

Nota sul dibattito in merito alle riforme istituzionali

di Luigi Gianniti *
(30 gennaio 2003)

Il dibattito sulle riforme istituzionali - in particolare sulla questione "quale governo dare all'Europa" - che da tempo anima il confronto pubblico in Europa, finalmente è entrato nel vivo dei lavori della Convenzione. A questo è stata dedicata tutta l'ultima sessione del 20 e 21 gennaio. Varie sono le posizioni formalizzate (quella del Benelux, quella della Commissione, quella del Partito Popolare Europeo elaborata a Frascati), ma l'intero dibattito si concentra oggi sulla proposta franco-tedesca, che ha avuto sicuramente il positivo effetto di catalizzare su una proposta precisa, e sufficientemente organizzata, il confronto.

L'impianto istituzionale del documento è molto chiaro e sembra ricalcare la forma di governo francese. Un esecutivo con due distinti vertici: il Consiglio europeo e il suo Presidente, eletto a tempo pieno per un lungo mandato, che si occupano di politica estera e di sicurezza, dando anche un impulso politico fondamentale all'azione dell'Unione negli altri campi; la Commissione, che continua a occuparsi delle materie comunitarie, prima fra tutte il mercato interno. La distinzione segue per molti versi la divisione di compiti propria del sistema francese: al Presidente l'impulso e il dominio riservato della politica estera e di sicurezza; al Primo ministro la gestione del governo.

I critici di questo modello hanno segnalato i rischi di un conflitto istituzionale fra Consiglio e Commissione, acuito da quella che viene giudicata una inevitabile tendenza del Presidente del Consiglio europeo a dotarsi di una propria struttura permanente che si contrapponga a quella della Commissione.

I difensori hanno replicato che il sistema può funzionare sulla base di una chiara distinzione di attribuzioni. Occorre infatti ricordare che il bicefalismo dell'esecutivo, se può essere discutibile in un sistema nazionale, in quello europeo già esiste, e corrisponde alla irriducibile duplicità della legittimazione su cui si fonda l'Unione: quella sopranazionale e quella interstatale. Dunque la questione non è tanto quella di semplificare, quanto quella di rafforzare tutte le istituzioni - Parlamento, Commissione e Consiglio - superando, per quest'ultima, la precarietà della rotazione semestrale della sua presidenza e mantenendo l'equilibrio complessivo.

Nella proposta franco-tedesca l'equilibrio è garantito dalla previsione della elezione da parte del Parlamento europeo del Presidente della Commissione.

Oggi il Presidente è scelto dal Consiglio, e tale scelta viene approvata dal Parlamento europeo. Dare - come da tempo chiedono i tedeschi - al Parlamento europeo il potere di eleggere il vertice della Commissione, vuol dire attribuire a quest'ultimo una legittimazione più forte, e al contempo legarlo maggiormente al Parlamento, il cui ruolo risulterà inevitabilmente rafforzato, potendo scegliere e imporre un suo candidato - magari un parlamentare - ai governi, e non subirne semplicemente le scelte. Che questo sia un esito possibile è confermato da un altro elemento della proposta franco-tedesca: che il Presidente vada eletto da una maggioranza qualificata dei membri del Parlamento. Questa previsione, che persegue il principale intento di sganciare da un vincolo politico di parte il futuro Presidente della Commissione, impone che esso non possa essere scelto se non sulla base di un accordo tra le due grandi famiglie politiche europee, quella popolare e quella socialista. Queste, per superare veti incrociati che inevitabilmente bersagliano e affondano candidati troppo "forti", saranno indotte a superare l'impasse scegliendo piuttosto che un uomo dei governi un leader parlamentare esperto e ben voluto dai colleghi; una dinamica questa ben conosciuta in Italia, se si pensa alla storia e agli esiti delle elezioni dei Presidenti della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune.

La forza della proposta franco-tedesca la pone al centro del dibattito, e tuttavia occorre tenere presente i dissensi che essa incontra, che si concentrano in particolare sulla figura del Presidente del Consiglio europeo eletto a tempo pieno.

La posizione difensiva (già chiamata "fall-back position") sulla quale si stanno attestando i piccoli paesi è quella di

richiedere un Presidente eletto sì, ma scelto tra i membri del Consiglio europeo: un Presidente che sia anche premier di uno dei paesi membri spaventa di meno, poiché non sarà tentato di creare una sua autonoma burocrazia a Bruxelles, e soprattutto non dedicherà un tempo eccessivo ai suoi compiti di presidenza. V'è poi chi pensa (anche in Francia) ad una subordinata di questa opzione, che non si allontana sostanzialmente dalla proposta franco-tedesca: scegliere il Presidente fra i membri del Consiglio, ma imporre che esso non possa cumulare i due incarichi. Dunque il Presidente, una volta eletto, dovrebbe dimettersi dalla sua carica di capo di Stato o di governo ovvero di Presidente della Commissione.

