

*J. Meynaud, D. Sidjanski*

**I GRUPPI DI PRESSIONE EUROPEI**

Estratto della rivista *Tempi moderni*, n. 27-28, inverno 1966-67, pp. da 179 a 194  
Via della Lungara 229, Roma

## Comunicazioni

### I GRUPPI DI PRESSIONE EUROPEI

I processi decisionali e i gruppi. *Schema di decisione. Nascita delle strutture professionali. Schema dei gruppi.* Tipologia degli accessi e delle influenze.

*Aspetti comuni a tutti i livelli: azione diretta e azione indiretta. Livello della Commissione. Altri accessi. Schema dell'azione. Conclusione. Allegati.*

#### I processi decisionali e i gruppi

##### *Schema di decisione*

Lo schema di elaborazione delle decisioni fondamentali della Cee, (v. fig. 1), illustra il ruolo svolto dalle diverse istituzioni nel processo di formazione degli atti comunitari. Esso traccia anzi la via più lunga che è stata percorsa nell'elaborazione di regolamenti o direttive di base. A seconda delle necessità questa trafila può essere ridotta, tagliata o alterata. Nonostante ciò, essa costituisce pur sempre, nella forma da noi indicata, uno schema di riferimento. Così, se i più importanti regolamenti agricoli di base hanno seguito questa trafila, i regolamenti complementari e di esecuzione sono nati da scorciatoie. Questi atti traevano la loro origine dalle regole di base e, di conseguenza, riducevano o sopprimevano del tutto la lunga serie di consultazioni che avevano avuto luogo al momento della elaborazione delle regole fondamentali. La deformazione è ancor più accentuata allorché si tratta di decisioni prese dalla Commissione allo scopo di garantire l'applicazione di una politica o di una legislazione comunitaria. In questo caso, il Consiglio non interviene affatto o può fungere come una specie di istanza di appello contro certe decisioni della Commissione (per es.: decisioni agricole prese contro il parere del comitato di gestione). In queste condizioni, la consultazione dei gruppi, in luogo di rivestire un carattere di prassi come nel nostro schema, può anzi assumere una forma organica e permanente (per es.: comitati consultivi agricoli). In tal modo, l'azione dei gruppi può, da empirica, divenire istituzionalizzata.

La deformazione del nostro schema si produce a volte in senso inverso allorché è il Consiglio a prendere da solo certe decisioni. In questo caso, relativamente poco frequente ma che può concernere materie importanti (passaggio dalla prima alla seconda tappa, soluzione della crisi del 1965), l'intera fase della Commissione è soppressa, a meno che questa non abbia la responsabilità di presentare un rapporto o non sia incaricata dei lavori preparatori.

Quanto più il Consiglio agisce da solo, tanto più esso tende a monopolizzare l'attenzione dei gruppi. Il nostro schema si avvicina allora, pur senza identificarvisi, a quello degli organismi intergovernamentali. In effetti, poiché nella Cee esistono strutture professionali a livello comunitario, i gruppi nazionali possono premere sui loro governi direttamente o indirettamente per il tramite dell'opinione pubblica. A questo scopo essi possono far ricorso alle dichiarazioni formulate e diffuse da essi stessi o dal loro organismo a sei (si veda per es.: il comportamento delle organizzazioni agricole in Francia e nella Cee al momento dell'ultima crisi).

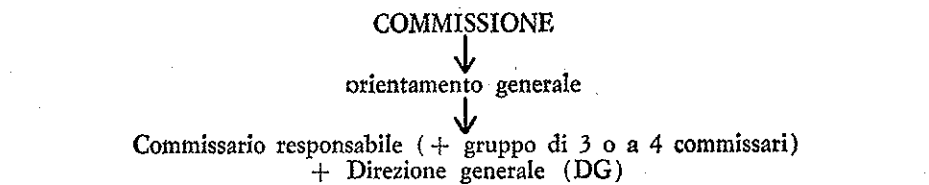
Il nostro schema richiede altre osservazioni. Non vi è compresa, per esempio, un'istituzione importante della Cee, come la Corte di giustizia. E' noto il ruolo che essa può svolgere nell'annullare, rettificare o al contrario confermare le decisioni del Consiglio e della Commissione. Ma la Corte resta, quale che sia la sua influenza sulle decisioni comunitarie, l'istituzione di controllo meno accessibile alle pressioni. Nella nostra ottica perciò la sua esclusione è sensibile se non giustificata.

Il nostro schema, infine, è troppo geometrico e rigido. Osservandolo, si potrebbe credere che il processo dinamico e vario attraverso cui si attua l'elaborazione di una

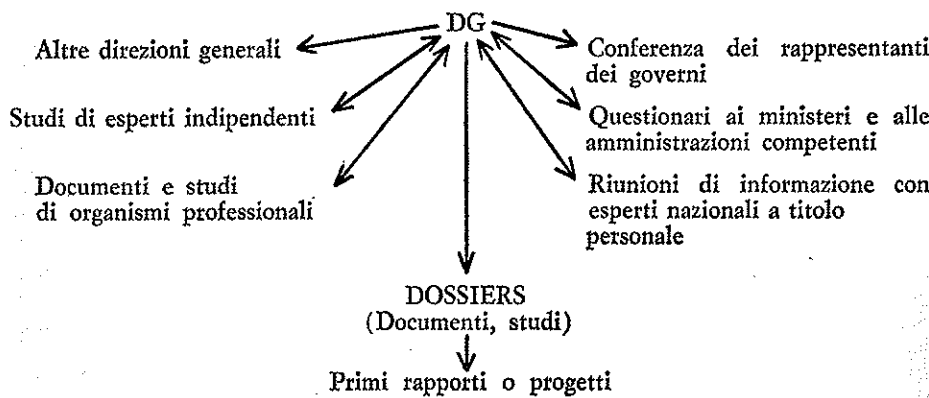
*Schema di elaborazione delle decisioni di base della Cee*

Origine: trattato, regolamenti di base, proposte e iniziative della Commissione, iniziative del Consiglio, di governi o di organismi privati.

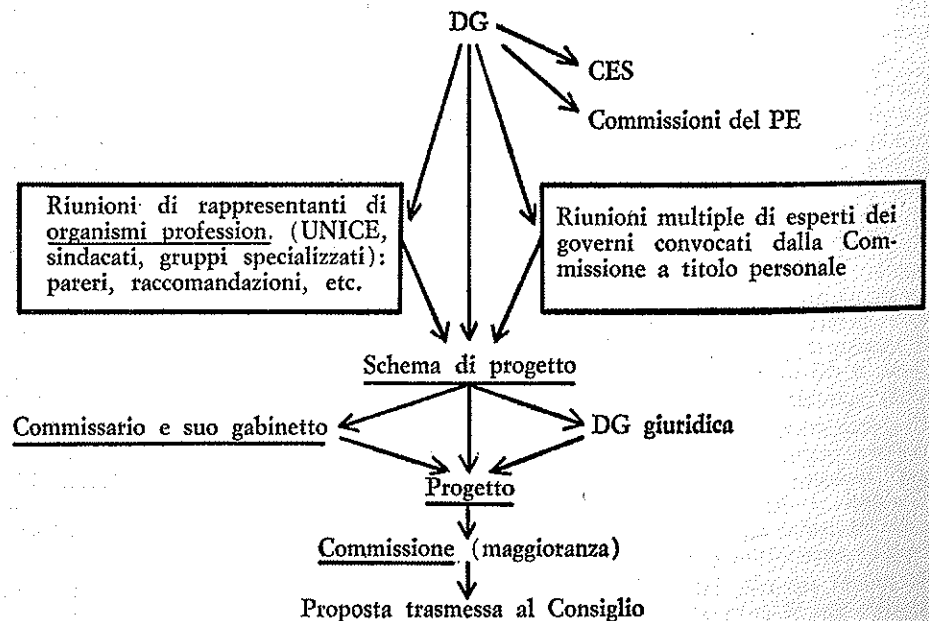
1ª FASE DELLA COMMISSIONE



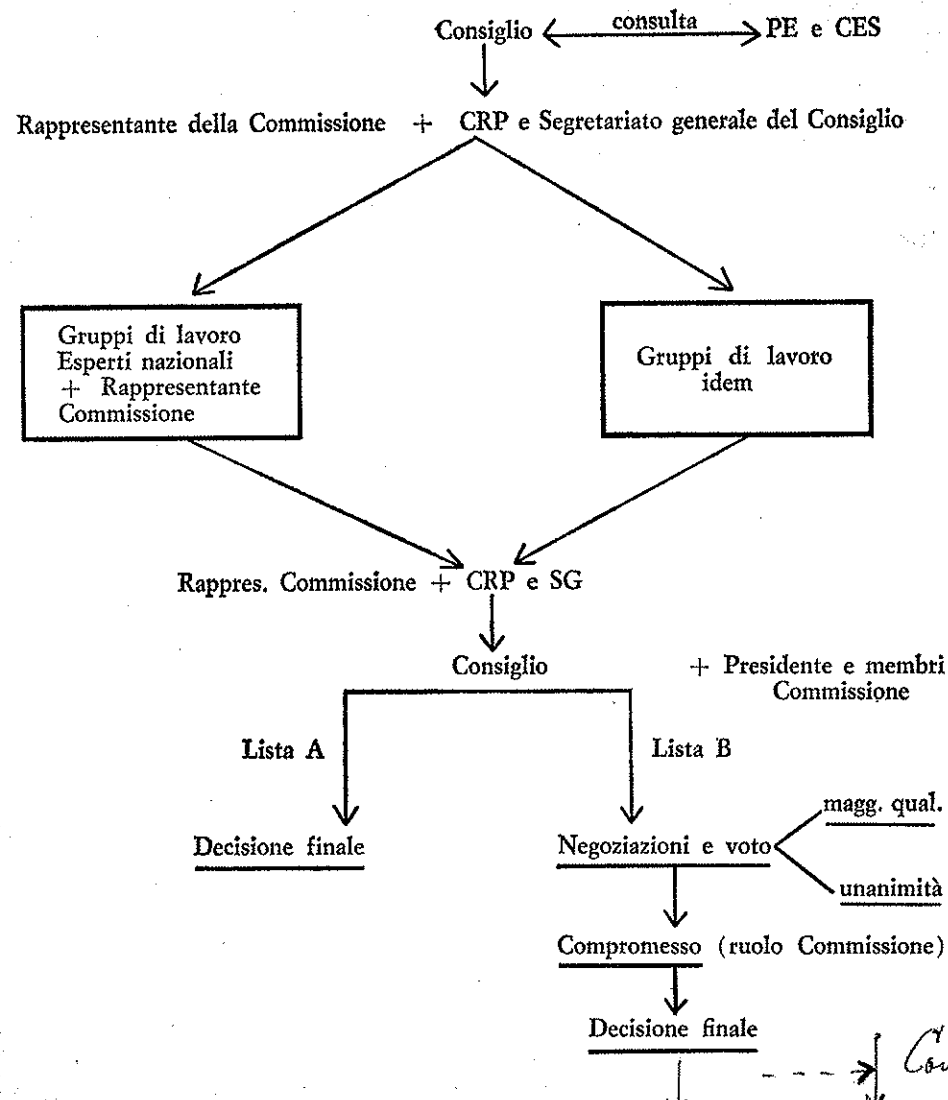
A) LAVORI PRELIMINARI



B) CONSULTAZIONI



2ª FASE: CONSIGLIO - COMMISSIONE



decisione segua una direzione rettilinea e passi attraverso tappe successive ben distinte. La realtà è diversa. La stessa fase della Commissione è raramente pura: lo è eccezionalmente, quando una decisione chiusa è il risultato di un lavoro interno della Commissione, come il varo del programma d'azione, o allorché si tratta di una misura di stretta esecuzione che attiene alla Commissione. Ma il più delle volte il Consiglio è presente anche durante la fase della Commissione. Quest'ultima allora si preoccupa di indagare sulla posizione del Consiglio e dei governi. In altre occasioni, il Consiglio interviene direttamente nella prima fase pronunciandosi su dei principi o definendo le grandi scelte (per es.: elaborazione dei primi regolamenti agricoli).

Il nostro schema è rigido anche perché non tiene conto dei movimenti alternativi fra le varie fasi che esso allinea logicamente, né del ruolo reale svolto dalle varie parti che contribuiscono a formare le decisioni. Le fasi, in pratica, si sovrappongono. Giunto, quale ultima tappa, al livello della Commissione, il procedimento può rico-

minciare a causa o di un disaccordo fra i membri della Commissione o di una decisione mirante ad approfondire un certo aspetto del problema. Succede lo stesso allorché il Consiglio richiede integrazioni o modifiche ovvero non giunge ad un accordo. Due misure limitative evitano comunque discussioni o studi senza fine; esse sono: il calendario e l'unanimità richiesta per ogni modifica di una proposta della Commissione. Lo schema infine non prende in considerazione, né l'influenza né la reale partecipazione di quanti intervengono al processo.

Lo schema non li segnala che quando essi vi partecipano in modo manifesto. Così, il gabinetto del commissario responsabile o la direzione giuridica sono citati solo allo stadio finale della Commissione, mentre in realtà essi intervengono più o meno discretamente lungo tutto il corso del processo. Comunque, malgrado i suoi difetti, questo modello semplificato facilita l'analisi dell'azione, sia delle istituzioni e dei loro servizi, che dei gruppi di pressione.

### *Nascita delle strutture professionali*

Gli atti delle istituzioni della Cee si differenziano a loro volta dagli atti corrispondenti delle altre organizzazioni: essi sono non soltanto obbligatori ed esecutori, ma anche immediati. Vale a dire che essi toccano direttamente, senza passare per l'intermediario dell'apparato statale, i gruppi e gli individui. Di conseguenza viene a crearsi un rapporto senza intermediari fra poteri comunitari e gruppi o individui. Nulla di più normale che in queste circostanze i gruppi abbiano cercato di organizzare una propria difesa di fronte al potere della Cee. Oltre alla protezione ed i ricorsi di cui sono provvisti, essi si sono sforzati di controbilanciare questo potere dandosi delle strutture permanenti al livello della Cee. All'azione collettiva degli Stati e della Commissione risponde una reazione organizzata dei gruppi. In tal modo il flusso non è più unilaterale, dalla Cee verso i gruppi; ma la trama è divenuta ben più complessa di quanto non lo lasci presupporre il trattato di Roma; le influenze si sviluppano in molteplici direzioni fra le principali parti — istituzioni e Stati — alle quali si sono aggiunti numerosi e vari gruppi.

Da primi contatti con queste realtà sorgono varie ipotesi: più i poteri sono importanti, immediati ed autonomi (esercitati da istituzioni autonome), più è probabile che i gruppi cerchino di organizzarsi al livello di questi poteri. Ci sarebbe un certo parallelismo fra il grado e la natura di questi poteri, da una parte, e la struttura e l'azione dei gruppi, dall'altra. Inoltre, la creazione di questi raggruppamenti europei prova l'influenza che viene esercitata dagli stessi poteri. I gruppi non conoscono atti gratuiti. Al massimo, i loro passi sono dettati da certe previsioni o precauzioni. Se dunque essi creano una rete di strutture e d'azione, essi mirano a soddisfare un bisogno reale. Il fatto che i gruppi cerchino di influenzare la Commissione è una prova che quest'ultima assolve ad una funzione importante nella formazione, esecuzione e controllo delle decisioni. L'azione dei gruppi sulla Commissione è un omaggio che viene reso alla sua reale importanza.

Non sarebbe tuttavia conforme alla realtà ritenere come esclusiva tale spiegazione. Se i gruppi rispondono ad un bisogno — la loro sopravvivenza ed il loro sviluppo — sono la prova — spesso la loro creazione o il loro rafforzamento sono, almeno in parte, opera della Commissione. E' palese che la Commissione ha definito una sua politica, che consiste nel consultare di preferenza o esclusivamente gli organismi professionali che agiscono a livello comunitario. Rifiutandosi, di regola, di consultare le centrali e le federazioni nazionali, la Commissione ha spinto le medesime a foggarsi degli organismi comuni. Due criteri principali sembrano orientare la politica della Commissione: la rappresentatività e l'autonomia dell'organismo a sei. Un comitato può anche far parte di una associazione più larga che raggruppa insieme i sei ed i sette, ma deve comunque agire in modo sufficientemente autonomo. Oltre a questa pressione indiretta, la Commissione ha svolto in alcuni casi un ruolo di propulsione diretta: il Comitato dei consumatori è il risultato di una iniziativa di Mansholt. Questi non è neppure estraneo alla costruzione ed al rafforzamento delle strutture che involgono le attività legate alla agricoltura.

I motivi di una tale politica « attiva » della Commissione sono molteplici. In particolare:

1) la Commissione preferisce non fungere da arbitro fra gli interessi dei gruppi professionali; i problemi devono essere compiutamente esauriti da questi stessi gruppi in seno ai loro organismi comuni; questi ultimi infatti si incaricano di presentare alle istituzioni della Cee delle posizioni comuni, ovvero di constatare il disaccordo dei loro membri;

2) la Commissione ha anche bisogno di questi organismi non soltanto per ottenere dei ragguagli tecnici, ma anche per utilizzarli come strumenti di diffusione dei problemi comunitari;

3) questa rete di organismi europei tende a rinforzare la solidarietà e a darle una forma più organica; così, le strutture comunitarie non si limitano agli organismi ufficiali ma penetrano negli ambienti più direttamente toccati dalle attività della Comunità europea;

4) in questo modo si forma, intorno alla Commissione — le cui carte sono peraltro ridotte —, una coltre di sicurezza, una eurosfera sensibilizzata ai suoi problemi e che può sostenerne l'attività. In occasione della recente crisi della Comunità economica, la maggior parte di questi gruppi ha preso delle posizioni favorevoli alla Commissione e, dinanzi alle minacce serie, si è eretta a difensore della Comunità. Il Copa, l'Unice, varie federazioni hanno sostenuto in diversi modi, sul piano europeo come su quello nazionale, l'opera della Comunità.

5) infine, eccezionalmente, la Commissione può a volte cercare di influenzare i governi tramite raggruppamenti nazionali membri di organismi europei. In un certo senso, la preparazione da parte della Commissione e l'adozione da parte del Consiglio della lista di eccezioni per le negoziazioni Kennedy hanno costituito un esempio significativo di questo fenomeno.

A prima vista sembra che queste ragioni e questi motivi coesistano. In effetti, se gli incoraggiamenti della Commissione portassero alla creazione di strutture artificiali, queste avrebbero vita breve, salvo a corrispondere appunto a delle necessità reali. Parlando dell'azione dei gruppi di pressione, non si pensa solamente ad una pressione unilaterale che va dai gruppi verso i centri comunitari; ma anche all'influenza che questi centri esercitano su questi gruppi o, per il tramite di essi, su dei centri di potere nazionali. La linea divisoria fra queste influenze reciproche è tanto più difficile da tracciare in quanto la misura varia secondo i casi concreti. D'altra parte, l'azione dei gruppi è funzione della congiuntura, dell'importanza relativa di un gruppo e della posizione degli altri. Fra tante condizioni, la forma e la solidità delle strutture non sono certo le meno importanti.

### *Schema dei gruppi*

Secondo varie stime, esistono al livello della Comunità 350 raggruppamenti, di cui i due terzi hanno statuti e organi formali. Come al livello nazionale, i gruppi fanno capo alle tre grandi categorie abituali: il padronato, l'agricoltura, il lavoro. I consumatori si sono egualmente riuniti in 5 organismi che partecipano ad un Comitato di coordinamento. Inoltre, si contano una ventina di associazioni nel campo delle professioni liberali.

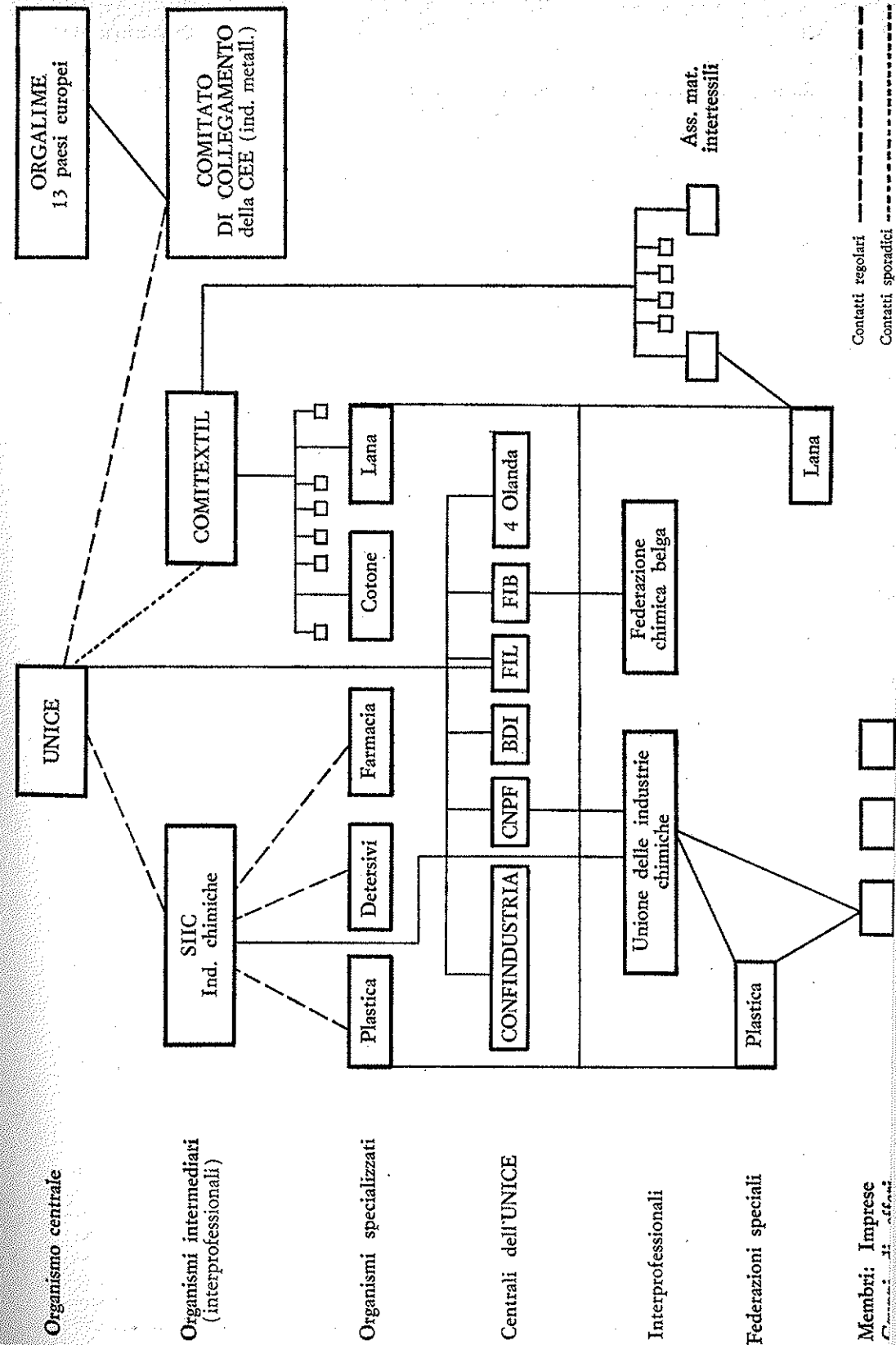
Il padronato, per esempio, ha una organizzazione centrale per l'industria (Unice), una per il commercio (Coccee), una per la banca (Federazione bancaria della Cee); un centinaio di organismi ripartiti per branche, settori o sottosectori nell'industria e una sessantina di organizzazioni commerciali (attività agricole, ecc.). Lo schema relativo all'industria dà un quadro semplificato delle strutture che si sviluppano su tre piani: organizzazioni centrali, organismi intermediari (Comitextil) e organismi specializzati. Questi due ultimi tipi di organismi non fanno direttamente parte dell'Unice con cui peraltro mantengono dei rapporti. La situazione si complica per il fatto che i membri di questi organismi (federazioni nazionali) sono al tempo stesso membri delle organizzazioni centrali nazionali (Cnfp) e quindi, per il loro tramite, partecipano in maniera indiretta alle attività dell'Unice. Tale relazione multiforme non esclude tuttavia una certa rivalità fra l'Unice ed un organismo intermedio quale la Comitextil.

I dirigenti di quest'ultimo potrebbero infatti essere portati a credere che il loro organismo soddisfa efficacemente le funzioni di rappresentanza degli interessi della industria tessile nella Cee e che pertanto l'Unice perde in importanza ed in utilità. Ciò nonostante, l'insieme degli organismi intermediari o specializzati non è necessariamente in grado di poter dare una visione più generale degli interessi delle industrie della Cee. Al livello della politica economica, della programmazione e dei problemi generali (per es.: legislazione anti-trust), l'Unice ha una responsabilità che investe l'insieme dell'industria. Questa distinzione sul piano delle strutture e delle funzioni determina in una certa misura l'azione dei gruppi. La divisione del lavoro si realizza in particolare seguendo la distinzione fra funzioni generali, intermedie e specializzate. Nell'esercizio delle proprie funzioni, l'Unice è chiamato, in conseguenza, a tentare di coordinare le posizioni e gli interventi di altri organismi. E' un compito arduo in un mondo in via di sviluppo ove le responsabilità ed i rapporti sono ancora mal definiti. In pratica, i diversi organismi mantengono dei contatti, collaborano e si sostengono a vicenda malgrado l'assenza di rapporti organici (vedi fig. 2).

Altri fattori influiscono egualmente sul comportamento dei gruppi e sulla loro azione: la predominanza degli interessi verticali sugli interessi orizzontali (Conferenza permanente delle Camere di commercio dei paesi della Cee), come pure la molteplicità degli organismi specializzati nella difesa e nella rappresentanza di un particolare settore della attività economica. Mentre i primi prendono posizione sulle questioni generali, i secondi si manifestano ogni qualvolta è in gioco l'interesse particolare che essi difendono. La loro attività, pur entro questi limiti, resta nondimeno notevole. In realtà, questi organismi esprimono la loro opinione tanto sui punti che li concernono direttamente quanto anche sui problemi generali. Ma nell'uno come nell'altro caso l'azione di questi enti ne esprime la loro caratteristica, che è al tempo stesso particolare e tecnica. Inoltre, i loro interventi beneficiano dell'omogeneità che caratterizza questi gruppi specializzati. E' quindi naturale chiedersi se la loro azione non guadagni in efficacia ciò che essa perde in generalità. Questa ipotesi deve essere esaminata alla luce dell'esperienza. A priori, tuttavia, la natura e l'attività della Comunità sembrano corroborare queste supposizioni.

In merito al problema che ci interessa, è utile sapere se gli organismi che intraprendono una azione appartengono in proprio ai sei, ovvero se essi non costituiscono che un sottogruppo di una associazione più larga. Anche se il sottogruppo dispone di una sufficiente autonomia funzionale od organica, è probabile che abbia tendenza a prendere in considerazione gli interessi dell'associazione globale pur mettendo l'accento su quelli del gruppo a sei. La misura dipende evidentemente, tanto dalla struttura e dai legami dei sottogruppi, quanto dalle condizioni proprie alle diverse branche dell'industria. A titolo di esempio, si potrebbe citare il caso dell'Orgalime (Organo di collegamento fra le industrie metalliche europee) e della Confederazione europea delle industrie del legno. A prima vista, queste due associazioni presentano le stesse caratteristiche di una struttura larga con due sottogruppi Cee e Efta. In realtà, esiste fra di loro una differenza non trascurabile. La Confederazione ha — è vero — due commissioni: una a sei ed una a sette. Ma in realtà, la Commissione dell'Efta è inattiva, mentre la Commissione esecutiva del mercato comune assolve a molteplici funzioni e sviluppa la propria struttura adeguandosi ai bisogni crescenti (costituzione di sottocommissioni). In questo modo si crea uno squilibrio di fatto fra le due Commissioni, squilibrio che si ripercuote certamente sull'azione delle stesse commissioni. Viceversa, l'Orgalime e i suoi due comitati Cee e AeL svolgono delle attività al tempo stesso più continue, più equilibrate e meglio orientate verso obiettivi comuni ai tredici paesi e alle loro ventisette associazioni membre. E' probabile che in queste condizioni ogni comitato tenga maggior conto dell'interesse dell'altro, e ciò anche quando esso agisce a titolo individuale. In una recente dichiarazione, il presidente dell'Orgalime, Jean Pourcelet, ha dato un sempio della capacità di influenza dell'organizzazione: è stato a partire dai lavori dell'Orgalime che la Commissione della Cee ha potuto armonizzare a livello dei sei la prima formazione professionale, quella dell'operaio tornitore. E' stata aggiunta una precisazione significativa: questo « profilo professionale » è stato elaborato dalle industrie dei tredici paesi dell'Orgalime e non solamente da quelle del mercato comune. Grazie alla

Schema dei gruppi (es. industrie)



struttura dell'Orgalime, alle condizioni che regnano in questa industria, all'equilibrio fra le due Commissioni, quest'ultime hanno potuto mantenere così una certa unità d'azione anche nei confronti dei problemi che per il momento non concernono che i sei. Per la collaborazione che esso garantisce fra le associazioni professionali dei sei e dei sette, l'Orgalime svolge effettivamente il ruolo di un organismo-ponte.

### Tipologia degli accessi e delle influenze

Se si ammette l'esistenza di una relazione stretta fra i gruppi ed i centri di decisione, si devono distinguere nella Comunità gli accessi principali dagli accessi secondari. I primi si situerebbero al livello della Commissione, del Consiglio e dei governi; i secondi al livello del Comitato economico e sociale e del parlamento europeo. Nell'esaminare questi tipi di accessi, classificheremo le modalità di azione in ufficiose ed ufficiali, queste ultime potendo assumere delle forme più o meno istituzionalizzate.

#### *Aspetti comuni a tutti i livelli: azione diretta e azione indiretta*

A tutti i livelli, europei o nazionali, si possono distinguere azioni dirette e azioni indirette. Queste ultime si caratterizzano per il fatto che l'azione del gruppo è diretta al destinatario di essa per una via traversa: i gruppi cercano ad esempio di mobilitare l'opinione pubblica nella speranza che essa contribuisca a piegare in loro favore la politica comunitaria o governativa. Questa azione indiretta può essere isolata, come estremo tentativo, o più spesso complementare, come appoggio all'azione diretta. Proprio di recente, il Cnpf si è opposto alla fissazione di una data ravvicinata per la realizzazione definitiva dell'unione doganale. A questo scopo, esso ha compiuto vari passi presso il governo francese. Visti i propri tentativi respinti dai responsabili politici, esso ha fatto ricorso all'opinione pubblica, cercando, attraverso svariati mezzi di diffusione, di sensibilizzarla e di farle condividere i propri timori: ciò nella speranza di riuscire, per questa via, a far cedere il governo. Qui, l'azione indiretta si sostituisce all'azione diretta. In altri casi, ben più complessi, essa si intreccia con quest'ultima e mira a rinforzarla.

Sul piano europeo più che sul piano nazionale, gli organismi centrali in particolare ricorrono a questa azione e cercano spesso di intervenire a colpi di comunicati-stampa. Viceversa, nella sfera nazionale, la loro azione sembra spesso più efficace e altrettanto meno dichiaratoria: allorché i sindacati operai o agricoli vogliono colpire l'opinione pubblica, essi fanno uso di una vasta gamma di mezzi che vanno dalle diffide agli assembramenti, sino agli scioperi e agli sbarramenti. Sul piano europeo questi ultimi mezzi sono sconosciuti e le manifestazioni, in conseguenza, appaiono più platoniche. L'Unice, il Copa e i sindacati organizzano dei congressi, dei raduni (per es.: assemblea del Copa a Strasburgo, riunione sindacale a Dortmund) e pubblicano delle dichiarazioni. Al limite, si è tentati di assimilare queste forme di azione alla promozione. E ci si deve pure chiedere in che misura questa azione dichiaratoria non si sostituisce ad una influenza efficace. Questo paragone, valido finché si tratta di dichiarazioni generali, diviene contestabile allorché si tratta di studi o di pareri precisi ed incisivi. Sovvertendo in una certa misura le classificazioni ammesse, un certo tipo di azione di gruppi a vocazione generale e di vertice potrebbe assimilarsi più all'azione dei gruppi di promozione che a quella dei gruppi professionali. Motivi analoghi ci hanno spinto a collocare i gruppi partitici europei nella categoria dei gruppi di promozione anziché assimilarli di forza ai partiti europei che hanno come scopo il controllo o la conquista del potere. Se le strutture embrionarie dei movimenti partitici e la loro azione ideologica paiono giustificare la loro assimilazione ai gruppi di promozione — questi ultimi costituendo per di più sovente il nucleo iniziale di un partito — una tale assimilazione, per la categoria professionale, si limita in particolare all'azione dichiaratoria e generale dei raggruppamenti centrali. A seconda dei casi, questa azione rappresenta una parte più o meno importante dell'insieme delle loro attività. Nonostante le loro apparenze rivendicative, numerose manifestazioni di sindacati o di agricoltori europei

non mancano di richiamare, per il loro carattere e la loro portata reale, l'azione di promozione: tanto più che in realtà il potere e la rivendicazione restano l'appannaggio di quei loro membri che agiscono al livello nazionale. Le stesse osservazioni non si possono applicare direttamente al padronato dato che quest'ultimo si caratterizza per la predominanza delle strutture verticali e di organismi specializzati. Se l'Unice partecipa all'azione di promozione, questi organismi viceversa non hanno ragione di essere che nella misura in cui assumono delle funzioni particolari ed il più spesso tecniche, di informazione, di rappresentanza o di difesa. Queste considerazioni rendono evidente, se ce ne fosse bisogno, il grado di fragilità che certe categorie hanno in un ambiente in piena evoluzione. In tali instabili circostanze, un gruppo professionale per natura può svolgere, durante una certa fase e per diverse ragioni, delle azioni promozionali.

L'influenza indiretta è frequentemente destinata ad appoggiare delle pressioni dirette. L'Unice, il Copa ed i sindacati hanno preso posizione — così come vari altri organismi — in occasione dell'ultima crisi della Cee. Essi hanno tentato di influenzare direttamente i governi, dato che la Commissione era fuori causa. In queste condizioni, la pressione diretta non ha potuto operare che presso i governi e su scala nazionale. Il centro della crisi essendosi localizzato nel governo francese, è a quest'ultimo che era diretta la maggior parte di questi interventi. Per questo anche i gruppi francesi sono stati chiamati a svolgere un ruolo più attivo. Così, gli agricoltori francesi hanno diretto i loro sforzi su due piani: essi hanno agito da promotori in seno al Copa, che si è limitato ad accogliere il testo che essi avevano redatto; questa azione di appoggio mirava a mobilitare l'opinione europea; sul piano interno, viceversa, gli agricoltori francesi hanno agito come gruppo di pressione per via diretta compiendo passi presso il governo o impegnandosi nella campagna presidenziale. Data la stessa forma particolare della crisi (opposizione di un governo alla Commissione e agli altri governi), è possibile osservare a questi due livelli, nazionale ed europeo, alcune delle differenze fra azione diretta e indiretta.

#### *Livello della Commissione*

La Commissione non ha inteso, in generale, adottare la regola dell'Onu o del Consiglio d'Europa di riconoscere uno statuto consultivo alle associazioni internazionali o europee. Pur escludendone un riconoscimento formale, la Commissione ammette che alcuni gruppi possano fungere da portavoce e li accetta come validi interlocutori. In questa prassi, la Commissione segue il criterio della rappresentatività e della autonomia dei gruppi professionali. Ciò nonostante, essa continua a volte a mantenere contatti solo ufficiosi con alcuni organismi che pur sembrano soddisfare a queste due esigenze. Tale potrebbe essere il caso della Conferenza permanente delle Camere di commercio dei paesi della Cee: benché ufficialmente la Conferenza permanente non prenda parte alle consultazioni organizzate dalla Commissione, essa tenta sempre di intervenire presso quest'ultima trasmettendole pareri, rapporti e studi. Se si può ammettere che, in linea di massima, allo stadio attuale dell'integrazione, gli organismi orizzontali hanno un ruolo poco rilevante, è altrettanto sicuro che la loro influenza sarà funzione soprattutto del valore tecnico e dell'esattezza dei loro pareri. D'altra parte, il loro ruolo potrebbe estendersi con la realizzazione di una programmazione generale o regionale a livello europeo.

a) E' necessario distinguere gli accessi ufficiosi dagli accessi ufficiali. I primi comprendono ogni sorta di contatti che il gruppo professionale stabilisce e mantiene con la Commissione: dagli incontri e dalle discussioni private, dalle visite e dagli inviti reciproci sino alle conversazioni telefoniche, si tratta di una vasta gamma di relazioni che escludono un qualsiasi carattere ufficiale. Per quanto discrete e difficili da seguire, queste relazioni sono egualmente assai efficaci. D'altronde, sia il loro contenuto che la loro portata, sono funzioni di molteplici fattori, come la congiuntura e la capacità di influenza del gruppo. Il contenuto di questi rapporti è assai vario: da semplici scambi di informazioni, da comunicazioni di dossiers e di informazioni tecniche può estendersi sino alla trasmissione di pareri, di orientamenti, ecc. Pur essendo privati, questi rapporti possono assumere in pratica la forma di vere

consultazioni. La natura di tali rapporti non è fondamentalmente diversa da quelli che si svolgono al livello nazionale.

Le relazioni ufficiose possono intercorrere fra i diversi tipi di gruppi (gruppi d'interessi nazionali, gruppi d'affari, gruppi d'interessi europei) e i servizi della Commissione. Una differenza fondamentale persiste tuttavia a seconda dei gruppi: per alcuni gruppi professionali europei, e in particolare per quelli che vengono considerati portavoce dei loro settori, l'accesso ufficioso si aggiunge a quello ufficiale: esso rappresenta dunque una via complementare.

Questo carattere di complementarità non sminuisce affatto l'importanza di un simile accesso che, come dimostra l'esperienza nazionale, non è affatto trascurabile. Peraltro, si tratta sempre di una fra le varie vie possibili. Viceversa, allorché un gruppo europeo non viene consultato ufficialmente dalla Commissione, l'accesso ufficioso resta il solo disponibile e, di conseguenza, esso prende l'importanza di un accesso, non solo privilegiato, ma unico. Così, per esempio, la Conferenza permanente delle Camere di commercio è priva di accessi ufficiali: essa non è consultata dalla Commissione, non dispone di rappresentanti nel Comitato economico e sociale ove è ammessa in qualità di semplice osservatore, il suo segretario generale non prende più parte alle conferenze-stampa organizzate dai servizi della Cee. In queste condizioni, l'accesso ufficioso diventa l'unico e deve permettere di compensare l'assenza di vie ufficiali. Il segretario generale della Conferenza permanente risiede a Bruxelles da vari anni: esso vi è ben introdotto e mantiene contatti personali con i funzionari di diverse direzioni generali della Commissione. A queste relazioni si aggiunge un'azione assai intensa di natura tecnica. La Conferenza permanente ha formulato raccomandazioni e pareri sull'attività comunitaria: in particolare sulle intese, sulla politica agricola, la libera circolazione, i trasporti, ecc... Non si tratta di pareri generali ed imprecisi, bensì di testi tecnicamente elaborati, come lo testimonia lo studio in materia di assicurazione creditizia e in materia di finanziamento dei crediti all'esportazione. In tal modo, la Conferenza permanente cerca di compensare il suo handicap mantenendo molteplici contatti ufficioosi con la Commissione e assicurano la buona qualità tecnica dei propri lavori.

Questa situazione monopolistica si ritrova al livello degli organismi nazionali e dei gruppi di affari, con la differenza che gli uni e gli altri dispongono di accessi indiretti ma ufficiali per il tramite di alcuni raggruppamenti professionali europei di cui sono membri. Il padronato e gli agricoltori francesi possono cercare di influenzare la posizione dell'Unice o del Copa facendosi così sentire, tramite queste, presso la Commissione. Quest'ultima non mantiene di regola rapporti ufficiali con i gruppi nazionali, alcuni dei quali partecipano ai lavori del Comitato economico e sociale, ovvero ai diversi comitati consultivi agricoli.

Per i gruppi imprenditoriali, i contatti ufficiali sono spesso ancora più mediati. In effetti, tali gruppi devono passare attraverso gli organismi professionali nazionali e accedere alla Commissione per il tramite di un organismo europeo. Qui il cammino risulta maggiore, ma a volte tale difficoltà è compensata dalla capacità di influenza dei gruppi imprenditoriali di grandi dimensioni. Questa capacità di influenza è, evidentemente, ridotta al minimo in seno ad un organismo europeo di produttori di automobili. Inoltre, l'importanza intrinseca di questi gruppi permette loro di esprire efficacemente le vie ufficiose disponibili. A titolo di esempio: la Fiat ha a Bruxelles un ufficio permanente che, oltre alla capacità tecnica e all'importanza economica che rappresenta, ha saputo elevarsi ad un rango particolare: il direttore di tale ufficio è marchese ed ex-ambasciatore. Questo accoppiarsi di potenza economica e di prestigio sociale rende possibili i contatti a tutti i livelli.

Se gli organismi europei agiscono spesso per vie ufficiali, essi non trascurano comunque gli accessi ufficioosi. Rapporti regolari si intrecciano a tutti i livelli. Così, per esempio, i grandi imprenditori dell'Unice incontrano periodicamente i commissari. A livello dei membri permanenti, le relazioni sono più intense e quasi quotidiane: il segretario generale dell'Unice e i delegati permanenti hanno rapporti regolari con gli alti funzionari della Commissione; lo stesso avviene al livello degli esperti e dei funzionari. Gli uni e gli altri hanno i loro « corrispondenti » la cui scelta dipende, da un lato, dal fine proposto (informazione, richiesta di parere, in-

fluenza) e, dall'altro, da numerosi fattori (lingua, nazionalità, personalità, ambiente, competenza). Si può supporre, per esempio, che il contatto con un compatriota sia spesso più agevole. Altre volte il contatto è facilitato da affinità professionali o personali. La lingua può ostacolare in certi casi la possibilità di comunicare, mentre l'appartenenza a uno stesso ambiente o partito può costituire un fattore positivo.

Un sindacalista s'intende probabilmente meglio con un funzionario che ha delle concezioni affini a quelle del proprio sindacato, che non con un compatriota proveniente da un ambiente del tutto diverso.

Questi esempi lasciano intravedere la ricchezza delle combinazioni di obiettivi e di fattori che si formano nella realtà. Occorre anche ricordare che questi elementi non sono assenti dai rapporti ufficiali che anzi non cessano di influenzare? E' probabile nondimeno che la duttilità dei rapporti non formali e privati accentui l'influenza di tali fattori che, nelle relazioni ufficiali, vengono assoggettati a certe regole. Alla scioltezza dei rapporti ufficioosi si oppone una certa rigidità ufficiale. In pratica, tale opposizione è assai meno netta in quanto i rapporti ufficioosi ed ufficiali assai spesso si intrecciano e si sovrappongono.

b) Gli accessi ufficiali possono assumere forme istituzionalizzate oppure no. Fra i rapporti non istituzionalizzati figurano diversi tipi di audizioni (« hearings ») e di sedute d'informazione. In occasione del « Kennedy round » hanno avuto luogo vere e proprie « hearings », organizzate dalla Commissione. Per l'elaborazione della lista di eccezioni si è giunti a consultare i gruppi interessati, facendoli collaborare al dosaggio delle eccezioni. Queste sedute d'informazione vertono sui problemi di attualità della Cee quali la politica commerciale, lo stato dell'associazione con la Grecia, ecc.

L'aspetto più interessante di questa collaborazione non istituzionalizzata è l'apporto dei gruppi all'elaborazione di proposte e di altri atti della Commissione.

Dal nostro schema risulta che il loro intervento si situa su vari piani: nella fase di studio, la Commissione li spinge a collaborare richiedendo loro delle informazioni tecniche, dei dati; da parte sua, essa trasmette loro la propria documentazione e li tiene spesso al corrente dei progetti. In questa fase, la loro azione assume una forma neutra e oggettiva che, come prova l'esperienza, è uno dei mezzi non trascurabili attraverso cui si esercita l'influenza dei gruppi professionali.

Allo stadio più avanzato, la Commissione provvede a consultare degli organismi europei e degli esperti nazionali convocati a titolo personale. Senza pregiudizio per il ruolo effettivo dei gruppi, è generalmente ammesso che sono gli esperti nazionali ad influire maggiormente in questo processo di elaborazione. Questo richiamo ai fatti è necessario perché, allorché si studia l'azione dei gruppi, non se ne accresca esageratamente l'influenza.

Difficile da valutarsi con precisione, l'influenza di tali gruppi si esercita attraverso la partecipazione ai diversi gruppi di lavoro riuniti dalla Commissione, le loro prese di posizione individuali, i loro pareri e studi, come pure attraverso i contatti diretti e ufficioosi. Questi interventi hanno luogo al livello di esperti professionali nei gruppi di lavoro, ovvero anche al livello più elevato, come quando, per esempio, il presidente dell'Unice si indirizza al presidente della Commissione.

L'oggetto cui mirano queste varie azioni è costituito il più spesso dai progetti della Commissione. L'intervento, poi, segue generalmente le attività della Commissione, ma capita anche che le preceda. Tale caso si verifica allorché un gruppo professionale presenta dei suggerimenti alla Commissione, o di propria iniziativa, ovvero su domanda dei servizi comunitari. Certo, agli inizi del funzionamento della Cee, gli organismi professionali, appena costituiti, erano presi alle strette e si trovavano in difficoltà a seguire il ritmo creativo mantenuto dalla Commissione. Poi, i gruppi si sono rinforzati e le attività della Commissione hanno preso una velocità di crociera. Da allora, le iniziative dei gruppi sono divenute più frequenti. Per non citare che un esempio, la Federazione bancaria della Cee ha formulato varie proposte: eliminazione di discriminazioni derivanti da leggi o regolamenti, soppressione di tutte le imposte sugli assegni e le cambiali nella Cee.

La Comitextil e vari altri gruppi non cessano di sottoporre i loro progetti e i loro suggerimenti alla Commissione. In questo modo, essi prendono parte attiva allo sviluppo della Comunità stimolando e aiutando la Commissione a intraprendere e a realizzare molteplici compiti.

Gli accessi istituzionalizzati sono di due tipi: l'accesso all'elaborazione di decisioni generali e l'accesso alla partecipazione alla gestione. Nel primo caso, il Comitato economico e sociale apre una via, benché a titolo consultivo, alle diverse categorie di interessi che vi sono rappresentate. A differenza del meccanismo di consultazione ufficiosa che è riservato essenzialmente ai gruppi europei, sono i gruppi nazionali che di fatto siedono al Ces, senza che si possa peraltro parlare di una rappresentanza formale. Gli organismi europei vi intervengono con un ruolo di coordinamento. E' così che l'Unice coordina gli elementi padronali, il Copa gli elementi appartenenti all'agricoltura; i segretariati sindacali europei svolgono la stessa funzione nei confronti dei sindacalisti che sono membri del Comitato. In tal modo, gli organismi centrali europei che abbiamo incontrato nella fase di preparazione della proposta della Commissione, sono presenti ad uno stadio ulteriore del processo, nel momento in cui si allaccia la negoziazione complessa fra Commissione e membri del Consiglio. I migliori esempi della partecipazione alla gestione sono il Comitato consultivo del Fondo sociale così come i comitati consultivi in diversi settori agricoli: tali esempi richiamano una pratica largamente diffusa negli apparati statali. Nei comitati agricoli siedono anche esperti provenienti da gruppi nazionali. Qui ancora, dei gruppi quali il Copa o il Comitato di contatto dei consumatori si incaricano del coordinamento per categorie di membri.

In questo modo, i gruppi intervengono ugualmente al livello dell'esecuzione e della gestione. L'esempio del Coccee illustra bene questa partecipazione ai diversi livelli. Il Coccee non svolge unicamente un ruolo di informazione o di collegamento. Esso trasmette i propri studi e pareri alle diverse istanze di Bruxelles e cerca di intervenire nel processo di decisione allorché si tratta di problemi commerciali di portata generale. Il Coccee è pure consultato dalla Commissione alla quale può fornire chiarimenti sulla propria posizione. Inoltre, esso designa degli esperti per certe riunioni organizzate dalle direzioni generali della Commissione; invia un osservatore al Comitato economico e sociale; designa tre membri per il comitato consultivo del Feoga. Su iniziativa della Direzione generale del mercato interno, il Coccee ha istituito un gruppo di lavoro — composto dai segretari generali delle proprie organizzazioni membre — con lo scopo di armonizzare le statistiche e le nomenclature. A tal titolo, esso trasmette i risultati dei propri lavori alla D.G. e all'ufficio statistico della Comunità europea. Così, la propria funzione ed il proprio intervento sono poliformi e multipli.

Questi sono sommariamente i principali accessi al livello della Commissione. La loro efficacia è certo variabile ma nessuno di essi sembra essere trascurato dagli organismi europei. Questi ultimi invero tentano di introdursi in tutti i meccanismi e a tutti i livelli. Uno dei relatori dell'Unione dell'artigianato della Cee (Uacee) ha reclamato nel 1963 che ogni federazione artigianale nazionale cercasse di ottenere dei seggi nei comitati consultivi. Questa volontà di essere presenti non prova necessariamente l'efficacia attuale di tali organismi, essa varia. Ma questa preoccupazione indica che la strategia dei gruppi mira a collocare i loro portavoce in ognuno di quei punti che li portano, o che potrebbero portarli un giorno, vicino al potere comunitario.

### *Altri accessi*

E' generalmente ammesso che il Consiglio in quanto tale non è oggetto di influenza da parte dei gruppi europei. Essi gli trasmettono sovente i loro studi e documenti, ma lo considerano come difficilmente accessibile. L'intervento diretto costituisce una eccezione: così l'invio di telegrammi da parte del Copa in occasione delle maratone agricole. L'intervento indiretto segue la via istituzionalizzata del Comitato economico e sociale allorché questo organismo è consultato dal Consiglio. La regola resta tuttavia la pressione classica di gruppi nazionali per il tramite di governi nazionali. A

volte, il gruppo europeo può tentare, se esiste un accordo perfetto fra i suoi membri (cosa relativamente rara), di influenzare il Consiglio per il tramite dei propri membri e dei rispettivi governi nazionali. Salvo eccezione, ritroviamo qui lo schema tradizionale dell'azione dei gruppi su di una istituzione intergovernamentale.

Fra gli accessi secondari, abbiamo già ricordato il ruolo del Ces. Quello del parlamento europeo non è certo più importante. Privo di reale presa sul potere comunitario, il parlamento europeo non è stato che raramente oggetto di pressione da parte dei gruppi. A rigore, esso potrebbe interessarli per la sua documentazione sulle Comunità. Inoltre, pur non avendo che una funzione consultiva (il suo controllo democratico resta platonico), esso non offre, a differenza del Ces, che un accesso indiretto.

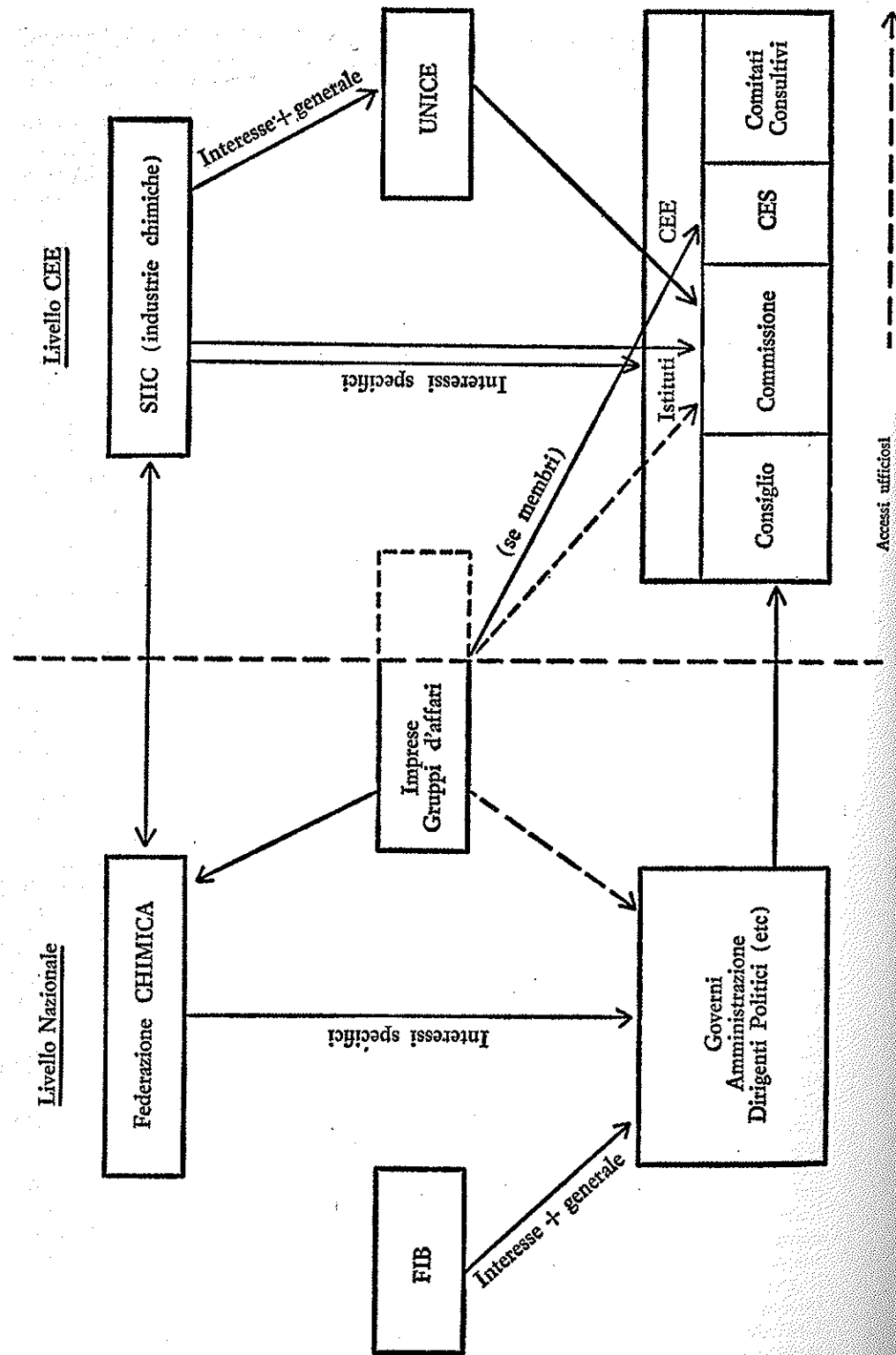
### *Schema dell'azione*

Abbiamo tracciato uno schema dell'azione dei gruppi ai livelli nazionale e comunitario (vedi fig. 3). Inutile insistere sul fatto che si tratta di uno schema del tutto semplificato. Esso è d'altronde lungi dall'esaurire tutte le situazioni. Per quanto concerne il Siic (Segretariato internazionale dell'industria chimica della Cee) e l'Unice lo schema resta, di massima, valido. Ma se al Siic si sostituisce il Comitextil, la situazione si complica dato che quest'ultimo organismo non passa volentieri per il tramite dell'Unice ma preferisce un'azione diretta presso la Commissione. Malgrado le sue lacune, il nostro modello fa apparire il carattere complesso dell'azione dei gruppi e il combinarsi dell'azione classica con quella europea.

Partendo dall'interesse particolare di una federazione nazionale, possono concepirsi varie possibilità: sul piano comunitario, questo interesse può coincidere con gli interessi delle altre federazioni membre dell'organismo europeo, il Siic nel nostro esempio. In questo caso, l'azione si svolgerà al livello della Cee, della Commissione in particolare, per l'intermediazione del Siic tramite gli accessi disponibili. Se l'azione concerne un problema professionale limitato, tre possibilità potrebbero teoricamente presentarsi: l'azione del Siic va nel senso della politica dell'Unice e questi può dunque sostenerla; ovvero, può essere indifferente all'Unice che resta neutro; infine, può anche opporsi alla politica dell'Unice creando un conflitto fra organismi europei e loro azioni. Se l'azione del Siic tocca degli interessi più generali, possono ripresentarsi le stesse ipotesi, con la differenza che l'accordo o il conflitto si situa direttamente nel campo dell'Unice. La coincidenza dell'interesse particolare e dell'ottica più generale dell'Unice, come nella lotta contro la legislazione antitrust, conduce ad una azione congiunta. Ma questo esempio rivela un'altra lacuna del nostro schema: l'assenza di altri organismi centrali. In effetti, nel caso del regolamento antitrust, l'Uacee (l'Unione dell'artigianato) ha propugnato, opponendosi alla grande industria ed ai gruppi che la rappresentavano, un controllo strettissimo della concorrenza. Così, al livello dei problemi generali, può sorgere fra organismi centrali un conflitto di interessi e di punti di vista. D'altra parte, il nostro schema diventerebbe ancor più complesso se, al posto del Siic, si introducessero il Comitextil e, in generale, gli organismi intermediari.

Nell'insieme, sul piano nazionale, una federazione o una organizzazione centrale possono confrontarsi con tre situazioni: l'interesse del gruppo nazionale coincide con gli interessi delle altre federazioni membre del gruppo europeo. In questo caso, l'azione del gruppo nazionale, per il tramite del proprio governo, va nello stesso senso di quella del gruppo europeo al quale essa reca un appoggio complementare; ovvero, come nell'esempio dell'ultima crisi della Cee, l'azione degli agricoltori francesi sul loro proprio governo si è protratta a livello comunitario per il tramite del Copa. Ma l'interesse del gruppo nazionale può essere contrario a quello del gruppo europeo: allora, il gruppo nazionale può paralizzare l'azione comune e fare pressione sul proprio governo: es. agricoltori tedeschi a proposito del prezzo unico; oppure, il gruppo nazionale può anche allinearsi con gli altri su di un principio generale ma opporsi presso il proprio governo all'applicazione di una misura particolare: così il Cnpf che, pur prendendo posizione contro la crisi e per la Cee, si è opposto in seguito alla realizzazione anticipata dell'unione doganale. Infine, l'interesse dell'organismo nazionale può non contraddire l'interesse al livello europeo. In queste cir-





costanze, i gruppi nazionali dispongono della libertà di azione secondo le vie tradizionali. Non sono questi che alcuni esempi delle varie combinazioni possibili. Nella realtà, le variabili multiple, la trama complessa di organismi (centrali, intermediari, specializzati, al tempo stesso europei e nazionali, oltre ai gruppi imprenditoriali) offrono una gamma assai ricca di intrecci.

Un ultimo rilievo riguardante il nostro schema concerne il suo aspetto unilaterale. Nella realtà, le influenze non sono unilaterali, nel senso di andare dai gruppi verso la Commissione. La Commissione cerca spesso di influenzare i gruppi, di associarli alla propria causa. Per i propri lavori tecnici e specializzati, essa ha spesso bisogno dell'apporto di organismi professionali (lavori del Comitextil, dei gruppi specializzati), dei loro pareri o indicazioni. Questo bisogno spiega il procedimento di consultazione. In caso di difficoltà o di crisi, la loro azione di appoggio è spesso apprezzabile, come dimostra la reazione dei gruppi alla crisi del 1965. In altre condizioni, la Commissione può promuovere o stimolare l'azione dei gruppi. Non è escluso che, in occasione delle « maratone », essa abbia domandato il loro appoggio per far giungere a buon porto le proposte o i compromessi da essa elaborati. La stesura della lista di eccezioni per il « Kennedy round » è un esempio che si cita spesso: nel corso delle sue udienze e negoziazioni con i gruppi la Commissione è riuscita a redigere un progetto di lista di eccezioni. I gruppi si sono anche incaricati di fare pressione sui governi nazionali perché questa ripartizione venisse sostanzialmente mantenuta. Il fragile compromesso ha potuto così essere interinato dal Consiglio. In questi diversi esempi i gruppi non hanno esercitato la loro azione sulla Commissione, bensì hanno agito a favore di essa. Essi non sono dunque sempre stati autori, ma spesso anche oggetto di una influenza. Una volta di più, i nostri schemi e la nostra terminologia ci danno un'immagine imperfetta della realtà, quando addirittura non la travisano.

### Conclusione

Si può osservare, come primo rilievo, che i gruppi centrali si attribuiscono il più spesso delle azioni generali, lasciando le azioni specializzate ai gruppi di settore o sotto-settore. Questa divisione del lavoro, che traduce nella realtà un bisogno reale, si verifica a proposito delle attività dell'Unice o del Coccee. L'Unice si presenta quale portavoce autorizzato delle industrie dei sei paesi per tutte le questioni di interesse generale o concernenti problemi relativi alla politica comune delle organizzazioni centrali che ne sono membre. In questo modo, l'Unice non pretende coprire tutte le attività industriali, ma si riserva essenzialmente le questioni di politica comune o di interesse generale. Le federazioni specializzate restano libere di organizzarsi e di agire nei rispettivi settori.

Lo statuto del Coccee reca il principio secondo cui solo le federazioni interprofessionali hanno diritto di voto. Nondimeno, allorché i problemi evocati sono suscettibili di poter interessare direttamente le organizzazioni specializzate, queste possono esprimere un voto che, pur se diverso da quello dei comitati nazionali, sarà egualmente portato a conoscenza delle autorità europee. Inoltre, le organizzazioni specializzate sono assolutamente libere, per i problemi tecnici particolari, di esporre direttamente le loro conclusioni presso le istanze della Comunità: hanno solo l'obbligo di tenerne informato il segretariato del Coccee. Esso può, in tal modo, preoccuparsi di assicurare un minimo di azione concertata.

Questa distinzione sembra più difficilmente applicabile ai grandi settori, sia che esista un solo organismo centrale (Federazione bancaria della Cee), sia che gli organismi specializzati vi restino legati alla struttura d'apice (Copa e sue sezioni specializzate). In queste condizioni, l'organismo generale ha maggior libertà di manovra e le sue azioni possono prendere una forma più specializzata: es. le proposte della Federazione bancaria, o le posizioni del Copa su problemi particolari in agricoltura. L'azione specializzata è propria di organismi tecnici. Nel Comitextil vi è coesistenza fra le attività generali dell'industria tessile e gli interessi particolari dei vari settori. Il cotone non ha necessariamente la stessa posizione della lana. Ciascuno

può in conseguenza fare i propri passi presso le autorità di Bruxelles. Al livello degli interessi comuni dell'industria tessile, interviene l'organismo di settore. E' evidente che, nella realtà, sono possibili numerosi accomodamenti, contrasti e opposizioni, tanto al livello di organismi centrali, che di organismi intermediari e specializzati. Senza voler esprimere un parere generale, si può dire che il fatto che gli organismi specializzati prevalgono starebbe a testimoniare in favore della maggiore efficacia dell'azione tecnica. L'azione generale è difficile da definire. Allorché si perviene a realizzarla, l'accordo di tutti è sovente la risultante di un compromesso. Ora, nella misura in cui l'azione che riguarda questioni generali è imprecisa e sfumata, essa ha minori probabilità di esercitare una influenza reale. Viceversa, l'azione tecnica è più limitata, ma anche più precisa.

Se la pressione o l'influenza dei gruppi socio-economici non deve essere esagerata, essa indica nondimeno che queste nuove strutture cercano di organizzarsi dinanzi ai poteri parziali e nascenti delle Comunità europee. A tal titolo, queste nuove strutture costituiscono un indice del grado di integrazione al livello degli interessi.

*Jean Meynaud Dusan Sidjanski*

Il sistema di intasare con i macchinari della f. a. l.