



MAGGIO 1982 **8**

CROCODILE

Edito da A. Spinelli e F. Ippolito - Dir. responsabile: Pier Virgilio Dastoli - Direzione e Redazione: 16, Bd Clovis - 1040 Bruxelles

Cari Colleghi,

ci scusiamo presso coloro che hanno mostrato interesse per questa Lettera a causa del ritardo con cui essa esce. Da una settimana all'altra abbiamo voluto frenare i possibili eccessi di spirito critico davanti allo spettacolo opprimente della confusione che ha colpito, in questi primi mesi del 1982, tutte le attività della Co-

munità. Abbiamo voluto aspettare un segno qualsiasi che ci mostrasse che la Comunità è pur sempre in movimento. Ma abbiamo aspettato invano.

ALTIERO SPINELLI
FELICE IPPOLITO

Venticinque anni dopo

Una meditazione storica e non agiografica sulle origini della Comunità può aiutarci a capire le ragioni del suo attuale stato di decadenza. Durante gli anni '50, molte circostanze politiche, econo-

miche, diplomatiche e militari avevano posto all'ordine del giorno l'unificazione dei popoli democratici d'Europa, senza tuttavia indicare il cammino da percorrere — fatto assolutamente normale, poiché le circostanze posso-

SOMMARIO

1 Venticinque anni dopo

2 Le difficoltà attuali

3 Che cosa ci si può aspettare dal Consiglio?

3 La questione della volontà politica

5 La questione dell'unanimità

7 I lavori della Commissione Istituzionale

8 Il progetto di orientamento della Commissione Istituzionale

2

no solo porre i problemi, mentre le soluzioni restano affidate agli uomini, se essi sono capaci di trovarle.

Al di sotto della vita politica quotidiana si sviluppò in quel decennio un'intensa battaglia di idee fra coloro che avevano riflettuto sulle vie e sui mezzi per realizzare l'unificazione europea, in modo da convincere quei quattro o cinque uomini di Stato, nelle cui mani si trovava in quel momento la possibilità di far passare il tema dell'Unione, dalla sfera della visione a quella dell'azione. Questi ispiratori erano da una parte i federalisti e dall'altra i funzionalisti.

I federalisti pensavano che il tema centrale da affrontare era quello dell'organizzazione di un nuovo potere politico democratico europeo, parallelo agli Stati-Nazione, con competenze proprie, limitate ma reali, incaricato di guidare i nostri popoli sul cammino, lungo e difficile, dell'unificazione dell'economia, delle relazioni internazionali e della difesa.

I cosiddetti funzionalisti, fra i quali il più influente era Jean Monnet, pensavano che il tema centrale da affrontare era la creazione di impegni comuni « concreti » di politica economica e per i quali l'esecuzione sarebbe stata delegata ad una autorità comune, con un'amministrazione propria, mentre il potere di decidere su ogni ulteriore delega sarebbe rimasto nelle mani dei governi degli Stati membri. L'accumulazione di queste solidarietà « concrete » avrebbe portato quasi automaticamente all'unione politica.

I federalisti avevano dalla loro parte la forza della logica, i funzionalisti avevano quella dell'esperienza delle « agenzie specializzate », inventate dagli alleati durante la prima guerra mondiale e di nuovo impiegate durante la seconda.

La paura delle cose nuove ha fatto sì che uomini di Stato conosciuti come « i padri dell'Europa » hanno in-

fine adottato il metodo delle autorità specializzate, sostenuto da Monnet. Fecero eccezione De Gasperi e Spaak, che compresero a un certo momento l'esigenza federalista. Ma non riuscirono tuttavia a superare né i timori dei loro colleghi, né la pigrizia intellettuale dei partiti.

I federalisti furono dunque i grandi vinti degli anni '50. La costruzione europea è da allora una accumulazione « pragmatica », piuttosto caotica e poco coerente, di atti di unificazione decisi da un Consiglio sempre più pretenzioso, ma quasi impotente, ed eseguiti da una amministrazione europea che si sente sempre più dipendente dal Consiglio.

In questo quarto di secolo la scelta funzionalista ha dato tutto quel che poteva dare — e non è poco! — ma è ora giunta ad un punto in cui si deve tornare all'idea allora abbandonata dell'unità politica federale; in caso contrario anche quel che è stato realizzato con il metodo funzionalista rischia di naufragare.