Alla ricerca di un punto di equilibrio, ma per soddisfare anche l'esigenza di dotare l'Unione di una presidenza autorevole ed efficace, il Vice Presidente del Consiglio Fini ha proposto di associare al Presidente eletto uno o due Vice Presidenti. Uno dei quali individuato a rotazione tra i vari membri dell'Unione; l'altro potrebbe essere il Ministro degli esteri dell'Europa, che presiede il Consiglio per gli affari esteri ed è anche membro e Vice Presidente della Commissione.

Un'ulteriore proposta di ammorbidimento del modello franco-tedesco è quella cui sta pensando il Vice Presidente della Convenzione Giuliano Amato, che ipotizza un presidente a tempo pieno, affiancato però da un bureau di presidenza, una sorta di comitato direttivo formato, a rotazione semestrale, da alcuni primi ministri (quattro o sei) scelti seguendo un implicito criterio di rappresentatività di gruppi di paesi omogenei, nella composizione e negli interessi (ad esempio, paesi con popolazione numerosa e paesi più piccoli, paesi di nuova accessione e paesi degli attuali quindici, paesi che più contribuiscono e paesi maggiormente fruitori degli aiuti comunitari). Questa proposta risponderebbe anche alle esigenze di funzionalità del Consiglio: in un'Europa a venticinque, individuare alcuni primi ministri che si facciano portatori nel Consiglio, e con il suo Presidente, dei diversi interessi in campo, potrebbe infatti facilitare la formazione del consenso politico.

Sullo sfondo, come alternativa radicale a queste soluzioni di mediazione, vi è la proposta, lanciata dal rappresentante dell'Assemblea nazionale francese Pierre Lequiller, e ripresa da molti convenzionali (fra i quali Dini, Follini e Tafani), di un Presidente unico; di attribuire cioè ad un'unica persona il mandato di Presidente della Commissione e di Presidente del Consiglio europeo. La proposta appare meno rivoluzionaria di quanto possa sembrare, poiché il Presidente della Commissione già fa parte del Consiglio europeo e, se autorevole (come ai tempi di Delors) tende a divenire naturalmente il punto di riferimento dell'attività del Consiglio. Il Consiglio poi, riunendosi quattro volte l'anno ed avendo più che funzioni decisionali una funzioni generali di indirizzo e proposta, opera come una sorta di conferenza diplomatica, che richiede un chairman piuttosto che un forte presidente sul modello dei premier che dirigono le attività dei governi nazionali.

Questa soluzione è tuttavia osteggiata dagli inglesi, che temono per questa via che la Commissione prevalga sul Consiglio (il ministro degli affari europei del governo di Londra ha definito tale figura una sorta di Kaiser), ed anche dal governo francese, in particolare dal leader del UMP Juppé (pur se risulta che Pierre Lequiller abbia elaborato la sua proposta non senza confrontarsi con esponenti autorevoli del Quai d'Orsay); mentre il Vice Presidente del Consiglio Fini - come anche Giuliano Amato - considerano questa come una prospettiva da non abbandonare, quanto meno come opzione di lungo periodo.

Evidentemente questo presidente con doppio mandato dovrebbe avere anche una doppia legittimazione: essere scelto dal Consiglio, e confermato dal Parlamento, ovvero da un'Assemblea (che potrebbe essere il Congresso dei Popoli menzionato nello schema di progetto di trattato costituzionale) che riunisca un pari numero di parlamentari europei e parlamentari nazionali. Una simile assemblea funzionerebbe da collegio elettorale, sul modello di quanto avviene oggi in Italia per la elezione del Presidente della Repubblica, che è eletto dal Parlamento in seduta comune integrato dai rappresentanti delle regioni, proprio per fornire al Presidente una constituency che garantisca la massima rappresentatività. Intesa così la proposta di istituire un Congresso dei Popoli - che tante critiche ha raccolto in Convenzione, e fra queste anche quelle del Vice Presidente del Consiglio Fini - non sembra avere controindicazioni rilevanti. Non si tratterebbe di un nuovo organo permanente, ma appunto di un semplice collegio elettorale. Secondo il Presidente Giscard il Congresso potrebbe svolgere anche un'altra importante funzione: quella di foro per pochi e grandi dibattiti e confronti tra leader nazionali e parlamentari europei. Anche in questa prospettiva il Congresso non dovrebbe istituzionalizzarsi in un vero e proprio organo, ma mantenere il carattere di luogo di confronto, tanto più utile nella prospettiva - oramai acquisita - del divieto per i parlamentari europei di cumulare il mandato di parlamentare nazionale

(oggi tutti i leader dei partiti italiani sono invece anche parlamentari europei).

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e funzionario del Senato – l.gianniti@senato.it

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali