

**J. Pinder – R. Pryce**

**L'Europa  
oltre  
il Mercato  
Comune**



**il Mulino**

*La specola contemporanea*

**iai**

*Volume realizzato  
con la collaborazione dello*

**istituto affari internazionali**

John Pinder - Roy Pryce



L'Europa  
oltre il Mercato Comune

Società editrice il Mulino

Bologna

Edizione originale: *Europe after De Gaulle*, Harmondsworth, Penguin Books Ltd, 1969. Traduzione di Benedetta Gentile.

Copyright © 1969 by John Pinder and Roy Pryce. Copyright © 1970 by Società editrice il Mulino, Bologna. CL 27-0096-4.

# Prefazione

## Prefazione

Negli anni che seguirono la crisi comunitaria del 1965, quando sembrava che la politica gollista avesse definitivamente bloccato ogni prospettiva di progresso verso l'integrazione sovranazionale dell'Europa dei Sei, il risveglio europeo del governo laburista di Wilson fu accolto da molti democratici e federalisti del continente come l'elemento che avrebbe potuto modificare radicalmente tutto l'equilibrio europeo.

Innanzitutto si pensava che l'ingresso della Gran Bretagna e di altri paesi nella CEE avrebbe allargato sostanzialmente le dimensioni dell'area comunitaria, immettendovi un contributo finanziario ed industriale di prim'ordine e consolidando in maniera abbastanza stabile i suoi confini. Per chi ragionava in termini piú tradizionali di « equilibrio di potenze », l'adesione britannica significava il modo per bloccare ogni pericolo di egemonia della Francia, della Germania, o di un asse Parigi-Bonn sulla politica europea. Per gli uomini della sinistra democratica rappresentava invece il contributo dell'esperienza laburista britannica e scandinava ad una Comunità nata all'insegna dei democristiani. I federalisti infine fidavano nella forza delle tradizioni democratiche e parlamentari britanniche per rompere l'involuzione burocratica delle Comunità esistenti.

Alla base di questa fiduciosa attesa stava non solo la frustrazione per il blocco dell'integrazione a sei, ma anche, e soprattutto, la serietà politica da cui la nuova ini-

ziativa britannica appariva caratterizzata, rispetto all'incerto tentativo di Mac Millan di sei anni prima. Convinzione questa suffragata dalla enorme maggioranza con cui la Camera dei Comuni approvò la domanda di adesione; l'avvicinamento all'Europa assumeva così l'aspetto di una politica nazionale.

La prima falla in questo ambizioso disegno fu aperta dal veto che per la seconda volta De Gaulle pose seccamente all'allargamento della Comunità. Non per questo tuttavia il problema britannico cessò di essere al centro dell'attenzione dei democratici europei. Di fronte ai cedimenti filo-gollisti del governo tedesco di Kiesinger alcuni, particolarmente in Italia e in Olanda, pensarono di poter contrapporre all'asse Parigi-Bonn un'alleanza privilegiata con la Gran Bretagna. Questa soluzione aveva però il difetto di riprodurre un'immagine speculare dell'idea gollista dell'Europa, basata cioè su un equilibrio di potenze. Gli stessi inglesi, desiderosi di regolare una volta per tutte i loro rapporti con *tutta* l'Europa occidentale, la lasciarono cadere.

Parallelamente si faceva strada un'idea più suggestiva: quella di avviare un processo di integrazione sovranazionale, parallelo a quello comunitario, nei settori della politica estera e della difesa che includesse la Gran Bretagna. La nuova Comunità, che sarebbe comunque restata aperta alla Francia, avrebbe potuto isolare le posizioni golliste costringendo alla fine il governo francese ad unirsi nello sforzo comune.

Progetti che andavano in questo senso si fecero lentamente strada, attorno ad iniziative come il « piano Harmel » o le proposte dell'allora ministro degli esteri italiano Pietro Nenni. Esse venivano tuttavia recepite dal governo britannico con estrema lentezza e reticenza. Mentre Wilson mostrava simpatia per queste iniziative, non abbandonava la politica che dava la priorità assoluta alla adesione alla Comunità e quindi ad una composizione del dissidio con il governo francese. Si ricorderà che tappe cruciali di questo processo furono il penoso equivoco

sorto in seguito al colloquio di De Gaulle con l'ambasciatore britannico a Parigi Soames e la dichiarazione anglo-italiana pubblicata in occasione della visita a Londra del presidente Saragat.

Le discussioni di quei mesi, solo apparentemente grigi per la politica europea, servirono comunque a chiarire alcuni elementi importanti. Di fronte alla rigidità della politica gollista e alle debolezze del governo tedesco si era aperto in Europa un vuoto di leadership che solo la Gran Bretagna poteva colmare. Fu invece evidente che, benché la portata della conversione britannica fosse notevole, il governo laburista non era disposto ad assumere apertamente la guida del processo di integrazione, come aveva fatto la Francia all'inizio degli anni '50.

È questo un fatto di cui gli anglofili del continente hanno stentato, e stentano tuttora, a prendere coscienza e che invece obbliga a considerare con più cautela l'ipotesi dell'entrata della Gran Bretagna in Europa come fatto di per sé risolutivo per il futuro dell'integrazione. Così, quando la caduta di De Gaulle ha riaperto la possibilità di discussione su tutta la politica comunitaria, e quindi anche sull'allargamento, è apparso un quadro della politica europea estremamente complesso in cui era necessario definire allo stesso tempo le condizioni dell'adesione britannica e gli sviluppi futuri della Comunità. Tutte le posizioni sono diventate automaticamente più prudenti e, se vi è oggi una innegabile avanzata generale dell'integrazione, manca la sensazione di quale sia il punto cruciale che può produrre il salto qualitativo di cui l'Europa ha bisogno.

Queste vicende della politica ufficiale britannica hanno però fatto trascurare un fatto nuovo di notevole portata. Le ambiguità ufficiali su molti problemi ed in particolare su quello della sovranazionalità sono state riferite alla crescente perplessità dell'opinione pubblica circa l'adesione alla CEE per concludere che il governo era comunque più avanti del paese e che la Gran Bretagna aveva ancora bisogno di un lungo periodo di maturazione. Veniva invece

passato sotto silenzio, o sottovalutato, ciò che stava avvenendo in Gran Bretagna sul piano dell'elaborazione culturale. Coloro che oltre la Manica si ponevano il problema di pensare al significato dell'ingresso in Europa, criticando la politica e le reticenze del proprio governo, erano però anche nella migliore posizione per vedere i difetti e i limiti di quanto era stato realizzato sul continente.

Pinder e Pryce notano in questo libro che esso ha visto la luce nel corso di numerosissime riunioni tra i federalisti britannici e i loro amici del continente. Chi come me ha avuto la fortuna di partecipare ripetutamente a queste riunioni ricorderà il tono di condiscendenza un po' paternalistica, da « addetti ai lavori », con cui gli « eurocrati » e molti federalisti continentali riprendevano contatti regolari con i loro colleghi britannici. Ci trovammo invece di fronte ad un processo di elaborazione intellettuale che non solo si inseriva perfettamente nel dibattito europeo, ma non temeva di mettere in discussione dogmi e tabù da gran tempo acquisiti.

In particolare venivano affrontate con decisione alcune debolezze fondamentali del pensiero federalista e comunitario tradizionale: innanzitutto la necessità di dare un contenuto politico al processo di integrazione; in altre parole una maggiore unità non poteva essere pagata con dei fallimenti nelle politiche concrete e l'intero processo doveva assumere il significato di un rinnovamento delle strutture della società europea. Inoltre questo dibattito aveva origine nei fermenti aperti nella società inglese dalla nuova esperienza laburista, ma non mancava di raccogliere le esperienze più interessanti che si stavano maturando in seno agli altri due partiti, il liberale ed il conservatore. I limiti dell'esperimento laburista venivano cioè collegati alle ristrette dimensioni nazionali a cui era applicato, ma nello stesso tempo se ne proponeva ai continentali il valore di unica esperienza di sinistra che abbia avuto qualche successo in Europa occidentale nel dopoguerra. Si ponevano così le basi di un nuovo pensiero « radicale » europeo in cui i più efficienti tecnocrati e gli

ideologi piú dogmatici trovavano per la prima volta un valido interlocutore. Quel ruolo di rilievo che il governo non poteva, o non sapeva, assumersi a livello ufficiale, gli intellettuali britannici se lo erano già di fatto assicurato nel dibattito europeista.

Si tratta evidentemente di un processo che è ancora agli inizi e che richiederà un certo tempo per giungere a completa maturazione. John Pinder e Roy Pryce, un economista ed uno studioso politico, ci offrono in questo volume, pubblicato in italiano in una versione largamente rinnovata rispetto all'edizione inglese, un vasto disegno di come l'adesione britannica può essere collegata al progresso delle istituzioni comunitarie, all'elaborazione di una comune politica economica volta al rinnovamento sociale del continente, e ad una nuova definizione del ruolo dell'Europa nel mondo. Particolarmente per quanto riguarda i rapporti fra Europa e America Pinder e Pryce riescono a spogliare questo spinoso problema non solo di ogni residuo di « mitologia atlantica », ma anche di quegli elementi di reazione emotiva a cui i continentali sono cosí soggetti nei loro sogni di potenza frustrata.

Si tratta nel complesso di un approccio in linea con le tradizioni pragmatiche del liberalismo anglosassone, ma che è nello stesso tempo molto attento all'esperienza maturata in seno alla Comunità. Contemporaneamente essi riprendono il filone piú vivo del pensiero federalista con l'entusiasmo di chi comincia a raccogliere qualche primo frutto presso la propria opinione pubblica, ma anche con la cautela di chi, per usare le loro parole, « ha i piedi ben piantati per terra ». L'idea guida di tutto il volume è quella della necessità di sposare la dimensione europea alle esigenze di rinnovamento delle nostre società. È interessante confrontare queste idee con certi temi « manageriali » alla Servant-Schreiber o con le preoccupazioni ideologiche di uomini come Riccardo Lombardi o Michel Rocard. Il rapporto fra sinistre nazionali e unificazione europea, che compare cosí spesso nel dibattito continentale, è assente dalle preoccupazioni dei due studiosi bri-

tannici, che hanno già scontato, nei limiti dell'esperimento laburista, l'insufficienza delle strutture nazionali.

È difficile dire quale sarà il risultato del dibattito che si sta aprendo sul futuro della democrazia europea fra gli empiristi anglosassoni e la tradizione ideologica francese, tedesca o italiana. Ciò che è comunque significativo è che Pinder e Pryce non ci offrono un saggio sui problemi che comporta per la Gran Bretagna l'ingresso in Europa. Essi affrontano invece, senza complessi di inferiorità, i problemi che *all'Europa* pone non solo l'adesione britannica, ma in generale il progresso dell'integrazione.

Nel momento in cui appare l'edizione italiana un governo conservatore è al potere a Londra e sarà esso a condurre i negoziati. La politica inglese risentirà quindi di un nuovo approccio. La straordinaria rapidità e libertà con cui le idee circolano in Gran Bretagna, anche attraverso i partiti, inducono tuttavia a considerare questo libro non come un documento « d'opposizione », ma come un elemento ancora vitale nel dibattito britannico.

Del resto chi volesse trovarvi la soluzione tecnica dei negoziati resterebbe deluso. Non si parla di quanto burro olandese dovranno consumare le massaie inglesi o di quanto zucchero caraibico dovremo importare nel continente. Si parla invece del perché tutti questi problemi non possono essere risolti che modificando profondamente il quadro politico e istituzionale, pena il fallimento dei negoziati e forse di tutta la costruzione comunitaria. È una prova, mi sembra, che in Gran Bretagna il futuro dell'Europa viene preso molto sul serio.

RICCARDO PERISSICH

# L'Europa oltre il Mercato Comune

# Introduzione

Questo libro è stato cominciato in un momento in cui De Gaulle sembrava essere piú che mai saldo al potere. In quel periodo appunto, molti dubitavano che vi potessero essere delle prospettive per un'Europa piú unita, ma attualmente la situazione è radicalmente cambiata. Si sono infatti aperte delle nuove possibilità per un'unione sia economica che politica dell'Europa. Entrambi eravamo da tempo convinti che questo dovesse essere l'obiettivo principale per la Gran Bretagna e per i suoi vicini europei; questo libro si prefigge non solo di dimostrare la necessità di una simile unione, ma anche d'indicare i mezzi coi quali ottenerla.

Vorremmo qui ricordare il grosso debito che abbiamo nei confronti di molti amici, sia in Gran Bretagna sia nei paesi del continente. Tra questi vi sono gli altri soci del Federal Trust for Education and Research, che per molti anni ha fornito un luogo d'incontro e una continua fonte d'idee per tutti coloro che condividono le nostre opinioni sulla necessità degli Stati Uniti d'Europa. Il Trust non ha soltanto rappresentato un centro propulsore d'idee in Gran Bretagna per coloro che si erano impegnati alla « causa europea », ma anche, attraverso gruppi di studio e conferenze, ha fornito un legame coi gruppi simili che operavano al di là della Manica. Di grande utilità ci sono state le discussioni avute con gli amici di ogni parte d'Europa; e abbiamo trovato un grande incentivo nello scoprire che gran parte delle nostre idee venivano condivise e che veni-

vano portate avanti con la nostra stessa determinazione da persone quotidianamente impegnate nei governi nazionali e nelle organizzazioni europee. I federalisti, al giorno d'oggi, non possono piú essere considerati dei semplici visionari; sono infatti piuttosto delle persone cui non manca senso pratico e che hanno i piedi ben saldi sulla realtà.

Di grande aiuto ci sono state anche le critiche che ci sono state fatte durante i vari stadi della preparazione del libro da coloro a cui avevamo mandato le bozze. Dal momento che non possiamo fare i nomi di parte di coloro che ci hanno aiutato, a causa delle posizioni che occupano, non sarebbe opportuno citare solo gli altri; non per questo ci sentiamo meno riconoscenti per tutto l'aiuto ricevuto.

J. P. e R. P.

*Maggio 1969*

Parte prima

# L'Europa dopo De Gaulle

## Il vertice dell'Aia: un nuovo inizio

« Se tutto andasse bene in Europa, non ci sarebbe l'incontro di oggi ». È con queste parole che il Cancelliere Willy Brandt ha cominciato il suo discorso il giorno dell'apertura dell'incontro al vertice dei capi di stato e di governo della Comunità Europea, all'Aia il 1° dicembre 1969. Era un'occasione molto importante; ha segnato infatti l'aprirsi di un nuovo capitolo nella ricerca di un'effettiva unità da parte dell'Europa occidentale: una ricerca che nell'ultimo quarto di secolo ha svolto un ruolo centrale nella storia del nostro continente. Durante questo periodo molte cose sono state ottenute, malgrado i numerosi ostacoli che hanno impedito al movimento per l'unità di raggiungere il suo ambizioso obiettivo originale. Quando i rappresentanti dei Sei si sono riuniti all'Aia, in alcuni ambienti si nutrivano crescenti dubbi se fosse ancora possibile infondere nuova vita al processo d'integrazione. Sebbene il Mercato Comune fosse prossimo al termine del periodo transitorio, iniziato nel 1958, e che aveva portato gli stati membri a realizzare un'unione doganale e qualche primo passo verso un'unione economica, una spessa nube di dubbi si era addensata sul suo stesso futuro e su quello delle due Comunità sorelle, l'Euratom e la Comunità del Carbone e dell'Acciaio.

Non vi è dubbio che l'Euratom ha fallito il suo scopo di produrre un genuino sforzo comune nel campo dell'applicazione pacifica dell'energia nucleare; per molti anni ha proceduto a fatica senza nessun accordo sul suo programma,

finanziata con contributi mensili da parte delle riluttanti tesorerie nazionali. Le vive speranze suscitate dal primo successo della Comunità del Carbone e dell'Acciaio erano state da un pezzo offuscate dalla sua incapacità di trovare soluzioni comuni per il declino strutturale dell'industria europea del carbone. Sempre più i governi andavano trovando le soluzioni nazionali per i loro problemi, anche se con una sottile patina di azione comune.

Per quanto riguarda la CEE stessa, le sue conquiste erano offuscate dalla coscienza di ciò che era ancora necessario fare per arrivare a un autentico mercato comune; da crescenti preoccupazioni per alcuni aspetti delle iniziative comunitarie che si era riusciti a mettere in piedi (particolarmente per la politica agricola); da serie debolezze delle istituzioni e dall'assenza di ogni effettivo controllo democratico sulla loro attività. Oltre e al di sopra di tutte queste debolezze vi erano altre ragioni che alimentavano dubbi sul permanere della validità del processo di integrazione. In termini economici, la CEE non riusciva ad ottenere quei cambiamenti strutturali in agricoltura, di cui appariva evidente il bisogno, e si dimostrava incapace di stimolare la creazione di vere imprese europee. Il maggior beneficiario della integrazione economica hanno dimostrato di essere le aziende americane, mentre il gap tecnologico tra Europa e America si è rivelato sempre più profondo.

D'altra parte, in termini politici, i membri della Comunità non erano riusciti ad adottare politiche comuni nei riguardi del resto del mondo: ciascuno stava ancora continuando la sua politica nazionale, sia nei riguardi delle superpotenze che nei riguardi dei paesi in via di sviluppo. Nello stesso tempo, ben lungi dall'aver posto le fondamenta per un'unione sempre più stretta tra i popoli europei (loro principale obiettivo come asseriva la clausola iniziale del trattato della CEE), le Comunità erano rimaste limitate ai sei membri iniziali: gli inglesi e gli altri paesi che avevano fatto richiesta di entrare erano stati respinti due volte.

## *L'influenza del gollismo.*

Non era un bilancio incoraggiante; e sebbene le istituzioni della Comunità continuassero a funzionare e si fosse raggiunta qualche decisione in mezzo ad una crescente sovrabbondanza di carta, la Comunità provava un certo senso di crisi. Dalla rottura, nella primavera del 1962, delle conversazioni sull'unione politica, la Comunità è stata soggetta a serie tensioni interne. Dopo il veto formulato nel gennaio del 1963 nei riguardi della richiesta inglese di adesione, essa era virtualmente giunta a una battuta d'arresto di diversi mesi, prima di comporre i disaccordi interni. Già da allora si avvertiva una grave diminuzione della fiducia reciproca: il metodo della « sincronizzazione » proposto per consentire una ripresa del lavoro significava che di fatto, in futuro, su ogni questione bisognava portare a buon fine difficili trattative. L'uso delle minacce divenne da allora moneta comune nei negoziati della Comunità: fu solo sotto la pressione di un ritiro francese che i tedeschi cedettero, alla fine del 1964, sulla questione del prezzo comune del grano. Sei mesi più tardi la minaccia venne messa effettivamente in atto: per più mesi la Comunità subì un arresto completo. La Francia si isolò dalla vita delle istituzioni comuni per un disaccordo iniziato sul finanziamento della politica agricola, ma che ben presto si trasformò in un attacco massiccio al metodo comunitario, e soprattutto all'uso delle votazioni a maggioranza e al ruolo della Commissione. Solo alla fine del gennaio del 1966 si raggiunse un compromesso su entrambi i problemi, che provocò però un ulteriore deterioramento dell'atmosfera nella Comunità. Né le cose migliorarono quando il governo francese si oppose nuovamente ai negoziati con la Gran Bretagna, alla fine del 1967, malgrado vi fosse da parte della Commissione e degli altri stati membri un'evidente propensione a saggiare la genuinità della recente conversione di Wilson.

Durante tutti questi lunghi anni di frustrazione e di crescente amarezza, era De Gaulle a dominare la scena. Egli

non aveva mai fatto mistero della sua profonda avversione per le Comunità, che a suo avviso minacciavano di insidiare la sovranità nazionale. Egli si era coerentemente opposto a tutti i tentativi di realizzare l'integrazione: nel dicembre del 1951 prese di mira quello che lui chiamava il « meli-melo de charbon et d'acier »; poi si sollevò contro il progetto di un esercito europeo; quindi definì con disprezzo le istituzioni sovranazionali come « ce monstre, ce robot », e coloro che lavoravano per loro come « apatrides ».

Quando ritornò al potere nel 1958, pochi mesi dopo l'entrata in vigore dei trattati di Roma, si temette seriamente che non li avrebbe applicati; in effetti egli lo fece soltanto quando si accorse che questi avrebbero potuto produrre un vantaggio per la Francia. Per un po' cercò di convertirli in uno strumento che consentisse alla Francia di dominare politicamente gli altri membri.

Nel 1960 prese l'iniziativa di proporre la creazione di un'Unione di Stati, cioè di un'organizzazione destinata a lavorare per elaborare una politica estera e di difesa comuni.

Ma verso la metà del 1962 il tentativo fallì, in parte perché alcuni dei membri temettero che questa nuova organizzazione avrebbe potuto essere usata per indebolire le istituzioni comunitarie di Bruxelles; inoltre per la paura del contenuto delle politiche che il sistema proposto avrebbe potuto favorire; infine perché gli olandesi si rifiutarono di continuare le discussioni senza gli inglesi.

La rottura di queste discussioni segnò la fine della breve luna di miele tra De Gaulle e la Comunità. Dopo di ciò egli cercò di usarla rigorosamente soltanto come uno strumento per trarre il massimo vantaggio economico per la Francia, in particolare per quel che concerneva la politica agricola. Nello stesso tempo la posizione francese veniva rafforzata da un accordo puramente bilaterale con Adenauer, celebrato all'epoca (gennaio 1963) come un gran gesto di amicizia verso un antico nemico, ma successivamente usato cinicamente dalla Francia per trarne il mas-

simo vantaggio. E, a tempo debito, allontanatosi Adenauer dal potere, De Gaulle non ebbe la minima esitazione a ricattare il suo alleato dell'ultima ora per ottenere ciò che desiderava.

Al principio del 1969, con la « grande coalizione » al potere a Bonn, De Gaulle sembrò dar segni di stanchezza nei riguardi di questa strategia e parve deciso di fare del tutto a meno della Comunità. In una conversazione coll'ambasciatore britannico Christopher Soames, egli mostrò di aver cambiato idea riguardo a un allargamento del Mercato Comune, la sua trasformazione in un'avventura puramente commerciale e la creazione di un direttorio politico comprendente la Francia, la Gran Bretagna e la Repubblica Federale all'interno di questo nuovo e più ampio gruppo.

