

## Le istituzioni

di Cesare Pinelli

« Il faut mettre fin à la dérive conceptuelle des années 1990, qui a défiguré le schéma institutionnel des pères fondateurs. Beaucoup ont perdu de vue le schéma initial des institutions ». Così il Presidente della Convenzione Giscard d'Estaing nel discorso pronunciato il 24 ottobre 2002 al Consiglio europeo di Bruxelles. Per la verità anche il Libro Bianco della Commissione dell'agosto 2001 riteneva necessario "rianimare lo spirito originario dei trattati e utilizzare la flessibilità da questi prevista", per superare il "sentimento di estraneità" dei cittadini verso l'Unione. Ma il comune "Torniamo allo Statuto" conta assai meno degli approcci alla riforma istituzionale: la perdurante fiducia della Commissione nel metodo incrementale fin qui sempre seguito, l'invito di Giscard a voltare pagina rispetto a una "dérive conceptuelle" che coinvolge anzitutto quel metodo.

In effetti, a partire da Maastricht i flessibili aggiustamenti che erano serviti ad adeguare man mano le istituzioni ai compiti dell'Unione si sono rivelati insufficienti, quando non si sono confusi con le trattative fra Cancellerie che hanno portato a giustapporre apparati e procedure a conclusione delle Conferenze intergovernative, malgrado le sempre proclamate istanze di semplificazione e di trasparenza. Inoltre, con l'allargamento a venticinque Stati, semplici aggiustamenti non rimedierebbero alla paralisi dei processi decisionali dell'Unione.

Per queste ragioni la Dichiarazione di Laeken ha auspicato "un approccio diverso da quello di cinquanta anni fa, quando sei paesi avviarono il processo", e ha fatto ricorso alla Convenzione non solo per semplificare e riordinare i trattati, ma soprattutto per verificare se ciò non debba "portare, a termine, all'adozione nell'Unione di un testo costituzionale". Si percepisce qui il fallimento delle Conferenze intergovernative e dello stesso metodo incrementale: il grado e le forme desiderabili di flessibilità non sono più riferibili al metodo impiegato nel processo di riforma, bensì al tipo di equilibrio fra stabilità e mutamento che potrà scaturire da un disegno costituzionale di revisione delle istituzioni europee.

Si tratta comunque di una revisione, non di un primo impianto. I richiami - dentro e fuori la Convenzione - al principio dell'equilibrio istituzionale non sono stati rituali, perché l'originaria duplice legittimazione dell'Unione, sovranazionale e interstatale, appare per il momento irrinunciabile. Come preservarla e nello stesso tempo costruire, secondo il mandato di Laeken, un'Unione "più democratica, più trasparente e più efficiente".

La stessa organizzazione dei lavori della Convenzione dimostra quanto l'interrogativo fosse delicato. Il Praesidium si è saggiamente guardato dall'inserire il riassetto delle istituzioni fra i temi affidati ai nove gruppi di lavoro in cui si è ripartita l'attività istruttoria. Così, raggiunto il consenso su questioni meno controverse anche se non meno cruciali, nel dicembre 2002 la Convenzione ha potuto cominciare più serenamente l'esame degli spinosi dilemmi del c.d. triangolo istituzionale composto dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

Al momento non sono maturate soluzioni definitive, ma i più significativi progetti di riforma lasciano indovinare una comune convinzione fondamentale. La necessità e insieme la possibilità di porre confini e regole certe nei rapporti fra legislativo ed esecutivo, nel rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale.

Tutti i progetti convergono sulle conseguenze deleterie provocate dall'attuale confusione di ruoli e di funzioni fra poteri, nonché fra atti legislativi ed esecutivi. Una confusione che menoma il controllo parlamentare sull'operato dell'esecutivo, danneggia la qualità della regolazione e la funzionalità degli apparati, impedisce di individuare le responsabilità delle singole istituzioni nei processi decisionali e si ripercuote sul loro funzionamento interno. Per esempio le sedute del Consiglio in sede legislativa, in quanto semplice formazione del Consiglio dei ministri, non sono pubbliche e non sempre vale la regola della maggioranza.

