  
<http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/2815>



**INCONTRI DI FORMAZIONE**

**SEMINARIO DI APPROFONDIMENTO**

**SU**

**SOCIETÀ CIVILE E SISTEMA POLITICO DELLE  
RAPPRESENTANZE: QUALI RESPONSABILITÀ NELLA  
PROMOZIONE DI UNA GOVERNANCE (PIÙ) DEMOCRATICA  
DELL'UNIONE EUROPEA?**

***22 APRILE 1999***

- **Contributo introduttivo alla riflessione a cura di GUIDO ASTORI** (Segretario Associazione Cultura & Sviluppo - Alessandria)

Con l'incontro di questa sera concludiamo (per il momento) la riflessione su una serie di temi correlati che abbiamo riassunto nel titolo "... E dopo l'Euro? La costruzione di una Unione "politica" Europea e il ruolo dell'Italia".

Le tre relazioni che abbiamo potuto ascoltare hanno messo a fuoco sia le differenze tra federalismo economico e confederalismo politico (M. L. Salvadori), sia le peculiarità della politica europea dell'Italia negli ultimi quarant'anni (V. Coralluzzo), sia – infine – le posizioni del Partito Socialista Europeo e del Partito Popolare Europeo in merito alle nuove sfide che il Parlamento di Strasburgo dovrà affrontare nei prossimi anni (C. Secchi e R. Bontempi).

Questo intervento, se da un lato cerca di riassumere alcune delle principali questioni che sono state messe in luce nel corso dei precedenti incontri e che sono state sinteticamente richiamate durante la visione della videocassetta, dall'altro lato ambisce a essere funzionale all'avvio di quest'ultima riflessione.

Pertanto, all'interno del ricco menù di spunti che un tema imponente come quello dell'Unione Europea ci presenta, ho pensato sia opportuno concentrare l'attenzione su due questioni in particolare, per rispondere – in qualche modo – anche all'interrogativo specifico di questa sera: "Società civile e sistema politico delle rappresentanze: quali responsabilità nella promozione di una *governance* (più) democratica dell'Unione Europea?".

In altre parole, verrei brevemente soffermarmi, per un verso, sul tema "strategico" del ruolo che è chiamato ad assumere nei prossimi anni il Parlamento Europeo e, per altro verso, sulle funzioni della Commissione, alla luce non solo della ormai nota vicenda delle dimissioni di Santer ma soprattutto di ciò che è seguito a questo episodio, ossia la nomina di Romano Prodi a Presidente (*in pectore*) della Commissione per i prossimi cinque anni (sempre che il nuovo Parlamento, ex art. 158, II, approvi tale nomina e quella degli altri membri della Commissione).

### ***1. Il nuovo ruolo del Parlamento di Strasburgo***

I cittadini dell'Unione Europea, secondo quanto recita l'art. 137, possono contare su 626 rappresentanti al Parlamento Europeo ma sappiamo bene – almeno fino ad oggi – che la logica *politica* di questa importante assemblea parlamentare è espressa fondamentalmente da due grandi famiglie: i socialisti (con 214 deputati) e i popolari (con 202) e da una famiglia assai meno numerosa: i liberaldemocratici (con 42).

Fino ad oggi, il Parlamento europeo ha svolto soprattutto tre funzioni. È stato un parlamento di controllo sulla condotta degli altri organi dell'Unione (Commissione, Consiglio). È stato un parlamento di cooperazione e supervisione nella legislazione comunitaria e nella sua esecuzione. È stato un parlamento di tribuna e di indirizzo, vero portavoce delle preoccupazioni e delle pulsioni dei cittadini europei.

Nella prossima legislatura, il Parlamento Europeo sarà innanzitutto co-legislatore. Con il Trattato di Amsterdam (del 2 ottobre 1997) si è infatti verificato uno spettacolare trasferimento di competenze (da quindici a trentotto materie) alla procedura di co-decisione legislativa che vede appaiati Parlamento e Consiglio, secondo un modello di bicameralismo perfetto (e spetta sempre al Parlamento la prima, importantissima lettura). Si calcola che nella legislatura ventura esso dovrà produrre non meno di trecento codecisioni legislative. È un numero che sembra piccolo nel parossistico *over-dressed* normativo italiano. È di tutto rispetto nella media degli altri parlamenti nazionali dove vi è salda coscienza degli autolimiti del legislatore. Ed è ancora più rilevante se si pensa che quelle trecento "grandi leggi" europee influenzeranno per l'80 per cento la normativa economica di ciascuno Stato membro.

Il Parlamento europeo sarà poi protagonista costituzionale delle necessarie riforme di struttura di una Unione allargata. Ora che il metodo della negoziazione intergovernativa ha mostrato i suoi limiti, si tenta lo sblocco con una strada di riformismo inter-parlamentare (e con una partecipazione articolata tra parlamento sovranazionale e parlamenti nazionali).