In altre circostanze, ciò poteva rappresentare per gli inglesi un'offerta allettante; sotto molti aspetti le nuove idee di De Gaulle avevano stretti punti di contatto con la Zona di Libero Scambio, che più di un decennio prima gli inglesi stessi avevano cercato di fondare attorno alla Comunità. Ma dal principio del 1969 gli inglesi si erano convinti che la giusta politica era quella di far parte della Comunità e hanno quindi sviluppato una sempre maggior diffidenza nei confronti dei motivi e delle intenzioni del governo francese. Nel timore che l'obiettivo principale del generale De Gaulle fosse quello di screditare le sue convinzioni europee di recente acquisizione, il governo inglese informò prontamente i suoi alleati di ciò che era nell'aria. Le relazioni tra Londra e Parigi, che per alcuni anni erano state fredde, divennero allora glaciali.

In questo periodo anche le relazioni tra la Francia e i suoi soci all'interno della Comunità erano diventate molto tese, sebbene i Cristiano-Democratici all'interno del governo di Bonn avessero cercato di fare da mediatori. Ma all'interno della Comunità si erano levate alcune voci che proponevano di prendere in considerazione almeno la possibilità di altre alternative: per esempio una Comunità politica con la Gran Bretagna e, all'occorrenza, senza la Francia. Il governo italiano, da parte sua, con l'allora Mi-

nistro degli Esteri Pietro Nenni, si avvicinò maggiormente alla Gran Bretagna, e i due governi pubblicarono un comunicato, che seguiva un incontro avvenuto a Londra nell'aprile del 1969, in cui si sottolineava la determinazione di opporsi alla strategia gollista, proponendo l'allargamento e lo sviluppo della Comunità.

Per tutte queste ragioni, quando nell'aprile del 1969 De Gaulle si dimise, la Comunità era in uno stato di grande disordine. L'entusiasmo e la stessa fede erano stati indeboliti dall'urto corrosivo del gollismo. Alcuni cominciarono a chiedersi se una forma di organizzazione progettata all'inizio degli anni '50 fosse ancora attuale; ciò specialmente dal momento che le due pressanti motivazioni iniziali che ne avevano causato la nascita, il timore del rinnovarsi di un'ostilità franco-tedesca e la minaccia militare da parte dell'est, avevano perso di efficacia. Nel frattempo il forte appoggio americano alla Comunità, che aveva caratterizzato le precedenti amministrazioni, era stato sostituito, nella nuova amministrazione Nixon, da una politica che sebbene ancora amichevole era chiaramente dominata da problemi extra-europei. Rimaneva da vedere se vi erano ancora sufficienti energie da parte degli stessi membri per sostenere le Comunità e dar loro nuovi obiettivi.

### *Le decisioni del vertice*

Solo con l'incontro dell'Aia si è avuta una chiara risposta a questi interrogativi. Il problema centrale era stato posto dal nuovo cancelliere tedesco al principio del suo discorso di apertura: « Il successo o il fallimento di questa conferenza — ha detto — sarà giudicato con esattezza dal fatto se saremo nuovamente in grado di dirigere la barca della Comunità in acque navigabili ». Il discorso di apertura del Presidente Pompidou, per iniziativa del quale era stato convocato l'incontro, non fu particolarmente rassicurante. Ci si aspettava da lui delle offerte coraggiose, sia per ristabilire la posizione francese nell'ambito della Comunità

che per affermare la sua leadership personale. Ma di fatto egli pose delle domande piuttosto che avanzare delle proposte. Fu comunque Willy Brandt che determinò la scossa più importante. In un'autorevole analisi delle realizzazioni, e delle insufficienze, della Comunità egli chiarì che il suo governo era determinato a infonderle nuova vita e che la Comunità sarebbe stata al tempo stesso rafforzata e allargata. Questo era un contributo decisivo per la discussione dell'Aia. Ciò vincolava fermamente il nuovo governo tedesco a continuare la strategia d'integrazione, al tempo stesso in cui rendeva evidente che la Comunità non poteva più a lungo rimanere limitata ai suoi sei membri iniziali. Le dichiarazioni di Brandt su questo punto erano del tutto categoriche: « Mi preme dire che senza la Gran Bretagna e le altre nazioni che desiderano farne parte l'Europa non può diventare ciò che dovrebbe e potrebbe essere ». Aggiunse che era evidente che ogni tentativo di rinviare la questione dell'allargamento minacciava di paralizzare la Comunità e che il Parlamento e il popolo tedesco si aspettavano che lui non ritornasse dalla conferenza senza degli accordi concreti.

Questa dichiarazione decisiva, accompagnata da una serie di consigli concreti per il progresso dell'unione economica e per un nuovo tentativo da intraprendersi nei riguardi dell'unione politica, sgombrò il cammino per le discussioni seguenti. Sebbene fosse evidente che la Francia non condivideva le stesse opinioni sulle priorità — col completamento e il rafforzamento della Comunità in netta precedenza sul suo allargamento — divenne chiaro che il nuovo governo francese era anch'esso preparato a seguire una politica sostanzialmente differente da quella del suo predecessore. Infatti, anche se nelle sue intenzioni l'obiettivo principale erano gli interessi nazionali francesi, in particolare per quanto riguardava l'impegno da parte dei soci sul finanziamento della politica agricola comune, questi obiettivi adesso dovevano essere raggiunti all'interno di una struttura comunitaria rinforzata piuttosto che indebolita. Il risultato di questo incontro di due giorni veniva

riassunto in un lungo comunicato che, pur recando i segni di contrattazioni molto serie, tuttavia segnava una svolta decisiva nella storia della Comunità. Esso affermava la continua validità del processo d'integrazione in questi termini:

« Dare l'avvio alla fase finale del Mercato Comune significa non solo confermare la natura irreversibile del lavoro svolto dalle Comunità, ma anche aprire la strada per un'Europa unita capace di assumere le sue responsabilità nel mondo di domani e di dare un contributo proporzionato alle sue tradizioni e alla sua missione ».

Nello stesso tempo il comunicato dichiarava che l'espandersi del « nucleo originale » mediante l'ammissione di altre nazioni « aiuterebbe senz'altro la Comunità a raggiungere dimensioni più conformi allo stato presente dell'economia e tecnologia mondiale ». I suoi membri quindi si mostrarono d'accordo nell'aprire i negoziati con coloro che avevano richiesto di diventare membri, aggiungendo che il lavoro preparatorio necessario sarebbe stato intrapreso « il più presto possibile compatibilmente con le difficoltà pratiche ». Per rispetto verso la Francia non venne fissata alcuna data per l'apertura dei negoziati, sebbene il Ministro degli Esteri francese Schumann dichiarasse che il lavoro preparatorio avrebbe dovuto essere completato entro sei mesi. Nel frattempo veniva approvata una serie di provvedimenti concernenti il completamento e il rafforzamento della Comunità esistente: questi comprendevano la stipulazione di un regolamento finanziario definitivo per la politica agricola comune, da effettuarsi entro la fine dell'anno, l'introduzione progressiva del sistema di finanziamento diretto della Comunità tramite risorse autonome, lo sviluppo di un piano per la creazione di un'unione economica e monetaria (incluso lo studio di un Fondo di riserva europeo); e un'intensificazione del lavoro comunitario nel campo della ricerca scientifica. La conferenza concordò anche nel richiedere ai Ministri degli Esteri della Comunità « di studiare il modo migliore di portare avanti la realizzazione dell'unificazione politica all'interno del con-

testo dell'allargamento » e di riferire su questo argomento prima della fine del luglio 1970.

L'aver raggiunto un accordo su punti così importanti era una grossa vittoria, anche se molti dettagli restavano da definire in sede di negoziato. La rapidità poi con cui si raggiunse l'accordo, in dicembre, nel Consiglio dei Ministri, sui dettagli del regolamento finanziario « definitivo » della politica agricola, sottolineò il fatto che un nuovo importante impulso era stato dato alla Comunità. Come scrisse un corrispondente inglese dopo l'incontro dell'Aia: « l'Europa sembra un posto diverso dopo il vertice del Mercato Comune »<sup>1</sup>.

### *La nuova opportunità dell'Europa*

Perciò non è assurdo sperare che l'inizio degli anni '70 possa ancora rappresentare un periodo creativo nella realizzazione dell'unità europea. Ma non è affatto sicuro. Infatti, anche se si sono aperte nuove prospettive grazie alla fine del periodo gollista in Francia, permangono molte difficoltà. Alcune di queste sono ardue, se non impossibili, da prevedere: è probabile infatti che la fortuna e il caso rivestano lo stesso ruolo che nel passato; altre possono invece essere più facilmente previste. In parte si tratterà di vecchi problemi ormai familiari alla vita della Comunità; ma altri ne scaturiscono inevitabilmente dall'allargamento della Comunità. Poiché inoltre la Comunità si muove alla ricerca di un'integrazione economica di più grande portata e comincia a cercare delle maniere di raggiungere un'integrazione politica effettiva, non può non incontrare anche in questi campi una serie di nuovi problemi. Finora questi sono stati in gran parte ignorati. Ma con la Comunità ancora una volta in movimento si avverte adesso l'urgenza che vi si dedichi una maggiore attenzione; infatti, se coloro che cercano l'unità in Europa non avranno una chiara

<sup>1</sup> « The Times », 4 dicembre 1969.

visione del tipo d'Europa che desiderano realizzare, e dei mezzi coi quali ottenerla, vi è il caso che vadano perdute quelle occasioni che adesso si stanno presentando, o che vengano commessi degli errori che in seguito saranno di difficile se non di impossibile correzione. Lo scopo principale di questo libro non è solo quello di discutere le nuove prospettive che oggi si aprono alle nazioni dell'Europa occidentale, ma anche di formulare proposte per un particolare modo di affrontare i problemi che si presenteranno. Infatti, malgrado alla Comunità sia stata adesso infusa nuova vita, il piú rimane ancora da fare, comprese alcune innovazioni radicali, se si vuole che essa sia all'altezza delle necessità dell'Europa. Dal nostro punto di vista questo significa la realizzazione di una Comunità organizzata secondo dei principi federalisti: degli autentici Stati Uniti d'Europa in grado di rispondere con successo alla sfida che i suoi paesi si trovano a dover affrontare.

## La sfida degli anni '70

In un momento in cui l'Europa è di nuovo in movimento, vale la pena di ricordare brevemente alcune ragioni per cui non solo l'Europa dovrebbe unirsi ma anche perché l'obiettivo dovrebbe essere quello degli Stati Uniti d'Europa. Per fare questo bisogna prima di tutto considerare la natura della attuale società europea e i suoi problemi. La caratteristica più evidente di questa società è che essa si trova nel pieno di un complesso processo di un rapido e radicale cambiamento. Già negli ultimi venti anni ciò ha profondamente alterato la sua struttura e al tempo stesso le sue relazioni con il resto del mondo. Adesso, poiché aumenta la rapidità stessa del cambiamento, gli Europei sono messi a confronto con una serie di nuovi problemi sociali, economici e politici.

Le soluzioni da trovare per questi problemi sono una faccenda che non riguarda soltanto gli Europei ma anche molte altre parti del mondo. Infatti, sebbene le nazioni europee non dominino più il mondo, collettivamente esse sono ancora un fattore importante sulla scena mondiale. Dal punto di vista strategico esse continuano ad occupare una posizione importante nelle relazioni tra le due superpotenze. Non a caso negli ultimi vent'anni l'Europa è stata il teatro di un imponente confronto fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. E sebbene la fase acuta di questo confronto sia ora diminuita, ciò che avviene nelle due parti del continente diviso rimane una questione del più grande interesse per entrambe queste potenze. Ciò è stato

abbondantemente dimostrato dall'azione sovietica in Cecoslovacchia nell'estate del 1968.

L'Europa, che è una delle aree industriali avanzate del mondo, ha un ruolo determinante nell'economia mondiale. Il sistema monetario internazionale, l'andamento del commercio mondiale e il tasso di sviluppo dei paesi arretrati, sono tutti direttamente influenzati dalla salute dell'economia europea e dalla politica seguita dagli stati europei. In termini più generali, questi stessi paesi possono fare veramente molto per colmare il gap tra i paesi ricchi e quelli poveri e per trovare condizioni in cui i popoli possano vivere insieme in pace e armonia.

Attualmente, però, il potenziale contributo europeo per un mondo meglio ordinato, è andato sprecato a causa delle divisioni interne. L'Europa non è soltanto divisa tra est e ovest: è anche frammentata in una serie di stati-nazione separati. In entrambe le parti del continente, questi sono stati obbligati per molte ragioni — sociali, economiche e politiche — a collaborare tra di loro in diversi settori. Ciò non di meno, la maggior parte di essi preferisce una cooperazione ad hoc piuttosto che un'unità effettiva e organica. Le prospettive attuali di realizzare un simile obiettivo sull'intera superficie del continente sono ancora remote, e nell'Europa dell'est vi sono molte ragioni per cui persino un'unità limitata, regionale, viene considerata non realistica o indesiderabile. D'altra parte, vi è stata da parte dell'Europa occidentale una prolungata serie di sforzi per raggiungere l'unità. Nonostante questo, anche ciò che finora è stato raggiunto in occidente non è che una pallida immagine del sogno unitario da molti a lungo accarezzato. Sono state ottenute alcune unioni parziali, ma, recentemente, anche la più promettente tra queste — la realizzazione dell'integrazione economica e politica iniziata dai sei membri della Comunità Europea — è sottoposta a una forte tensione.

Ne consegue che l'Europa rimane divisa; continua ad essere preoccupata per i suoi problemi interni, molti dei quali non riesce a risolvere in maniera soddisfacente a

causa delle divisioni nazionali; nello stesso tempo non è capace di dare un contributo effettivo e prolungato allo sviluppo armonico del mondo in generale. Alla radice di questa situazione sta il fatto che l'Europa occidentale non ha ancora rotto col modello di organizzazione politica ereditato dal passato: lo stato-nazione. Esso è, al giorno d'oggi, per varie ragioni, superato. In particolare impedisce la creazione di un'effettiva struttura per un'azione collettiva. L'unica soluzione — e questo è il tema centrale di questo libro — è una radicale ristrutturazione del sistema degli stati-nazione.

### *Esigenze economiche e sociali*

Che ciò sia necessario è reso evidente da un'analisi delle esigenze del sistema economico e sociale europeo. Attualmente uno dei tratti piú impressionanti, dell'Europa continentale in particolare, è l'esodo massiccio dalle campagne e l'ingrossamento estremamente rapido della nuova società urbana. Mentre, per esempio, nel '50 — nei sei paesi della Comunità — vi erano piú di 18 milioni di persone impiegate nell'agricoltura — piú del 28% della popolazione attiva — questi sono diminuiti, nel 1966, a 11 milioni e mezzo, che rappresentano il 16% soltanto della forza di lavoro. Si tratta di una rivoluzione economica e sociale su scala massiccia che ha già cominciato ad avere un'influenza profonda sull'intera struttura sociale; significa non soltanto la scomparsa di intere comunità rurali, che per tanti secoli hanno costituito una così larga parte della società europea, ma anche, di conseguenza, un cambiamento dei valori, dei modi di vivere, dei modelli di lavoro e delle abitudini di consumo. Presi insieme, tutti questi fattori costituiscono una trasformazione radicale di una grossa parte della società europea, con conseguenze di grande portata per i suoi sistemi di attività economica, abitudini sociali, organizzazione ed atteggiamenti politici. Alcuni dei problemi generati da questi cambiamenti sono

già evidenti. Consistono nella creazione di nuovi problemi regionali in aree che sono adesso colpite dallo spopolamento rurale e dal conseguente collasso del tipo esistente dell'attività economica; vi sono poi le forti esigenze di nuovi alloggi create dall'esplosione urbana, nonché le tensioni individuali e sociali che sorgono inevitabilmente tra le popolazioni sradicate che cercano di sistemarsi lontano dal loro ambiente tradizionale. Già si avverte la pressione che ne deriva sulle autorità locali e regionali. Ma sebbene siano questi gli enti che si dovranno occupare dei problemi più immediati, creati dai vasti movimenti di popolazione, vi è anche il bisogno di un'azione concertata da parte delle nazioni colpite da questi cambiamenti. La dimensione della maggior parte delle nazioni dell'Europa occidentale è tale che le decisioni prese da un gruppo di autorità nazionali possono facilmente avere importanti ripercussioni al di là dei confini: la mancanza di un'azione comune può avere delle serie conseguenze anche quando, per esempio, vengono prese delle misure per aiutare le zone depresse, costruire nuove reti autostradali o per cercare di controllare lo sviluppo urbano in una particolare località. Analogamente la ristrutturazione dell'agricoltura europea richiede anche, come la Commissione stessa ha già posto in rilievo, un'azione concertata.

Cosicché anche se la responsabilità principale nel trattare molti di questi problemi rimane a livello locale o nazionale, bisogna prevedere un'organizzazione effettiva a livello europeo, non soltanto per facilitare scambi d'informazione sui progetti futuri, ma anche per promuovere politiche e azioni comuni quando se ne presenti la necessità.

### *L'influenza della tecnologia*

È anche evidente che le moderne tecniche di produzione industriale hanno generato molte esigenze che s'intersecano attraverso le frontiere nazionali e richiedono una azione comune tra i governi nazionali. La necessità di

vasti mercati è una di queste esigenze. L'applicazione della nuova tecnologia richiede per i manufatti sbocchi che possono sempre meno essere forniti dal limitato mercato interno. Ciò è vero tanto per i beni d'investimento che per quelli di consumo durevole. Per i produttori di stabilimenti chimici, centrali nucleari e apparecchiature d'ingegneria pesante al pari di quelli di automobili, frigoriferi e altri elettrodomestici, vi è una necessità tassativa di essere in grado di vendere il più liberamente possibile nella più vasta area possibile. Per loro le frontiere economiche nazionali sono un relitto fuori moda del tempo passato. Da qui la necessità di persuadere i governi nazionali a prendere dei provvedimenti per liberare il commercio dai dazi doganali, tariffe ed altre restrizioni. Ma le loro necessità vanno molto al di là di questo. Infatti oltre alle più ovvie barriere che gli stati nazionali hanno eretto per proteggere i loro produttori interni, ciascuno di essi ha creato anche una serie di altre barriere, meno evidenti, che ostacolano la libera circolazione dei beni. Esse hanno varie forme; vanno dall'imposizione di alcuni standard tecnici, alla legislazione sulle etichette, e alla politica delle commesse statali, progettata per favorire i produttori nazionali. Tutto ciò è un assurdo per quelle aziende che cercano di vendere i loro prodotti in maniera quanto più estesa possibile. Allo stesso modo vi sono delle differenze anche nei sistemi fiscali e giuridici nazionali che spesso operano con effetti analoghi.

Inoltre i regolamenti nazionali impediscono spesso alle aziende di reperire i fondi per gli investimenti sul mercato internazionale dei capitali. Nel frattempo la loro crescente necessità di investimenti di capitale su larga scala le porta sempre più a ricorrere all'aiuto dei governi nazionali. Questi, a loro volta, spesso cercano di distribuire l'onere stipulando accordi con altri governi. Una simile cooperazione viene resa sempre più necessaria dalla esigenza di mettere in comune le capacità tecniche e di provvedere almeno a un mercato minimo-garantito per il prodotto risultante, sulla scala richiesta dalla natura del-

l'investimento. Questa causa da sola fa sí che i governi dell'Europa occidentale si trovino sotto una costante e crescente pressione che li spinge a una stretta collaborazione coi vicini. Questo fenomeno ha assunto la massima importanza, ora che gli Europei sono diventati consapevoli della esistenza di un gap tecnologico con gli Stati Uniti e dei pericoli che esso comporta se non si riesce a unire gli sforzi e i mercati nel campo della tecnologia avanzata.

Ma mentre tutti i governi dell'Europa occidentale stanno attivamente incoraggiando la creazione di piú vaste unità industriali — la Industrial Reorganisation Corporation e la quantità di fusioni di imprese commerciali e industriali che ha favorito in un breve spazio di tempo non sono che un esempio — la loro creazione pone un nuovo problema a questi governi. Stanno nascendo, spesso con estese e intricate ramificazioni, concentrazioni massicce di potere economico e finanziario che minacciano di sfuggire a un controllo politico effettivo. Molte delle nazioni europee piú piccole rischiano perfino di essere arretrate nel loro sviluppo da quei giganti il cui potere di contrattazione, sebbene sia di solito usato in maniera discreta, contiene delle serie implicazioni politiche a lunga scadenza.

Allo stesso modo l'influenza della tecnologia moderna ha creato per i governi nazionali l'esigenza di lavorare strettamente uniti in altri campi. Un drammatico esempio di questo è stato dato nell'estate del 1969 quando un canale di scarico industriale aperto sul Reno nella Repubblica Federale inquinò le acque, fece morire una grande quantità di pesci e minacciò le scorte di acqua potabile dell'Olanda. A parte questo caso, la necessità di un piú severo controllo locale sulle attività industriali in grado di minacciare le condizioni ambientali, mostra anche l'esigenza di un'azione internazionale molto piú efficace. Questa adesso è diretta verso un'intera serie di problemi — come l'inquinamento atmosferico, l'uso d'insetticidi e di pesticidi e la composizione dei mangimi animali — che riguardano sempre piú tutte le nazioni europee. Anche la maggior parte delle forme di comunicazione richiedono un

accordo internazionale sui problemi concernenti il loro uso. Questo è il caso dell'attribuzione delle radiofrequenze; la disponibilità di corridoi aerei nel settore civile e militare; la costruzione di piú grandi autostrade transcontinentali e le disposizioni concernenti la dimensione e il peso dei veicoli pesanti che ne fanno uso. A loro volta comunicazioni perfezionate e piú veloci hanno provocato nuove richieste ai governi. Poiché c'è piú gente che viaggia, sia per affari che per diporto, si avverte l'esigenza di misure atte a ridurre le barriere amministrative alle frontiere nazionali; di collegare gli schemi nazionali di previdenza sociale e di armonizzare i sistemi nazionali di qualificazioni professionali ed altre ancora. Anche a causa di tutto ciò le autorità nazionali sono state costrette a collaborare le une con le altre per adattare la loro opera ad una società le cui attività quotidiane, al giorno d'oggi, si estendono attraverso i confini.

Questa nuova dimensione di vita è già una nozione acquisita per il cittadino dell'odierna Europa occidentale. Qualunque sia la sua nazionalità egli fa parte di un'intricata rete di relazioni economiche e sociali che vanno molto al di là delle sue frontiere nazionali. Questo vale per i beni che acquista, i vestiti che indossa, il cibo di cui si nutre. E questo è sempre piú il caso dei programmi televisivi che vede. Numerosi gruppi sociali che precedentemente avevano scarsa, se non nessuna, conoscenza degli altri paesi europei — o le cui nozioni erano state acquisite durante la guerra, o di seconda mano — adesso attraversano regolarmente le frontiere per le loro vacanze. In breve, l'Europa è già diventata una realtà per una gran parte dei suoi abitanti.

Col progresso della tecnologia moderna, la cui forza d'urto sulla vita sociale ed economica diventa piú marcata, questa realtà si proporrà sempre piú urgentemente alla attenzione dei governi nazionali. Il numero dei problemi comuni, e il numero di quelli per i quali sarà necessario escogitare delle soluzioni comuni, è destinato a crescere; si renderanno sempre piú necessarie pianificazioni sociali ed

economiche su scala europea così come su scala nazionale e regionale. Dal momento che aumenta il volume degli investimenti necessari per lo sviluppo di ogni settore industriale — e su ciò non sembrano esservi dubbi — le decisioni che riguardano la collocazione degli stabilimenti piú importanti dovranno assumere un'importanza europea piuttosto che meramente nazionale. L'introduzione di nuove forme di trasporto — viadotti per il transito veloce delle merci, per esempio — renderanno necessario anche un accordo internazionale sul regolamento delle vie e del traffico. La fornitura e la distribuzione dell'energia richiederanno certamente un'azione da parte dell'autorità europea allo stesso modo in cui la richiederanno alcuni aspetti generali della politica regionale. La crescente mobilità delle forze di lavoro e la necessità di prendere misure adeguate per corsi di aggiornamento sollecitati dal mutamento tecnologico, sono anch'essi dei problemi che certamente richiedono delle decisioni su scala europea.

Non vi sono dubbi che, a prescindere dalle esigenze particolari che verranno a sorgere, le necessità della società europea richiederanno in futuro un'azione collettiva in una misura sempre maggiore. Finché essa non sarà realizzata le conseguenze saranno inevitabilmente lo spreco di risorse, la creazione di gravi problemi per gli altri paesi a causa delle misure adottate separatamente dalle singole nazioni, il rischio di non sfruttare adeguatamente le nuove risorse tecnologiche che si renderanno disponibili. Si rischierà in sostanza di mettere in pericolo il benessere del continente, o di ottenere un miglioramento quantitativo del tenore di vita solo al prezzo di rendere la vita impossibile per l'individuo.

### *L'Europa e il mondo*

La necessità di una nuova struttura di governo che permetta all'Europa di risolvere i suoi problemi interni è tanto piú urgente quanto piú guardiamo al futuro. Ma nei

suoi rapporti col resto del mondo vi sono molti altri aspetti in cui si avverte la stessa esigenza; ciò è del resto chiaro da tempo e l'insuccesso dei paesi europei, che non hanno saputo intraprendere azioni appropriate è già fonte di diffusa preoccupazione e frustrazione. Un caso importante è il « gap tecnologico ». Il problema è costituito dal fatto che i paesi europei non solo sono in ritardo nei confronti degli Stati Uniti per quel che riguarda l'applicazione industriale delle nuove tecnologie, ma anche, a causa della loro divisione politica, rischiano di diventare un avamposto coloniale dell'industria americana proprio in quei campi che sono d'importanza cruciale per il loro futuro economico. Il pericolo, per usare le parole di Harold Wilson, è quello di « una schiavitù industriale ». Lo stesso concetto è stato sviluppato da J. J. S. Schreiber nel libro *La sfida americana*, il cui successo popolare ci mostra in che misura questo problema sia diventato un fatto d'interesse generale in ogni parte dell'Europa occidentale. Tutti coloro che hanno analizzato il problema concordano sul fatto che per far fronte a questa sfida i governi dell'Europa occidentale non solo devono accrescere i loro sforzi nel campo della ricerca ma anche, e soprattutto, devono mettere in comune le loro risorse e perseguire una politica comune. Un esempio del tipo di risultato che si può ottenere con un'iniziativa comune è il Kennedy round, cioè i negoziati in cui, in risposta all'offerta americana di riduzioni tariffarie, i paesi della Comunità europea furono in grado, anche se con difficoltà, di adottare una posizione comune. In quella occasione infatti si raggiunse una notevole riduzione delle tariffe nel commercio transatlantico e allo stesso tempo alcune misure per incrementare le importazioni dai paesi in via di sviluppo.

In contrasto a questo atteggiamento, i paesi europei non sono stati in grado di raggiungere un accordo su altri importanti problemi politici che riguardano non soltanto il loro benessere, ma anche quello di molte altre nazioni. Un esempio è costituito dalla politica monetaria. Malgrado

gli Europei fossero già strettamente legati da accordi internazionali e, in alcuni casi, come per la Gran Bretagna e la Francia, da obblighi particolari in quanto paesi debitori, l'Europa occidentale non è stata capace di raggiungere una posizione comune. Le sue varie nazioni hanno continuato la loro politica individuale col risultato di far sorgere nuove barriere per il commercio, nel momento in cui venivano prese delle misure discriminatorie per difendere le monete nazionali. Nel frattempo si verificavano sia un crescente calo di fiducia nel sistema nel suo complesso, che improvvisi movimenti di danaro « caldo » in un'atmosfera di crisi. Le sole persone che ne hanno tratto profitto sono state un limitato gruppo di speculatori che, per caso, hanno visto giusto; ma molti altri hanno perso. Tra questi vanno compresi coloro che hanno perso il loro lavoro: molti nei paesi europei, ma ben più numerosi nei paesi in via di sviluppo il cui commercio ha risentito del fatto che gli Europei hanno dato la precedenza ai loro interessi.

### *I paesi in via di sviluppo*

Sono proprio questi paesi a soffrire maggiormente della mancanza di unità dell'Europa. La diseguaglianza tra il loro tenore di vita e quello dei paesi ad alto livello industriale è uno dei più grossi scandali dei nostri tempi; ed è anche, in potenza, una delle fonti più pericolose di tensione. Esacerbati dal fatto che la maggior parte delle ricchezze si sono accumulate nelle mani dei bianchi, il prolungarsi di questo gap tra il ricco e il povero può facilmente diventare una delle più gravi minacce per la pace mondiale. Il potenziale esplosivo dovuto a simili differenze è già del tutto evidente in alcuni paesi e in particolar modo negli Stati Uniti dove in breve tempo il problema razziale è diventato una delle questioni politiche più critiche e una fonte di crescente tensione interna. Anche in Gran Bretagna si comincia a sentirne l'influenza. Per quanto gravi siano queste tensioni, esse non sono che

un pallido riflesso di un problema internazionale molto piú diffuso. Eppure, malgrado la natura di questo problema sia nota e i rimedi piú ovvi si trovino facilmente alla portata dei paesi sviluppati, questo gap, negli ultimi anni, è aumentato invece che diminuito.

Le nazioni europee portano gran parte del peso della responsabilità di questa situazione; e ciò va attribuito non soltanto all'esiguità della percentuale delle loro risorse devolute agli aiuti e agli errori della loro politica commerciale, ma anche, e soprattutto, al fatto che esse non sono riuscite ad unire i loro sforzi in una maniera significativa e prolungata. Qui di nuovo un'Europa unita potrebbe dare un maggior contributo alla soluzione di questi problemi; e questo fatto sarebbe di per sé sufficiente, anche se fosse l'unica ragione, a giustificare la necessità di un'Europa unita.