Occorre dunque far valere il principio di Montesquieu, ma senza ricalcare, a pena di compromettere l'equilibrio istituzionale, i modelli organizzativi degli Stati. Infatti, i progetti di riforma tendono piuttosto a una disgiunzione e ad un successivo riaccorpamento di funzioni in capo alle attuali istituzioni europee.

Il compito è più semplice per il potere legislativo. Secondo molte ipotesi di riforma, generalizzata la procedura di codecisione, il Parlamento europeo diverrebbe titolare del potere di deliberare su tutta la legislazione europea,

congiuntamente a una seconda Camera rappresentativa degli Stati membri dell'Unione (in luogo del Consiglio dei ministri in sede legislativa) composta da un ministro di ciascuno Stato membro titolare di competenze generali e trasversali (quale, tipicamente, il ministro per gli affari europei). La componente sovranazionale sarebbe così posta sullo stesso piano di quella interstatale, e il potere legislativo, eliminate tutte le altre procedure di formazione degli atti attualmente previste, verrebbe organicamente distinto dall'esecutivo. Completerebbe il quadro l'affermazione della prevalenza degli atti legislativi ("leggi" e "leggi quadro", in luogo di, rispettivamente, regolamenti e direttive) su quelli esecutivi, raccomandata dal Gruppo di lavoro sulla semplificazione e accolta favorevolmente nella Convenzione.

Come negli Stati federali, le funzioni del PE diverse dalla legislativa sarebbero invece riservate a tale organo in quanto Camera rappresentativa dei popoli dell'Unione, e potenziate in modo da esprimere più adeguatamente la legittimazione democratica dell'Unione. Così, in molti progetti, in luogo dell'approvazione della nomina del Presidente della Commissione designato dal Consiglio europeo, il PE si vede riconosciuto il potere di eleggere il Presidente della Commissione, salva la successiva approvazione del Consiglio europeo.

Più complesso si presenta il compito di riorganizzare l'esecutivo, ora articolato nel Consiglio europeo, con il compito di dare "all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo" e di definirne "gli orientamenti politici generali" (art. 4 TUE), in un Consiglio dei ministri frammentato in troppe formazioni settoriali, e in una Commissione chiamata ad interpretare l'interesse comune dell'Unione, e perciò titolare esclusiva dell'iniziativa legislativa, ma anche organo di governo sempre più naturale interlocutore del parlamento. Ogni riorganizzazione solleva qui conflitti non solo fra Consiglio e Commissione, ma anche fra Stati grandi e piccoli (che dopo l'allargamento saranno diciannove su venticinque, pur ospitando una non elevata minoranza di cittadini europei).

Il conflitto si è acceso sull'ipotesi di riforma della presidenza del Consiglio europeo, attualmente assicurata a turno da ciascuno Stato membro per la durata di soli sei mesi, e perciò strutturalmente debole. Per rafforzarla, la maggior parte dei grandi Stati (dopo l'iniziativa britannica vi è stato il documento franco-tedesco del gennaio 2003) e alcuni piccoli vorrebbero un Presidente scelto dal Consiglio europeo con un mandato quinquennale, fra quanti abbiano ricoperto le cariche di Capo di Stato e di governo in uno Stato membro, di Presidente della Commissione o del PE. Altri piccoli Stati e la Commissione obiettano che l'ipotesi creerebbe conflitti insanabili all'interno dell'esecutivo e puntano sulla conferma del sistema vigente. Infine, una corrente minoritaria propone l'unificazione delle cariche di Presidente del Consiglio europeo e di Presidente della Commissione, e dunque una coincidenza strutturale fra legittimazione sovranazionale e interstatale che per quanto si è detto forzerebbe i tempi di maturazione dell'impresa costituzionale europea.

Sarebbe peraltro sbagliato ridurre la controversia nei termini di uno scontro fra le due anime dell'Unione. Quante volte abbiamo dovuto constatare che i criteri di nomina non decidono del ruolo di un'istituzione? Pur nominato dagli Stati, un Presidente del Consiglio europeo che si dedicatesse a tempo pieno alla sua funzione per cinque anni potrebbe rapidamente "europeizzarsi". Un'ipotesi simile spiegherebbe meglio le resistenze politiche alla proposta, ma anche la portata strategica delle decisioni della Convenzione europea.