Il Parlamento europeo sarà ancora il grande regolatore e controllore nella spinosissima questione dell'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'est europeo e alle due piccole ma strategiche isole mediterranee (Malta e Cipro, con sullo sfondo il problema della Turchia). Si prevede, anzi, che oltre le sedici Commissioni permanenti se ne dovrà costituire un'altra speciale, che seguirà i negoziati e preparerà la decisione parlamentare per ogni Paese (una decisione vincolante per le ammissioni all'Unione). Anche in questa commissione ci dovranno essere quattro-cinque italiani con gli occhi aperti.

Il Parlamento europeo, sarà, infine, l'obbligato luogo di incontro tra l'autonomia della Banca centrale europea e le politiche di quel "governo economico europeo" (di fatto, in via di formazione). Il luogo in cui si definiranno, cioè, i grandi orientamenti della politica economica e finanziaria dell'Unione.

Quattro grandi compiti dunque che si addizionano alle attuali funzioni e che renderanno assai gravoso e specialistico il lavoro euro-parlamentare. Si aggiungono le difficoltà connesse alla funzionalità di un macchinario interno segnato da tre gravi scompensi politico-funzionali.

Il primo scompenso è la divisione, logistica e temporale, del lavoro, imposto dai Trattati, tra le commissioni a Bruxelles e l'Assemblea a Strasburgo. Il secondo scompenso è il mancato superamento

della questione linguistica. Il Parlamento europeo non è riuscito ad imporre due-tre lingue di lavoro: anche il più modesto documento non è ammissibile se non tradotto in tutte le lingue nazionali dell'Unione. Il terzo scompenso (connesso al precedente) è l'assenza di resocontazione dei lavori delle commissioni, con penosità infinite per l'informazione e il coordinamento dei singoli parlamentari e dei gruppi sui lavori in corso.

Di fronte a questo quadro, è difficile – se mi è consentito un breve inciso – non considerare come un dato sconcertante la constatazione del più che probabile spezzettamento della rappresentanza italiana a due mesi dalle elezioni del 13 giugno. Il complesso di Oblomov che si è impossessato del nostro parlamento nelle materie elettorali ha impedito finora ogni sbarramento alla proliferazione di partitini-nicchia. Abbiamo il sistema proporzionale più frantumante d'Europa: paradossalmente, però, questo sistema non si traduce a difesa dei piccoli partiti esistenti, ma incoraggia spinte all'ulteriore divisionismo.

E' quindi chiaro che la possibilità di esprimere una rappresentanza “non sfilacciata” dei nostri interessi nazionali nel Parlamento europeo tende in qualche modo ad allontanarsi. E risulteranno probabilmente ancora più evidenti le difficoltà di coordinamento dei nostri euro-deputati. Difficoltà a “ritrovare” sulle grandi scelte dell'Unione perché troppo grande ed eterogenea è la dispersione. Difficoltà a coordinarsi con le politiche nazionali, anche a causa di una nostra prassi diplomatica – come ci ha ricordato la relazione del prof. Coralluzzo – assai distante dall'attivismo unificante delle rappresentanze degli altri governi.

Queste le conseguenze - come dire? - a portata di mano, nella serie “l'arte di farsi male da soli” in Europa. Ma la correzione del nostro iper-proporzionalismo sostanziale (che, come tarlo si nasconde paradossalmente in molti che, più a gran voce, si dichiarano formalmente paladini del sistema maggioritario) è forse ancora possibile. Corrisponde ad un evidente bene pubblico da tutelare. L'Europa in cui siamo non è fatta da lupi, ma neppure da agnelli. Ora che, sotto la pressione referendaria qualcosa si è mosso per la riforma elettorale nazionale, un risveglio del parlamento italiano, anche per il meccanismo elettorale europeo, contro i piccolissimi ricatti, significherebbe che dell'euro cominciamo a capire anche le ovvie logiche istituzionali. E di questo avremo modo di discutere nell'ultimo modulo in programma dei nostri incontri del giovedì.

## ***2. Le sfide che attendono la futura Commissione Europea***

Sarebbe inopportuno, all'interno di questo commento introduttivo, dimenticare un accenno a quanto è capitato nei mesi scorsi a Bruxelles, ossia alla conclusione “non naturale” della Commissione presieduta da J. Santer.

Già da tempo, soprattutto nella fascia nord dell'Unione si percepiva un senso di disagio nei confronti della Commissione e dei suoi modi di svolgere i compiti che il Trattato dell'Unione le assegna nella sezione III (art. 155-163) e progressivamente non abbiamo potuto non constatare che tutto quello che si poteva vociferare contro il bieco "governo di Bruxelles" è risultato vero.

Non solo, ma una seconda consapevolezza è cresciuta in questi ultimi mesi: scoprire che al "Parlamento fannullone" sono cresciuti per così dire gli artigli e che, alla fine, i rappresentanti del popolo europeo hanno dato il malservito a commissari e eurocrati.

Sono convinto che questa vicenda abbia contribuito in modo significativo a fare nascere (o a rendere più matura) l'opinione pubblica europea in uno spazio politico comune segnato da istituzioni *comunque* responsabili: nel male e nel bene. E, dunque, istituzioni simbolo di una (quasi) credibile democrazia sovranazionale.