Le difficoltà attuali

Da molti anni tutti ammettono che la politica agricola deve essere modificata, perché eccessivamente protezionista. Ma da un anno all'altro l'organo di decisione della Comunità, il Consiglio agricolo, non riesce a raccogliere leunanimità necessarie per decidere da un lato prezzi più vicini al mercato mondiale e dall'altra per introdurre la corresponsabilità dei produttori ed un sostegno ai redditi più bassi.

Da molti anni tutti sanno che il Regno Unito si trova in una situazione di squilibrio per quel che riguarda le entrate percepite e le spese effettuate dalla Comunità in questo paese. Si sa che questo squilibrio può essere corretto solo se la Comunità mette ordine nella sua politica agricola, sviluppa le sue politiche strutturali e di solidarietà, dà un carattere di progressività alle sue impo-

ste e abolisce il tetto dell'1% dell'IVA, che rende oggi impossibile ogni politica di grande respiro. Tuttavia il Consiglio non è capace di raccogliere le unanimità necessarie per intraprendere queste riforme.

Si sa da molti anni che i paesi della Comunità hanno bisogno di passare dallo stadio istituzionale attuale a quel-

lo di una vera Unione, che assuma le responsabilità di una politica comune per gli affari esteri e la sicurezza. Ma tutto quel che i rappresentanti dei governi della Comunità riescono a fare o a proporre consiste nell'aumento della lista degli argomenti che dovrebbero essere discussi nel Consiglio e decisi all'unanimità.

Che cosa ci si può aspettare dal Consiglio?

Poiché il sistema istituzionale adottato finora nella costruzione europea fa del Consiglio l'organo di decisione, dunque l'organo politico centrale, è venuto il momento di domandarsi se i fallimenti sono accidentali o organici.

Per evitare una simile analisi della realtà istituzionale della Comunità, gli indiscreti sono stati invitati finora a non sollevare questioni « teologiche » e a essere pragmatici, ciò che vuol dire a non distinguere fra l'apparente e il reale, fra il superficiale e il profondo, fra l'improvvisato e il ben-fondato, fra la vicinanza casuale di idee che non hanno nulla in comune fra di loro ed il legame logico fra idee che dipendono l'una dall'altra. Per guardare le cose come sono, bisognerà pur mettere da parte questo pragmatismo e cominciare a pensare non solo con coerenza ma anche con un po' di coraggio.

I primi ostacoli incontrati sul cammino della Comunità potevano essere ancora attribuiti dai pragmatici a degli incidenti di percorso, che sarebbero stati superati senza troppe difficoltà.

Quando i fallimenti hanno cominciato a moltiplicarsi, si sono pragmaticamente scoperte due grandi spiegazioni, con le quali ci riempiono la testa ancora oggi: *l'assenza di volontà politica comune e l'unanimità richiesta nel Consiglio per decidere.*

La questione della volontà politica

L'assenza di volontà politica comune fa pensare a Bachelierius di Molière che spiega come « opium facit dormire quia est in eo virtus dormitiva ». Dire che non c'è volontà politica comune è esattamente lo stesso che dire: il Consiglio è un organo poco capace di agire; ciò che non spiega ancora molto.

Tutte le istituzioni della Comunità, Corte, Parlamento, Commissione, Consiglio, sono formate da membri provenienti da paesi differenti, dotati di esperienze politiche, giuridiche, culturali, linguistiche differenti e nessuna di esse può arrivare a atti di volontà se non attraverso decisioni collettive. Ebbene, in tre di esse la formazione di una volontà comune europea anche se viene raggiunta laboriosamente, si forma regolarmente ogni volta che queste istituzioni affrontano un problema — e questa volontà ha regolarmente un orientamento costruttivo europeo. In una di esse — il Consiglio — questa volontà molto spesso manca: quando essa si realizza, è sempre ad un livello molto basso di solidarietà europea; spesso essa va nel senso della degradazione di questa solidarietà.

