

La presidenza del Consiglio dei ministri UE come crocevia della grande riforma dei Trattati

di Giuseppe Busia

La presidenza italiana deve perseguire con determinazione l'obiettivo di giungere alla firma dei nuovi Trattati di Roma, lavorando perché essi possano rappresentare una base condivisa di valori, diritti e doveri su cui fondare un'effettiva cittadinanza europea, altrimenti priva del necessario collante. Dopo l'allargamento – anche a causa del necessario ampliamento dei casi di voto a maggioranza e dell'accresciuta pubblicità sulle procedure interne – per il Consiglio dei ministri UE diverrà normale dividersi al suo interno fra maggioranze e minoranze, avvicinandosi così alle logiche interne di un'assemblea legislativa. In tale quadro, compito della presidenza sarà soprattutto quello di assicurare l'ordinato svolgimento dei lavori, senza pretendere di garantire e di rappresentare all'esterno un'unità di indirizzo e di azione. Perdono così di significato molte delle paure legate al rafforzamento del presidente del Consiglio dei ministri UE (attraverso l'abbandono della rotazione semestrale) e al rischio di sovrapposizioni e scontri con il presidente della Commissione. Il contemporaneo rafforzamento delle due presidenze rappresenta allora un obiettivo da perseguire con convinzione, tenendo però ben distinti i rispettivi ruoli.

La presidenza italiana avrà successo, se sarà l'ultima del tipo fino ad oggi conosciuto. Eh sì, la riuscita del semestre, che si concluderà nel dicembre del 2003, si misurerà anche – e soprattutto – dalla sua capacità di portare, attraverso la riscrittura dei Trattati avviata con la convocazione della Convezione, alla riforma della presidenza del Consiglio della Comunità/Unione Europea. E, insieme a questa, alla complessiva revisione dell'assetto istitu-

zionale dell'UE. Tutto ciò grazie alla firma di un nuovo Trattato di Roma, che sia anche la Costituzione della nuova Europa¹.

I nuovi Trattati di Roma: un obiettivo a portata di semestre

Prima di occuparsi più specificamente della riforma della presidenza, conviene però sgombrare il campo da uno dei principali ostacoli che qualcuno ha voluto individuare con riguardo alla possibilità di giungere alla firma del nuovo Trattato di Roma nel dicembre 2003: quello del calendario. Il riferimento è all'obiezione secondo cui il tempo a disposizione fino a tale data non sarebbe sufficiente a scrivere la nuova Costituzione europea. In altre parole: l'ambizione tutta italiana di intitolare alla sua capitale un Trattato necessariamente destinato a entrare nella storia, se anche non dovesse rivelarsi del tutto impraticabile, rischierebbe di compromettere i risultati del difficilissimo negoziato in corso, riflettendosi negativamente sui contenuti del Trattato.

¹ Il presente scritto ha a oggetto un evento – quale la prossima presidenza di turno italiana – che sarà necessariamente influenzato da vicende internazionali e nazionali allo stato non prevedibili. Analogamente, nel prosieguo si farà costantemente riferimento a ipotesi di riforma dei Trattati attualmente in discussione, soggette perciò a inevitabili modificazioni nei prossimi mesi. Pur nella consapevolezza di ciò – e quindi dei rischi legati all'idea di analizzare tali problematiche all'interno di uno scritto destinato a essere letto, quando molti di questi riferimenti potranno essere cambiati – si è deciso di svolgere alcune primissime considerazioni sugli assetti istituzionali dell'Unione prossima ventura, nella speranza che esse possano comunque offrire uno spunto di riflessione utile sul cammino che si sta compiendo.

Una scelta editoriale, diretta soprattutto a rendere più agile la lettura dei testi, ha indotto a non apporre al testo alcuna nota esplicativa e a eliminare tutti i riferimenti bibliografici. Per ragioni analoghe, alcune formule saranno utilizzate riassuntivamente e – ove non strettamente necessario – si eviterà di evidenziare talune distinzioni, sia pure particolarmente importanti. Così, ad esempio, ogniqualvolta sarà possibile, si parlerà indifferentemente di Consiglio *della Comunità e dell'Unione* europee, tenendo anche conto dell'imminente razionalizzazione degli assetti istituzionali.

Le considerazioni fatte e le opinioni espresse sono attribuibili esclusivamente alla responsabilità dell'autore e non impegnano in alcun modo le istituzioni e gli enti in cui egli ha lavorato o lavora.

Niente di più falso. Se si prescinde dalle esigenze negoziali degli altri paesi, comprensibilmente spinti a far pesare nei confronti dell'Italia la concessione di firmare a Roma il nuovo Trattato, ci si avvede subito del fatto che i tempi sarebbero sufficienti, anche se la Convenzione non fosse riuscita a compiere i notevolissimi passi avanti fatti fino ad ora e anche se, ancor prima, non fosse già stata stesa una Carta dei diritti fondamentali, quale quella di Nizza. Per rendersene conto basta pensare a un'altra famosa Convenzione che – pur in un contesto politico e culturale completamente diverso – diede grandi frutti: correva l'anno 1787 e nel maggio si riunirono a Filadelfia 55 delegati in rappresentanza di 13 diversi Stati. Il 17 settembre successivo i lavori erano già terminati e poteva essere firmata la Costituzione di quelli che sarebbero divenuti gli Stati Uniti d'America. Certo, allora la realtà era meno complessa di quella di oggi, ed era probabilmente molto più semplice scrivere un testo costituzionale. Tuttavia, se vi sarà la volontà politica, il calendario può risultare favorevole all'Italia. Non solo: una dilatazione dei tempi, lungi dal favorire nuovi e più proficui compromessi, potrebbe rischiare di allontanarli e renderli più difficili. Con evidenti danni non solo e non tanto per l'Italia, quanto per l'Europa tutta.

Una Costituzione in fieri

Occorre però anche porre in guardia da un altro pericolo, sotteso ad alcuni dei discorsi che oggi si fanno intorno alla Convenzione e ai suoi possibili esiti: quello di caricare di eccessive attese il Trattato prossimo venturo. Esso probabilmente – e auspicabilmente – rappresenterà il primo vero documento “costituzionale” dell'Unione. Ma non sarà certamente l'ultimo. Sostenere che si tratterà della Costituzione europea definitiva rischia, invece, di renderne più difficile la stesura, proprio per il peso che, in tal modo, si finisce per dare a esso. Meglio, allora, prendere atto del fatto che, anche se si decidesse di rinviarne l'approvazione di uno o due semestri, non si riuscirebbe comunque ad arrivare ad una stabilizzazione defi-

nitiva dei rapporti fra le diverse istituzioni comunitarie e dei compiti loro attribuiti.

Piaccia o non piaccia, l'Unione Europea continuerà presumibilmente ad avanzare per passi successivi. E i Trattati costituzionali accompagneranno nel tempo questo cammino, anche al di là della scelta che si potrà fare di separare al suo interno le parti più stabili da quelle che lo sono meno. E ciò, principalmente perché gli Stati membri hanno ancora bisogno di sperimentare quanto effettivamente possono mettere in comune, tenuto anche conto del fatto che nel "*Condominio Europa*" sono appena arrivati ben dieci nuovi inquilini, che nessuno conosce ancora sufficientemente bene.

La consapevolezza che si sta per compiere solamente un passo (pur decisivo e storicamente determinante) verso una costruzione più definitiva non deve, però, deresponsabilizzare i soggetti chiamati a compiere tali scelte. Anzi, proprio la previsione che il disegno dovrà essere ultimato successivamente, deve dare la spinta verso un supplemento di impegno perché le fondamenta siano sufficientemente solide per sostenere l'intera costruzione.

La centralità della riforma della presidenza e del Consiglio

Al centro della grande riforma targata UE (come pure del semestre italiano) saranno dunque la presidenza e il Consiglio stesso. Tali organi e le modifiche che saranno in grado di dare al proprio ordinamento possono, infatti, essere scelti come il metro su cui misurare la riuscita del processo di revisione dei Trattati, cominciato con la convocazione della Convenzione.

In questa sede, non è possibile soffermarsi sulle particolarissime caratteristiche dell'assetto istituzionale dell'Unione e sul ruolo di assoluta centralità rivestito dal Consiglio e dal Consiglio europeo, dove gli Stati esercitano il loro ruolo di Signori indiscussi dei Trattati. Ci si deve quindi limitare a ricordare una delle principali peculiarità del Consiglio rispetto agli altri organi comunitari (e in particolare alla Commissione): quello di essere formato da componenti che non sono esclusivamente ta-

li, dovendo nel contempo appartenere ai governi degli Stati membri.

Infatti, mentre i singoli che compongono gli altri organi, quando agiscono istituzionalmente, lo fanno sulla base di un ruolo attribuito loro esclusivamente dall'Unione, i membri del Consiglio agiscono *istituzionalmente*, sia come componenti di questo, sia come membri dei governi nazionali. Questa duplice faccia del Consiglio costituisce insieme la sua forza e la sua debolezza. Forza, perché proprio l'appartenenza agli esecutivi nazionali è alla base dell'attribuzione al Consiglio dei suoi amplissimi poteri, soprattutto di carattere normativo (nonché – con riferimento al Consiglio europeo, dove il dato dell'appartenenza nazionale è ancora più accentuato – del sostanziale monopolio nella revisione dei Trattati, attraverso l'apertura e la conclusione delle conferenze intergovernative). Debolezza, perché il doppio incarico dei suoi componenti non solo priva il Consiglio della loro presenza continuativa, ma – soprattutto – impedisce loro di presentarsi come un organo comunitario a tutto tondo e, quindi, capace di guidare un'Unione forte e coesa. Non a caso, tutti i disegni che preconizzano un più forte coinvolgimento del Consiglio vengono interpretati come – e nei fatti spesso sono – diretti a mantenere in mano agli Stati membri tutti i poteri più rilevanti, evitando così che l'Unione possa svilupparsi con una propria identità autonoma.

Un panorama in continua evoluzione

Prima di addentrarsi nell'analisi di alcune specifiche problematiche legate alla riforma del Consiglio dei ministri UE, sono però necessarie alcune precisazioni. Con il continuo succedersi delle modifiche ai Trattati, si sono moltiplicate le procedure e le prassi attraverso le quali agiscono gli organi dell'Unione (ed è appunto questa una delle ragioni che sono alla base della revisione dei Trattati attualmente in corso), rendendo oggi particolarmente difficile una classificazione onnicomprensiva del loro ruolo e delle procedure interne utilizzate. Questi ultimi elementi, infatti,

cambiano notevolmente sulla base di diverse variabili – e *in primis* a seconda della materia in cui le istituzioni medesime sono chiamate a operare – sconsigliando, in questa sede, una ricostruzione anche solo schematica di tutti questi diversi aspetti.

Per tale ragione, anche le tipizzazioni più comuni e ermeneuticamente più utili (quali quelle che fanno riferimento alla distinzione fra metodo comunitario o intergovernativo, spesso adoperate per classificare i diversi organi a seconda delle logiche prevalenti al loro interno) saranno qui di seguito utilizzate – e dovranno essere intese – come indicazioni di tendenza. E non, quindi, come affermazioni volte a ricostruire puntualmente le procedure adottate da un determinato organismo in *tutte* le diverse circostanze in cui si trova a operare.

Inoltre, poiché il dibattito sulle questioni qui esaminate – nel momento in cui si scrive – è soggetto a una continua evoluzione, si eviterà per quanto possibile di soffermarsi su proposte puntuali e concrete e saranno effettuate considerazioni che è necessario leggere quali tendenze di medio periodo, prescindendo dalla pur significativa scelta degli specifici meccanismi istituzionali, che si vorranno adottare per muoversi nella stessa direzione.

Necessaria una semplificazione delle troppe formazioni del Consiglio

Come è noto, oggi il Consiglio si presenta come una figura dai confini incerti, contrassegnato dal fatto di avere tante facce diverse, quante sono le formazioni attraverso cui si presenta, da quella affari generali alle troppe settoriali. A questa molteplicità di formazioni fa riscontro una pluralità di funzioni, nelle quali si accavallano poteri normativi, esecutivi e di indirizzo generale. Tutto ciò ingenera confusioni e sovrapposizioni di ruoli, che si accrescono ulteriormente quando, a fianco al Consiglio dei ministri, si considera anche il Consiglio europeo.

In attesa che i nuovi Trattati facciano ordine in tale quadro, nel prosieguo di questo scritto, anche quando si parlerà genericamente di Consiglio, il riferimento sarà al Consiglio dei ministri e, in particolare, all'esercizio dei suoi poteri normativi. Ciò, nella pre-

visione che la maggior parte delle sue funzioni esecutive in prospettiva vadano trasferite alla Commissione, legando quest'ultima con un più forte vincolo di responsabilità – o di vera e propria fiducia – nei confronti dello stesso Consiglio e del Parlamento.

È infatti ragionevole ritenere che – almeno come linea di tendenza – il Consiglio (con funzioni normative) sarà spinto a connotarsi sempre di più come un'assemblea legislativa, a fianco del Parlamento, e che andrà progressivamente perdendo le sue rimanenti attribuzioni a favore di altri organi. Ciò, sperabilmente, anche abbandonando il numero eccessivo di formazioni in cui oggi si riunisce.

Non ci si occuperà invece del Consiglio europeo (e della relativa presidenza), ritenendo che tale organo, almeno per un certo lasso di tempo, conserverà il suo ruolo di centro propulsore dello sviluppo dell'Unione e di nucleo per la definizione degli orientamenti politici generali. Ciò, eventualmente anche avocando a sé una parte dei compiti esecutivi, che oggi sono esercitati dal Consiglio dei ministri e che non possono essere trasferiti alla Commissione (quelli più rilevanti, specie in materia di politica estera e di sicurezza comune, nonché di giustizia e affari interni).

L'allargamento come detonatore della "grande riforma"

Molte delle proposte di modifica dei Trattati oggi in discussione sono già state accolte nel momento in cui si è, a ragione, accettata l'adesione di ben dieci nuovi paesi, diversissimi fra loro e, in particolare, rispetto agli attuali membri della Comunità. L'allargamento dei confini dell'Unione comporta, infatti, necessariamente un profondo cambiamento nella struttura e nelle logiche interne di funzionamento di presidenza e Consiglio (oltre che di Commissione e Parlamento). Questo, almeno sotto tre profili, strettamente correlati fra loro.

Innanzitutto, pone il problema della possibilità di mantenere la rotazione semestrale della presidenza. Ciò, sia per il fatto che questa, su un ciclo di venticinque, diverrebbe tanto sporadica da rivelarsi praticamente insignificante. Sia – in particolare – perché un Consiglio dei ministri più ampio e diversificato al suo interno

potrebbe avere bisogno di una presidenza più stabile, capace, se non di garantirne la coesione interna (come si vedrà, non è affatto detto che – dopo le riforme – il mantenimento di tale unitarietà sia effettivamente indispensabile o anche solo desiderabile), almeno di assicurarne la funzionalità e la piena operatività.

In secondo luogo, l'allargamento, unendosi alla spinta correlata di altri fattori, rende indispensabile un più ampio ricorso al voto a maggioranza anche nel secondo e nel terzo pilastro, con il conseguente abbandono dell'unanimità cui finora sono state riservate le decisioni più importanti (sia pure nell'ambito del primo pilastro).

Esiste, infine, almeno un terzo prevedibile cambiamento, legato all'allargamento e in parte conseguente ai due mutamenti cui si è appena fatto cenno. Il riferimento è alla spinta verso una sempre maggiore trasparenza e pubblicità dei lavori del Consiglio, che si ripercuoterà profondamente sui metodi per il raggiungimento del consenso all'interno di esso.

Se in Consiglio dei ministri si vota a maggioranza

Dei tre probabili mutamenti ora indicati, quello su cui si è maggiormente concentrata l'attenzione dei mezzi di informazione è sicuramente la possibile fine della rotazione semestrale alla presidenza. Tuttavia, prima di soffermarci su tale aspetto, conviene analizzare gli altri due (estensione del voto a maggioranza e aumento della trasparenza sulle procedure interne). Ciò, sia perché essi influiranno sulla natura e sul funzionamento del Consiglio dei ministri e della sua presidenza in misura probabilmente anche maggiore di quanto non farà il possibile abbandono della rotazione semestrale. Sia perché, di conseguenza, portano a leggere in termini nuovi la questione della rotazione medesima.

Innanzitutto, dunque, la necessità di aumentare (anche nell'ambito del secondo e del terzo pilastro) il ricorso al voto a maggioranza (semplice o, se necessario, qualificata), riducendo (fino a una loro tendenziale eliminazione) i casi in cui è richiesta l'unanimità. Inevitabilmente, l'allargamento renderà sempre meno funzionale il ricorso all'unanimità a causa della maggiore difficoltà nel trovare l'accordo su una data posizione in venticinque,

invece che in quindici. L'accresciuto ricorso al voto a maggioranza porterà presumibilmente ad abbandonare il metodo negoziale – che fino a oggi ha tendenzialmente prevalso nelle prassi interne – e che di fatto ha portato a pensare, progettare e costruire le diverse decisioni intorno al possibile accordo di tutti. Ciò, anche quando non era formalmente prescritta l'unanimità.

In futuro, la maggiore “normalità” con cui i rappresentanti degli Stati si abitueranno ad approvare regole valide per tutti e a dividersi fra maggioranza e minoranza, presumibilmente farà prevalere all'interno del Consiglio dei ministri le logiche tipiche degli organi collegiali, contribuendo ad avvicinare tale organo al Parlamento, almeno sotto questo profilo.

Più trasparenza per le procedure interne

La presidenza e il Consiglio dei ministri hanno di fronte a loro anche un'altra sfida di grande portata: quella di garantire un più adeguato regime di pubblicità dei loro lavori, nonché, in generale, una maggiore trasparenza della propria attività.

La crescente importanza delle deliberazioni del Consiglio aventi contenuto normativo e la sempre più ampia incidenza delle stesse sui diritti e sulla vita dei cittadini dell'Unione, richiedono che le procedure attraverso cui si giunge ad esse siano quanto più trasparenti possibile. Ciò, al fine di garantire il necessario controllo democratico di coloro su cui le decisioni medesime si riflettono.

Al riguardo, tuttavia, è bene precisare da subito che l'iniezione di trasparenza di cui il Consiglio ha innegabilmente bisogno, per non avere effetti controproducenti, non dovrà essere effettuata per gradi. Una regola non scritta, ma pienamente vigente in tutte le istituzioni pubbliche dotate di poteri decisori, insegna, infatti, che quando in un determinato organo irrompe una ventata eccessiva di pubblicità, questo si blocca perché alla luce del sole è più difficile raggiungere compromessi anche ragionevoli (tutti temono di “perdere la faccia” e difficilmente recedono dalle posizioni iniziali). Oppure le negoziazioni si trasferiscono in altra sede. Così, sotto i riflettori imposti dalla doverosa trasparenza finisce per restare solo la fase di ratifica del-

le decisioni. Le quali, in realtà, sono già state assunte in sedi meno formalizzate e meno soggette a pubblicità.

In definitiva, anche all'interno di un Consiglio abituato a confrontarsi con la regola della maggioranza, un certo grado di negoziazione riservata fra i suoi componenti dovrà essere mantenuta, almeno nel prossimo futuro. Pena, la paralisi dell'organo o lo spostamento delle negoziazioni in sedi democraticamente ancora meno controllabili. Pertanto, sarà necessario mantenere luoghi istituzionali che facilitino comunque il raggiungimento dei necessari accordi e compromessi (prevedendo, ad esempio, una pre-riunione riservata del Consiglio, prima di quella pubblica, analogamente a quanto accade per il *Bundesrat* tedesco).

Pur con tali cautele, l'auspicabile quanto necessario aumento del grado di trasparenza delle procedure decisionali del Consiglio (al pari di quanto si è detto con riferimento al più ampio ricorso al voto di maggioranza e anche a causa di esso), porterà inevitabilmente al dissolversi di quell'apparente monoliticità, che ha spesso caratterizzato il Consiglio nel passato. Ed anche questo contribuirà a mettere in discussione la sostenibilità del metodo negoziale, quale base fondamentale di ogni procedura decisionale e porterà, invece, all'affermarsi di logiche più simili a quelle di un qualunque altro organo collegiale (è, invece, evidente che tali mutamenti potranno eventualmente prodursi nel Consiglio europeo solo in tempi più lunghi e che, quindi, le cautele di cui sopra dovranno essere ancora maggiori).

L'insostenibile leggerezza della rotazione semestrale

Si giunge così al problema della rotazione semestrale alla presidenza e della sua possibile conservazione, anche dopo l'avvio dell'Unione a venticinque Stati. Come accennato, nonostante gli interrogativi maggiori sorgano con riguardo alla presidenza del Consiglio europeo, in questa sede non ci si potrà soffermare specificamente su di essa e sui suoi rapporti con il presidente della Commissione, mentre ci si limiterà a fare qualche considerazione sulla presidenza del Consiglio dei ministri (pur legata, sotto diversi profili, alla prima).

Al riguardo, la considerazione più ricorrente porta a sottolineare come una rotazione organizzata in modo che ogni paese possa accedere alla presidenza per sei mesi ogni dodici anni cesserebbe di essere avvertita come rotazione, proprio a causa della lunghissima attesa cui sarebbe costretto ogni Stato fra un turno di presidenza e l'altro.

Tuttavia, per i fautori di un rafforzamento del Consiglio, il vero problema sta nel fatto che la rotazione, essendo correlata a cicli brevi e – per quanto si è appena detto – sostanzialmente episodici, finisce per impedire alla presidenza di assumere quel carattere “forte” che essi vorrebbero (e che potrebbe invece derivare da un'elezione del presidente per un mandato ragionevolmente lungo).

È infatti, innegabile che l'automatismo legato all'investitura del presidente di turno finisce per annullare il supplemento di legittimazione, che potrebbe venire da tale incarico per chi guida il Consiglio. Fino a quando continuerà a essere utilizzato il sistema della rotazione, il presidente di turno potrà difatti contare (quasi) esclusivamente sulla legittimazione derivategli dall'incarico governativo ricoperto in patria.

Ma siamo veramente sicuri che tale legittimazione sia indispensabile per il presidente del Consiglio dei ministri? Per rispondere bisogna tenere nel giusto conto i mutamenti che probabilmente si produrranno sul Consiglio e sulla sua presidenza, in seguito alle riforme cui si è sopra accennato (ampliamento del ricorso al voto a maggioranza e accrescimento del grado di trasparenza delle procedure interne). Come si è visto, infatti, fra gli effetti che è ragionevole attendersi da tali modificazioni, assume particolare rilievo l'assunzione, da parte del Consiglio dei ministri, dei caratteri tipici di un organo collegiale, abituato a dividersi al suo interno fra maggioranza e opposizione.

Se questa è la direzione verso cui si muove il Consiglio dei ministri, allora anche chi lo presiede vedrà modificare il suo mandato. Non sarà più quello di un *President*, incaricato di mantenere l'unitarietà dell'organo intorno a un programma o a un'azione comune e di rappresentarne all'esterno la volontà unitaria. Quanto, quello di un *Chairman*, che deve dirigere i lavori della piccola assemblea, assicurandone la correttezza e la funzionalità.

In questo quadro, l'eliminazione della rotazione semestrale potrebbe probabilmente rappresentare un obiettivo auspicabile, in vista di una migliore funzionalità del Consiglio. Inoltre, l'investitura elettorale del presidente per un mandato ragionevolmente lungo avrebbe il vantaggio di attenuare (sempre parlando nei termini tendenziali e generici prima specificati) il carattere intergovernativo del Consiglio dei ministri, spostandone le logiche interne verso approdi più spiccatamente "comunitari" (è, infatti, chiaro che l'investitura del presidente da parte degli altri componenti del Consiglio implicherebbe – ben più di quanto non accada oggi – un mandato a rappresentare gli interessi non solo del proprio governo nazionale, ma di tutti gli Stati in quanto membri dell'Unione).

Tuttavia, anche l'eventuale mantenimento della rotazione non produrrebbe gli effetti negativi che talvolta gli vengono ricollegati. Ciò – appunto – perché, dopo la "grande riforma", il Consiglio dei ministri non potrà (e non dovrà) essere quello fino ad oggi conosciuto.

Almeno con riguardo al Consiglio dei ministri, quindi, il problema della struttura della presidenza può essere ridimensionato, potendo essere risolto attraverso più opzioni differenti con risultati ugualmente soddisfacenti. Anzi, proprio tale flessibilità di opzioni (derivante sostanzialmente dal minore rilievo esterno della presidenza di un organo collegiale con poteri normativi, rispetto a quello di un organo esecutivo) potrà probabilmente essere giocata sul tavolo delle trattative per bilanciare le modificazioni, che dovessero essere decise con riguardo alla struttura della presidenza del Consiglio europeo (l'abbandono della rotazione potrà eventualmente essere così in qualche modo compensato dal mantenimento dell'alternanza a turni, per la guida del Consiglio dei ministri).

Verso una razionalizzazione della forma di governo

Ai mutamenti che riguarderanno più da vicino il Consiglio dei ministri, faranno presumibilmente riscontro quelli che investiranno le altre istituzioni comunitarie e, in primo luogo, la

Commissione. Quest'ultima, nonché il suo presidente, dovrebbero infatti vedere rafforzata la propria investitura sia da parte del Consiglio che del Parlamento. Ciò, con un evidente parallelismo rispetto a quanto accade per l'investitura dei governi da parte dei parlamenti nazionali.

Sebbene in questa sede non sia possibile soffermarsi su tali aspetti, si può ragionevolmente ritenere che tutto questo, a lungo andare, contribuirà a far perdere alla Commissione parte di quell'aura di neutralità tecnica, che finora ne ha costituito la principale caratteristica. E che le ha consentito di riservarsi il ruolo di propulsore per i successivi sviluppi del cammino comunitario.

L'investitura parlamentare e consiliare, infatti, finirà probabilmente per accentuare i caratteri politici di tale organismo, il quale, per questo motivo, potrebbe veder ridotto il proprio dominio sull'iniziativa legislativa, a vantaggio dello stesso Consiglio e del Parlamento. Tutto ciò dovrebbe altresì accrescere la responsabilizzazione della Commissione di fronte a questi due organi, che potrebbero così chiamarla a rispondere del suo operato (con i meccanismi che si vorranno scegliere a tal fine).

In tale panorama, la forma di governo comunitaria verrebbe ad assumere una strutturazione più simile a quella cui siamo abituati negli Stati contemporanei, caratterizzandosi per la presenza di tre organi principali, due dei quali coinvolti soprattutto nell'attività normativa (oltre che nell'investitura della Commissione): Parlamento e Consiglio dei ministri, con quest'ultimo sempre più assimilabile a una "*Camera degli Stati*", tipica dei regimi federali. E uno – la Commissione – dotato di poteri esecutivi, ma meno determinante di oggi, per l'esercizio delle funzioni normative. A essi, in una posizione in parte distaccata, potrebbe continuare ad aggiungersi il Consiglio europeo, del quale non è possibile trattare in questa sede.

Quando l'essere cittadini deriva dal riconoscimento di una Carta fondamentale comune

Le considerazioni appena fatte portano, dunque, a ridimensionare almeno in parte alcune preoccupazioni manifestate sia in

sede politica che dottrinale per la (giustamente) temuta creazione di un'Europa bicefala. Il riferimento è ai moniti di chi – di fronte alla proposta di fare eleggere il presidente del Consiglio dei ministri per un mandato più lungo del semestre – ha subito temuto un suo eccessivo rafforzamento e il conseguente esplodere di conflitti con il presidente della Commissione (per ragioni di spazio, si tralasciano invece in questa sede le analoghe considerazioni riferite al Consiglio europeo: si può solamente sottolineare che, in un assetto quale quello qui delineato, non vi sarebbero ostacoli ad addivenire all'unificazione personale della presidenza della Commissione e del Consiglio europeo, da più parti autorevolmente proposta).

In realtà, il conflitto, o anche solo la possibile sovrapposizione di ruoli fra i due presidenti (eventualità sicuramente da scongiurare), possono essere evitati senza rinunciare al rafforzamento di queste due figure. Ciò, purché il Consiglio dei ministri abbia il coraggio di reinventare il proprio ruolo. Da un lato, attribuendosi funzioni diverse da quelle proprie della Commissione e, dall'altro, inserendosi nel procedimento legislativo con un ruolo che lo veda maggiormente coinvolto a fianco al Parlamento, in una logica più direttamente bicamerale.

Il rafforzamento anche contemporaneo di tutte e tre queste istituzioni comunitarie non deve, quindi, essere visto come un pericolo, ma come un obiettivo da perseguire con determinazione. I rischi possono, invece, venire dall'eventualità di non legare tale rafforzamento a una più marcata differenziazione di compiti e funzioni fra i diversi organi. Perché il percorso riformatore possa produrre gli effetti sperati, è dunque indispensabile saper guardare avanti con il necessario coraggio, senza rimanere prigionieri del presente. Tanto più, che molte delle certezze dell'oggi sono comunque destinate a venir meno a causa dell'allargamento.

Oggi, non è dato prevedere fino a quale punto gli auspicati nuovi Trattati di Roma saranno in grado di spingersi verso la costruzione di un'architettura istituzionale compiuta e funzionante. Si può però con certezza affermare che a essi spetta l'arduo compito di gettare basi sufficientemente solide, perché i passi successivi possano essere compiuti con rapidità ed efficacia.

Questo, avendo presente che un eventuale fallimento non porterebbe solo a un peggiore funzionamento di questa o quel-

la istituzione, ma minerebbe alla base la possibilità di far nascere e crescere dei veri e consapevoli “cittadini d’Europa”.

Contrariamente a quella che è stata l’esperienza degli Stati democratici con cui oggi ci si confronta, la cittadinanza dell’Europa a venticinque non potrà, infatti, poggiare su un *demos* unitario, sufficientemente caratterizzato da un’unica lingua e un’unica cultura. Esso non esiste oggi e presumibilmente non nascerà in tempi brevi.

Per tale ragione, gli abitanti dei diversi Stati membri potranno sentirsi veramente cittadini europei solo se riusciranno a riconoscersi fino in fondo nei nuovi Trattati (di qui la responsabilità di chi è chiamato a scriverne il testo). Nel loro porsi come una vera Carta fondamentale dei popoli europei. Nel loro presentarsi come l’espressione di un comune sentire, fatto di valori, diritti e doveri e, per questo, capace di superare le distanze che ancora dividono i cittadini dei Venticinque.