Ma così, come ci ricorderebbe il nostro amico Dante Argeri, nascono anche le costituzioni.

Da par suo, il Consiglio europeo di Berlino ha colto, con fulminea prontezza, questa corrente di opinione che chiedeva una immediata radicalità nella soluzione della crisi. Esso ha agito però anche sotto la spinta di un diffuso impulso interno per il ristabilimento dell'equilibrio istituzionale, turbato dalla clamorosa caduta della Commissione europea. E questa tendenza al riequilibrio è propria degli ordinamenti costituzionali vitali. Si era già visto con l'introduzione dell'euro e con l'istituzione della Banca centrale europea. Lo squilibrio "monetario" era stato subito colmato con modificazioni fattuali del sistema: la formazione di un primo nucleo di governo economico nell'*Euro II*, con la sua rappresentanza esterna; l'immediato approntamento di procedure parlamentari per far vedere l'*accountability* della Banca e del suo governatore. Si era già visto con le "scandalose" dimissioni di Oskar Lafontaine, fatto fuori non già dalla sua politica ma piuttosto dalla sua tendenza ad aggredire, con asprezze minatorie, gli equilibri intimi, così appena raggiunti, nel sistema istituzionale europeo.

Di questo vitale ordine costituzionale il nuovo presidente della Commissione Romano Prodi – sempre se verrà confermato dal voto del futuro Parlamento – sarà chiamato a dare una interpretazione inedita del congegno più delicato, sotto il controllo e le pretese di un Parlamento che nell'ultimo anno è cresciuto più che nei suoi primi venti.

La Commissione Europea è, infatti, organo a competenze multiple. Un po' governo, per la sua funzione di dettare agli Stati membri i "grandi orientamenti di politica economica" e per la sua "diplomazia" con la non-Europa. Un po' giudice e "custode" dei trattati, per le sue funzioni decisorie sulle questioni di concorrenza e per le procedure di infrazione. Un po' legislatore, per il suo geloso monopolio dell'iniziativa normativa. Un po' gestore, per la sua funzione contrattuale (130 mila rapporti, si è detto in questi giorni). Un po' amministratore di esecuzione delle leggi europee, in un intricato panorama di "comitati" con le amministrazioni nazionali...

Non stupisce che l'ultimo trattato europeo (quello sottoscritto ad Amsterdam il 2 ottobre 1997) abbia dato a chi dovrà dirigere questo macchinario una configurazione fortemente presidenzialista. “La Commissione agisce nel quadro degli orientamenti politici del suo presidente”, dice l'art. 219 del Trattato. E il presidente interferisce infatti nella nomina degli altri membri della Commissione e ha su di essi poteri di rimpasto. Il tutto sotto il controllo-investitura del Parlamento europeo che, secondo questo nuovo ordine costituzionale, ha un potere di “approvazione” rispetto a quelle che sono, formalmente, soltanto “intenzioni di nomina” da parte del Consiglio europeo. Ma non è solo questione di personale “politico”. L'ultima crisi ha rivelato insufficienze dell'organizzazione e nella cultura di gestione della Commissione: dalle difficoltà dei rapporti tra gabinetti e funzione pubblica europea alla diaspora di agenzie e organi decentralizzati. Il solito “comitato di saggi” è stato incaricato anche di una ricognizione gestionale. La vera nuova visione amministrativa è però attesa dal presidente che si insedierà.

E c'è infine, e più alto di tutti, il compito che il Parlamento europeo ha attribuito alla Commissione: quello di disegnare un progetto di grande riforma istituzionale che regga anche ai pesi e alle differenze dell'allargamento agli altri paesi dell'Europa che premono ai confini dell'Unione. Dal metodo intergovernativo di revisione dei trattati, il Parlamento europeo vuole passare a un metodo interparlamentare, coinvolgente anche i parlamenti nazionali. E il perno di questa originale fase costituente dovrebbe essere appunto una iniziativa organica della Commissione.

Come si vede, non c'è davvero tempo da perdere, anche se la cesura delle elezioni europee rende insuperabile la necessità di assicurare la duplice garanzia dei diritti del Parlamento che esce (che vorrebbe vedere conclusa la crisi con una “nuova” Commissione) e quelli del Parlamento del 13 giugno (che vorrà approvare una “sua” Commissione). Al presidente Prodi spetterà guidare questo duplice passaggio parlamentare. È possibile (e anche consigliabile) che affronti la prima fase di fronte all'attuale Parlamento, con un rimpasto dei commissari in carica, rodati ai delicatissimi dossier aperti. (Per superare intuibili difficoltà personali, legate alla crisi appena superata, il Consiglio potrebbe anche ricorrere, per questa eccezionale congiuntura, al suo potere di modificare temporaneamente il numero dei commissari riducendolo ad un cittadino di ciascuno Stato membro: art. 213). E che affronti, invece, la fase definitiva con una squadra che tenga conto anche delle legittime aspettative politiche della maggioranza del nuovo Parlamento.

Insomma, come al solito, in Europa le difficoltà cominciano quando si è giunti alla meta.