In questo quarto di secolo di vita della Comunità abbiamo visto uomini politici passare da un'istituzione all'altra, dalla Commissione al Consiglio e viceversa, dal Par-

4

lamento al Consiglio e viceversa, dalle amministrazioni europee alle amministrazioni nazionali. Con regolarità, la loro capacità di giungere ad una volontà comune con i loro colleghi degli altri paesi diminuiva o aumentava se essi erano membri del Consiglio o delle altre istituzioni. Tutto ciò dovrebbe far pensare che il difetto sta nell'istituzione piuttosto che negli uomini.

La spiegazione di questa divergenza nel comportamento del Consiglio e delle altre istituzioni non è difficile. Ma il pragmatismo obbliga a non riflettere, a continuare a piagnucolare sulla cattiva volontà del Consiglio, a esortarlo a comportarsi come le altre istituzioni.

I membri della Commissione, del Parlamento, della Corte sono tenuti ad avere una visione europea, nell'interesse della Comunità, per i problemi che essi esaminano. Non possono ricevere nessun mandato imperativo, da nessuno e soprattutto dal governo del loro paese. Sono certamente più sensibili, per la forza delle cose, alle esigenze del loro paese che a quelle degli altri.

Se non v'era nei nostri paesi un sentimento diffuso di una comunità di destino dei nostri popoli, ognuno di essi finirebbe certamente per restare attaccato al punto di vista nazionale in modo esclusivo e permanente.

Ma questo sentimento esiste; è grazie ad esso che le Comunità sono nate, e le Comunità — per il solo fatto della loro esistenza — hanno contribuito a renderlo ancora più reale e più diffuso.

Per questo i membri della Commissione, del Parlamento e della Corte divengono capaci di cercare e di realizzare atti di volontà comune; essi non dimenticano le esigenze delle loro patrie, ma imparano a percepirla e a rispondere nel quadro delle esigenze europee di insieme. Essere capaci di volontà politica comune in senso costruttivo significa solo questo.

Il Consiglio è la sola istituzione fondata su un altro principio. I suoi membri rappresentano i governi degli Stati membri, fanno preparare dalle loro amministrazioni nazionali i dossiers che devono essere discussi al Consiglio, sono responsabili davanti ai loro governi, di cui fanno parte, e davanti ai loro Parlamenti nazionali, non hanno altri margini di manovra che quelli che i loro governi danno loro. In altri termini dietro ciascun membro del Consiglio c'è un processo di formazione della sua volontà politica pesante, complesso, tradizionale, che è stato inventato e messo in opera per esprimere una volontà nazionale.

Il sentimento diffuso della comunità di destino che esiste ormai fra i nostri paesi è presente anche in questi processi nazionali di formazione delle decisioni. Esso frena la tendenza naturale a vedere i problemi europei solo in funzione dei problemi nazionali. Di tanto in tanto, queste istanze nazionali si trovano davanti a gravi scelte di fondo: ritornare (o restare) alla pura e semplice percezione dell'interesse nazionale, o mantenere in vita la Comunità e farle fare talvolta un passo in avanti. La paura di quel che diverrebbero le relazioni intra-europee, se l'idea d'Europa sparisse, e l'evidenza della superiorità della prospettiva europea su quella puramente nazionale, sono tali che il Consiglio (soprattutto nella forma di Consiglio Europeo) è capace di scegliere — e sceglie normalmente — le grandi opzioni europee.

Se scegliere delle opzioni equivallesse a realizzarle, l'Europa unita sarebbe ormai cosa fatta. Basta pensare a tutti gli impegni che i governi hanno preso insieme per creare una moneta comune, un esercito comune, una presenza comune sulla scena internazionale, per dare delle risorse proprie adeguate alla Comunità, per rafforzare il ruolo del Parlamento nel campo legislativo, per allargare il campo di azione della Commissione — e questa lista sarebbe ancora lunga.

Tuttavia, i grandi impegni sono in generale solo orientamenti che mostrano la percezione dei problemi europei, ma non ne costituiscono ancora la soluzione. Perché l'impegno sia seguito dalla realizzazione, è necessario che l'organo di decisione sia capace di prendere tutta una serie di deliberazioni, con continuità — perché le cose non si fanno d'un sol colpo — e con coerenza, perché le inevitabili difficoltà non facciano perdere di vista l'impegno.

Il Consiglio, per sua natura, non è capace né di questa continuità, né di questa coerenza, perché — anche quando un orientamento europeo di principio è stato preso al più alto livello — la realizzazione si fonda sempre sulla ricerca di un accordo fra dieci procedure, nazionali e autonome, di formazione delle decisioni.

Fatte per esprimere i punti di vista nazionali, queste procedure tendono spontaneamente a ridurre, al limite ad annullare, la portata dell'impegno europeo, a mettere in evidenza le esigenze particolari di ogni nazione; a cercare — se esiste — il minimo comune per ciascuna di esse; e, se non esiste, a lasciar rinviare ogni decisione.

Non è vero, dunque, che la volontà comune non esiste; la verità è che essa non riesce ad esprimersi, con la necessaria continuità, all'interno del Consiglio. Se un pesce fuori dell'acqua muore, non è perché non ha volontà di vivere, ma perché ha bisogno di acqua per vivere e nell'aria l'acqua non si trova in quantità sufficiente per farlo vivere.

La questione dell'unanimità

Una seconda spiegazione pragmatica dell'inefficacia politica del Consiglio è quella che la attribuisce al fatto che, contrariamente ai trattati, le decisioni sono prese al suo interno solo se l'unanimità è stata raggiunta.

Se questa procedura esistesse solo da qualche settimana o da qualche mese, si potrebbe credere che si tratta di una violazione dovuta alla mancanza di abitudine che i nostri governi hanno per le regole della Comunità; si potrebbe sperare in un ritorno ai trattati.

Ma l'abbandono della regola della maggioranza risale al 1966, data del compromesso di Lussemburgo, cioè al momento in cui, con la fine del periodo transitorio, la regola dei voti a maggioranza avrebbe dovuto diventare effettiva. Ciò ci porta a dire che questa regola non è stata abbandonata, come si ripete spesso; essa non è mai stata applicata. La sola eccezione è il Consiglio bilancio e ne vedremo più avanti la ragione.

A partire dal compromesso di Lussemburgo, Commissione e Parlamento hanno implorato molte volte il rispetto dei Trattati e di tanto in tanto lo stesso Consiglio, soprattutto nella sua manifestazione più prestigiosa (il Consiglio Europeo) ha riconosciuto che bisognerebbe fare degli sforzi per tornare al voto a maggioranza, almeno quando non si tratta di interessi vitali di uno Stato, essendo ben inteso quest'ultimo il solo giudice del carattere vitale o no di questo o quell'interesse. Ma anche in questo modo, che avrebbe ridotto quasi a nulla l'impegno a votare a maggioranza, il Consiglio non ha mai abbandonato la regola dell'unanimità.

Quest'ostinazione obbliga a pensare che si tratta di una ragione profonda e che se non si è riusciti ad applicare i trattati, la colpa non è dei governi, ma dei trattati stessi. Un'assurdità resta in effetti un'assurdità, anche se essa è iscritta in un trattato.

Un insieme di Stati può decidere che certe politiche nazionali saranno messe in comune, diventando una politica comune. In questo caso questi Stati devono privarsi del potere di prendere certe decisioni, cioè rinunciare a certe parti delle loro sovranità e trasferirle a un insieme ap-

propriato di organi politici comuni. Se questi organi comuni sono democratici, i cittadini riprendono, in quanto cittadini della Comunità, ciò che essi hanno perduto come cittadini dei loro paesi; ma lo Stato membro ha ridotto la sua sovranità. Poiché non decide più in certe materie, esso non può neppure opporsi ad una decisione, ma deve accettarla se è rimasto in minoranza.

Un insieme di Stati può decidere che certe politiche, pur restando nazionali, dovranno essere il risultato di una certa cooperazione. In questo caso, ciascuno Stato mantiene il potere di decidere su queste politiche, cioè mantiene la sua sovranità in questi settori. Tutto quello di cui questi paesi hanno bisogno è una conferenza più o meno permanente di rappresentanti dei loro governi, per cercare di mettersi d'accordo su quel che ciascuno farà per assicurare la cooperazione. In questo caso le decisioni devono essere prese all'unanimità, perché uno Stato sovrano non può accettare che quel che esso stesso ha deciso di accettare. Le realizzazioni sono, così, modeste ed aleatorie, ma nessuno si attende da questo metodo più di quel che esso può dare.

L'assurdità del sistema iscritto nei trattati sta nell'aver proposto la costruzione progressiva di politiche comuni, ma nell'averne affidato il potere di decisione ad un organo capace di cercare solamente una cooperazione precaria di politiche che continuano a restare nazionali. Che c'è allora di strano nel fatto che il Consiglio non riesce a coprire il compito che i trattati gli hanno affidato? Se la Commissione istituzionale del Parlamento europeo vuole aprire una prospettiva di ripresa del cammino della Comunità verso una vera Unione politica, essa deve affrontare il problema dell'allargamento dei compiti e delle competenze dell'Unione, della trasformazione della Commissione della Comunità in un vero esecutivo e del Parlamento in una vera Assemblea legislativa. Essa dovrà tuttavia essere cosciente — prima di tutto — del fat-

to che nessun vero passo in avanti sarà possibile se non proporrà la demolizione del grande ostacolo costituito dal Consiglio, quale esiste e funziona attualmente.

Nella costruzione europea avremo ancora per molto tempo, fra le politiche comuni e le politiche nazionali, una zona grigia di cooperazione fra politiche nazionali. In questa zona, il Consiglio attuale ha ancora un ruolo da giocare e, per le ragioni indicate sopra, non può decidere che all'unanimità.

Possiamo chiamare questa zona « grigia », poiché essa è caratterizzata da un accordo basato sul fatto che certi temi non possono più restare esclusivamente di competenza nazionale, senza che sia contemporaneamente raggiunta la convinzione generale che essi devono divenire dei temi di politiche comuni. Ma, quando si tratta di politiche comuni già esistenti o in formazione, non c'è posto per il Consiglio nella sua forma attuale, con i suoi ministri nazionali, il suo potere di decisione, le sue unanimità.

Dovrà certamente esistere una Camera degli Stati a fianco del Parlamento e dovranno esserle riconosciuti poteri speciali affinché i punti di vista degli Stati membri in quanto tali siano percepiti e compresi.

Saranno i governi nazionali a nominare le delegazioni nazionali alla Camera degli Stati e le nomineranno per periodi fissi. Essi faranno fiducia a questi delegati per quel che potranno dire o fare nella Camera degli Stati, ma non potranno dar loro alcun mandato imperativo, né privarli della loro funzione prima della scadenza del loro mandato. La Camera degli Stati parteciperà con il Parlamento al potere legislativo e al controllo dell'esecutivo, ma non potrà essere il detentore né esclusivo né in ultima istanza di queste funzioni. Solo a queste condizioni potrà essere abolito il voto all'unanimità in seno al Consiglio, poiché i delegati difenderanno gli interessi

dei loro Stati, ma non saranno i rappresentanti del potere di decisione nazionale, cioè della sovranità dei loro Stati. Non a caso la sola situazione in cui il Consiglio vota a maggioranza, malgrado il compromesso di Lussemburgo, è nel Consiglio bilancio, cioè quando esso non è né il detentore esclusivo, né il detentore in ultima istanza del potere di decisione, e dove il Consiglio è una specie di Camera degli Stati in un sistema bicamerale, chiamato « Autorità di bilancio ».

In questa lettera possiamo solo indicare sommariamente l'idea centrale di quella che dovrebbe essere la riforma dell'attuale Consiglio, ma siamo tuttavia convinti che una riforma di questo genere sarà il punto centrale della riforma istituzionale e che tutto il resto dipenderà dalla risposta che si saprà dare a quest'idea.

I lavori della Commissione Istituzionale

La Commissione istituzionale ha avuto la prima delle sue riunioni regolari il 27 e 28 gennaio 1982. Da allora essa ha:

- 1) nominato il suo ufficio di Presidenza, formato dagli onorevoli Ferri, Presidente; Jonker, Nord e Pannella, Vice-Presidenti;
- 2) nominato l'onorevole Spinelli relatore-coordinatore;
- 3) stabilito il calendario politico dei suoi lavori, in base al quale:
 - il Parlamento sarà invitato a pronunziarsi nella sua sessione di luglio sugli orientamenti generali della riforma istituzionale;
 - Basandosi su questi orientamenti
 - la Commissione distribuirà fra sei relatori i temi seguenti:
 - a) competenze dell'unione in materia di politica economica, interna ed esterna;
 - b) competenze dell'Unione in materia di politica della società;

c) competenze dell'Unione in materia di cooperazione politica, di sicurezza e di aiuto allo sviluppo;

d) le finanze dell'Unione;

e) il diritto dell'Unione;

f) le istituzioni dell'Unione.

— i rapporti, coordinati dal relatore coordinatore, saranno sottoposti per approvazione al Parlamento presumibilmente nel mese di gennaio 1983.

— Sulla base di questi rapporti, la Commissione istituzionale preparerà, nel corso del 1983, con l'assistenza di giuristi, il progetto di trattato che istituisce l'Unione europea.

— Alla fine del 1983, il Parlamento sarà chiamato a votare questo progetto.

— All'inizio del 1984, una delegazione del Parlamento farà il giro delle capitali per consegnare il progetto di trattato-costituzione ad ogni governo, domandandogli di farlo approvare dai suoi organi costituzionali competenti.

8

Lungo tutto il corso di questi lavori la Commissione istituzionale svolgerà ampie consultazioni e sarà intrapresa un'azione di informazione presso i Parlamenti nazionali ed i partiti. Da questo calendario consegue che le elezioni europee

del giugno 1984 avranno luogo quando il progetto sarà all'esame dei Parlamenti nazionali, ciò che permetterà alla campagna elettorale europea di essere dominata da questo tema.

Il progetto di orientamento della Commissione Istituzionale

Dopo un lungo dibattito, durato molte sedute, l'on. Spinelli è stato invitato dalla Commissione istituzionale a preparare un progetto preliminare di orientamento, che è attualmente in discussione nella stessa commissione istituzionale. Ecco il testo:

Il Parlamento europeo.

— visto che in questi trenta anni le Comunità e le forme di cooperazione basate su di esse si sono rivelate vantaggiose per i nostri popoli, ma che il tempo, l'esperienza acquisita e il delinearsi di nuove sfide politiche rendono necessarie delle riforme;

— visto che gli sforzi attuali, volti a un miglior funzionamento delle istituzioni nell'ambito dei trattati esistenti, meritano di essere portati avanti con tenacia nell'attesa di riforme più sostanziali che il Parlamento si è impegnato ad approntare;

— vista la sua risoluzione del 9 luglio 1981, con la quale il Parlamento ha deciso di dare esso stesso l'avvio ad un nuovo processo politico e giuridico destinato a porre effettivamente in essere l'Unione europea;

— vista la prima relazione della commissione per i problemi istituzionali.

L'obiettivo dell'Unione Europea e l'iniziativa del Parlamento Europeo

1. Ricorda che:

— l'obiettivo dell'Unione europea è stato fissato fin dal 1952 dal Trattato che istituiva la prima Comunità e successivamente ribadito in numerose occasioni in trattati, accordi, dichiarazioni e iniziative varie — come risulta dal Libro bianco della commissione per i problemi istituzionali.

— da trent'anni, la maggior parte di queste iniziative hanno finito con l'arenarsi nelle procedure diplomatiche tradizionali — ma dichiara che la realizzazione dell'Unione resta indispensabile per sviluppare delle azioni comuni più vigorose, più audaci e più radicate nel consenso popolare di quelle svolte finora,

— il prossimo allargamento della Comunità ad altri Stati membri rende questo sviluppo ancora più urgente.

La necessità di redigere un progetto di trattato

2. Ritiene pertanto necessario elaborare, sulla base dei Trattati, accordi, dichiarazioni e atti comunitari attualmente in vigore, un nuovo progetto di Trattato che de-

finisca i compiti, le competenze e le istituzioni dell'Unione;

3. invita la propria commissione per i problemi istituzionali a formulare i vari elementi di tale progetto — ad avviare ampie consultazioni e a promuovere un vasto dibattito pubblico sui temi dell'Unione.

I grandi orientamenti proposti

4. Propone come fondamento di tale progetto di Trattato i grandi orientamenti seguenti:

Compiti dell'Unione

5. i compiti dell'Unione saranno formulati in una prospettiva storica:

a) di accresciuta solidarietà politica, economica e sociale dei suoi popoli nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà democratiche, nel progresso della giustizia sociale, nella ricerca del pieno impiego e della crescita nella stabilità,

b) di un vigoroso e responsabile contributo allo sviluppo economico e sociale armonioso e giusto di tutti i paesi del mondo e al mantenimento di un'economia mondiale quanto più aperta e stabile possibile,

c) di un vigoroso e responsabile contributo al mantenimento o al ristabilimento della pace, della sicurezza e del diritto dei popoli di decidere essi stessi del proprio avvenire.

6. il principio della sussidiarietà — che costituisce l'essenza dell'Unione — implica che quest'ultima assumerà solo i compiti che congiuntamente possono essere svolti in maniera più efficace che separatamente dagli Stati membri e che sono essenziali per la vita dell'Unione.

Competenze dell'Unione

7. Per attuare questi compiti, il cui contenuto e la cui ampiezza potranno variare in funzione dell'evoluzione dell'Unione, quest'ultima dovrà disporre delle opportune competenze per assicurare le compatibilità, la convergenza e la cooperazione tra le politiche degli Stati membri — e per assumere iniziative proprie (ogni volta che il principio della sussidiarietà lo richiederà) nei settori seguenti:

a) realizzazione degli obiettivi fissati dai Trattati di Parigi e di Roma,

b) i vari settori della politica economica generale (come crediti, investimenti, fiscalità, ricerca) e settoriale (industria, agricoltura, terziario),

c) il passaggio graduale dalla fase degli accordi intergovernativi e quella degli strumenti comuni della politica monetaria e il mantenimento del parallelismo necessario tra l'instaurazione dell'Unione monetaria e dell'Unione economica,

d) l'attuazione di una politica della società (con la politica sociale, regionale, ambientale),

e) il passaggio progressivo dalle azioni nazionali di cooperazione con i paesi del Terzo mondo verso una vigorosa politica comune di aiuto allo sviluppo volta a promuovere un ordine economico mondiale più giusto.

f) la formazione progressiva di un'autentica politica comune europea in materia di relazioni internazionali e di sicurezza,

8. queste competenze dovranno essere stabilite in maniera variabile a seconda dei settori e delle tappe eventuali — ma dovranno soddisfare comunque le seguenti condizioni:

10

a) essere sufficientemente precise affinché le istituzioni dell'Unione possano esercitarle con efficacia,

b) tener conto della prospettiva e dell'evoluzione inevitabili dei compiti dell'Unione — e, pertanto, essere eventualmente subordinate a condizioni temporali e congiunturali che saranno accuratamente definite.

Le istituzioni dell'Unione

9. Le istituzioni della Comunità prefigurano quelle dell'Unione, ma la ripartizione dei poteri tra tali istituzioni dovrà essere modificata soprattutto per rafforzare la funzione governativa della Commissione, accentuare il controllo politico del Parlamento e ridefinire il ruolo del Consiglio;

10. partendo dalle attuali istituzioni della Comunità — e tenendo conto nel contempo di un'esperienza trentennale e della nuova definizione dei compiti e delle competenze qui sopra proposta — la commissione per i problemi istituzionali determinerà quindi le strutture e i poteri delle istituzioni dell'Unione in base ai criteri seguenti:

a) l'Esecutivo: l'istituzione centrale di cui l'Unione deve essere dotata è quella che, nei limiti delle competenze dell'Unione, propone gli orientamenti politici - assicura l'iniziativa legislativa e finanziaria - adotta i testi di applicazione delle leggi dell'Unione - gestisce l'esecuzione delle leggi, delle misure finanziarie e delle politiche appropriate; l'attuale Commissione esecutiva può assumere tali poteri a condizione che il suo stato giuridico venga notevolmente modificato per quanto concerne la sua nomina, la sua organizzazione interna, i suoi poteri e le sue responsabilità,

b) il Parlamento: l'Unione deve avere un Parlamento eletto a suffragio diretto e in modo uniforme e dotato -

nei limiti delle competenze dell'Unione - del potere legislativo, fiscale, di controllo politico dell'esecutivo e di partecipazione adeguata ma determinante alla formazione di quest'ultimo,

c) il Consiglio: l'Unione deve essere dotata di un organo che permette agli Stati membri di essere rappresentati in quanto tali tramite delegazioni dei loro governi; quest'organo dovrebbe tuttavia avere delle funzioni e una composizione diverse a seconda dei settori d'azione; occorrerebbe quindi prevedere due istituzioni diverse destinate a sostituirsi al Consiglio attuale:

— nei settori in cui il potere esecutivo spetta all'Esecutivo europeo, quest'ultimo sarebbe l'organo politico supremo - e l'organo di rappresentanza degli Stati membri parteciperebbe con il Parlamento (con poteri appropriati, ma non esclusivi o predominanti come avviene attualmente) alle decisioni legislative e finanziarie dell'Unione nonché alla nomina della Commissione. La denominazione più adatta per questo organismo sembra essere quella di « Camera degli Stati »; esso verrebbe nominato dai governi ma non dovrebbe avere la variabilità attuale,

— nei settori in cui il potere esecutivo compete agli Stati, e in cui il solo impegno è costituito dalla volontà di giungere a conclusioni comuni, l'istanza intergovernativa resterebbe l'organo supremo di concezione e di decisione politiche; il ruolo consultivo del Parlamento europeo e il ruolo della Commissione dovrebbero essere tuttavia rafforzati affinché nell'organo intergovernativo siano sempre presenti coloro che difendono i punti di vista comuni ed esortano al passaggio dal livello intergovernativo al livello dell'Unione: i governi resterebbero arbitri in qualsiasi momento della composizione delle loro delegazioni, dal livello dei capi di governo fino a quello degli ambasciatori; occorrerebbe lasciare a quest'ultimo organo la denominazione di « Consiglio », poi-

ché esso conserva tutte le caratteristiche del Consiglio attuale,

d) la Corte: il potere giurisdizionale attuale della Comunità potrebbe divenire — con cambiamenti minimi — quello dell'Unione; il Parlamento europeo dovrebbe tuttavia partecipare in modo appropriato alla nomina dei giudici della Corte; la Corte dovrebbe statuire in ultima istanza sui casi di violazione dei diritti fondamentali dell'Uomo, sulla conformità delle leggi alla costituzione dell'Unione, e avere il potere di infliggere delle sanzioni; tutti i cittadini della Comunità dovrebbero avere un accesso diretto alla Corte nei limiti delle sue competenze.

Le finanze dell'Unione

11. Si procederà periodicamente — in base a procedure appropriate nelle quali interverranno l'Unione e gli Stati membri — alla ripartizione delle risorse fiscali tra l'Unione e gli Stati, ripartizione basata su prospettive generali di sviluppo dell'Unione nei limiti di tale ripartizione, l'Unione e gli Stati membri stabiliranno in maniera autonoma le loro risorse e i loro bilanci; le risorse e il bilancio dell'Unione saranno proposti dall'Esecutivo e votati, secondo opportune procedure, dal Parlamento e dal Consiglio.

Le misure di transizione

12. Le acquisizioni comunitarie — che comprendono le leggi e le politiche comunitarie esistenti, la cooperazione politica e il Sistema monetario europeo, nonché ogni altro organismo e istituzione creati nel contesto comunitario — resteranno in vigore nell'Unione fintanto che non verranno modificate da leggi e da politiche nuove dell'Unione.

Revisione costituzionale

15. Le norme per la revisione della legge fondamentale dell'Unione, previste nel Trattato, saranno differenziate in funzione della natura più o meno estensiva della revisione prospettata e a seconda dello stadio di realizzazione raggiunto dall'Unione.

Gli ulteriori lavori della Commissione per i problemi Istituzionali

16. Incarica la propria commissione per i problemi istituzionali di sviluppare i presenti orientamenti procedendo anche alle necessarie consultazioni delle istanze nazionali e comunitarie - d'elaborare successivamente su tali basi una serie di proposte che l'Assemblea esaminerà agli inizi del 1983 e di redigere infine, sulla base di queste deliberazioni, un progetto preliminare di Trattato da sottoporre al Parlamento nell'autunno del 1983.