### *Rapporti con le super-potenze*

Vi sono tuttavia altre ragioni, ancora piú collegate coi suoi interessi, perché l'Europa si debba unire. Una di queste è che essa deve avere maggior voce in capitolo nelle questioni riguardanti la sua sicurezza. Sebbene la minaccia incombente sembri diminuita da quando gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica hanno trovato un punto comune nel tentativo di evitare un olocausto nucleare, i paesi europei sono ancora in uno stato di grave dipendenza dai rapporti tra le super-potenze per il mantenimento della pace, e anzi, per la loro stessa sopravvivenza. Al momento attuale i paesi europei trovano difficoltà ad esercitare un'influenza sufficiente sui rapporti tra i « grandi » o all'interno dei rispettivi sistemi di alleanze, sia ad est che ad ovest. In ambedue i casi, la disparità del potenziale militare, in particolare nucleare, è stata causata dalla mancanza di unità. Una delle conseguenze di ciò è che quando le super-potenze s'impegnano in negoziati, gli interessi dei loro alleati europei tendono ad essere subordinati ai loro obiettivi globali.

Un esempio è il trattato di non-proliferazione, che impone alle potenze non-nucleari il divieto di procurarsi armi nucleari, senza un corrispondente obbligo a ridurre il livello per coloro che attualmente le detengono. A prescindere dai meriti di questo particolare trattato è chiaro che finché i paesi dell'Europa occidentale mancheranno di una politica comune su tali questioni, non avranno alcuna probabilità di avere una effettiva possibilità di influire sui negoziati tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica.

Lo stesso tipo di problema esiste all'interno dell'Alleanza atlantica. L'atteggiamento preso dalla Quinta Repubblica nei riguardi della Nato e il ritiro delle forze militari francesi, è il sintomo di un malessere più generale. Una delle ragioni dell'azione francese si può far risalire al fallito tentativo del generale De Gaulle di ottenere per la Francia una parte più importante nelle decisioni della alleanza e al suo scontento per il rifiuto ottenuto. Ma anche molti altri membri europei dell'alleanza hanno cercato di avere un maggior peso nelle decisioni politiche, in particolare per quel che riguarda la distribuzione e l'uso delle armi nucleari. Questa non è una richiesta priva di fondamento se si pensa che è la loro stessa sicurezza ad essere in gioco. Ci sono stati dei tentativi, su iniziativa americana, di associare più strettamente i paesi europei non-nucleari alla formazione delle decisioni americane, all'interno della struttura della Nato. Ma non si tratta che di una soluzione parziale. Una soluzione più soddisfacente si avrà solo quando gli stessi paesi europei concerteranno un atteggiamento e una strategia comune sul problema della loro sicurezza. Finché non si arriverà a questo non potranno essere degli accordi a livello di consultazioni, a porre rimedio a questa situazione. Infatti non si tratta soltanto di una sproporzione nella potenza militare, che probabilmente è destinata a permanere a lungo, ma di una tensione inerente alla struttura di un'alleanza composta, da una parte, da una grande potenza che sa ciò che vuole, e dall'altra da un gruppo di medie e piccole potenze che mancano di una politica comune. Un rapporto molto più

sano potrebbe essere instaurato una volta unite da parte degli Europei le loro forze e stabilito un punto di vista comune per quel che riguarda la difesa e la politica estera. In una situazione del genere l'Europa occidentale potrebbe usufruire anche di un vasto numero di opzioni e di una maggior forza di contrattazione nei rapporti con entrambe le super-potenze.

Attualmente la mancanza di una politica decisa insieme significa che l'Europa occidentale sta oltretutto pagando un prezzo elevato per la sua divisione nei rapporti con l'Unione Sovietica. Ciò riguarda tutta una serie di questioni. Particolari problemi pesano sulla Repubblica Federale e in special modo su quei tedeschi occidentali che stanno cercando di sviluppare una politica piú efficace nei riguardi dei loro vicini orientali. Sono state per esempio seguite politiche competitive, e a volte in conflitto tra di loro, per questioni come la concessione dei crediti a lungo termine, in cui i paesi dell'Europa occidentale si sono trovati a fare offerte in concorrenza gli uni con gli altri. Questa mancanza di una linea di condotta comune è sfociata nell'incapacità di trarre maggior vantaggio dalle opportunità che si presentavano per piú intensi scambi commerciali e per aiutare quei paesi dell'Europa orientale desiderosi di diminuire il grado di dipendenza dall'Unione Sovietica. Ciò ha anche reso possibile a quest'ultima di porre i paesi dell'Europa occidentale gli uni contro gli altri e di prendere delle iniziative nell'Europa orientale restando sicura delle scarse probabilità di una reazione concertata ed efficace. Ciò è stato ampiamente dimostrato, durante l'estate del 1968, quando l'armata russa ha invaso la Cecoslovacchia.

Se le conseguenze derivate dall'attuale incapacità della Europa occidentale di seguire politiche comuni su queste ed altre questioni si sono già fatte seriamente sentire, esse, in futuro, potrebbero divenire ancora piú gravi. In un mondo dominato da numerose super-potenze sarà sempre piú difficile per le nazioni dell'Europa occidentale difendere gli interessi che hanno in comune se continuano ad

essere prive dei mezzi necessari per un'azione comune. È assai probabile, per esempio, che negli anni a venire molti problemi cruciali verranno risolti da negoziati internazionali o, in mancanza di questo, da un accordo tra le super-potenze. Questioni del genere potrebbero benissimo includere l'utilizzazione dello spazio siderale, lo sfruttamento del fondo oceanico, l'impiego e il controllo di sistemi di comunicazione molto evoluti. Più in là nel tempo è probabile che sorgano altri problemi, quali l'uso dei mezzi per un controllo parziale delle condizioni atmosferiche. Questo, in particolare, potrebbe avere implicazioni drammatiche, non soltanto per gli agricoltori, ma per l'intera società. I paesi europei avranno interessi da difendere, in alcune se non tutte queste questioni, che potranno non coincidere cogli interessi dell'una o dell'altra delle due super-potenze. In una situazione del genere, per l'Europa sarà molto vantaggioso potersi esprimere in modo unitario e prendere posto nelle riunioni internazionali non come una serie di nazioni deboli e divise, ma come un'unità regionale con una politica comune e con una forza di contrattazione che le permetta di portarla avanti.

### *Le limitazioni della cooperazione intergovernativa*

Molti fattori dunque puntano nella stessa direzione: l'esigenza di un'azione comune da parte degli stati della Europa occidentale per trattare sia i problemi interni alla loro società, sia i rapporti con le altre parti del mondo. L'esperienza ci ha dimostrato che un'azione simile non può avere successo se viene intrapresa sulla base di una semplice cooperazione governativa. Questi metodi, ai quali la Gran Bretagna in particolare aveva dimostrato, e ha continuato a dimostrare fino a tempi recenti, un profondo attaccamento, sono basati essenzialmente sull'assunto che lo stato-nazione è e deve rimanere l'unica fonte di autorità politica nell'Europa occidentale. È stato questo punto di vista a fornire la base delle istituzioni create nell'imme-

diato dopoguerra, in particolare l'Organizzazione Economica per la Cooperazione Europea (OECE) e il Consiglio d'Europa. In ambedue i casi queste organizzazioni non erano che le pallide ombre di ciò per cui molti avevano nutrito speranze. Molti, nell'Europa continentale per esempio, desideravano una riorganizzazione molto piú radicale dell'intera struttura politica dell'Europa occidentale. Le loro vedute furono espresse con molto vigore al Congresso dell'Aia del maggio del 1948, in cui un'imponente assemblea di intellettuali e nuovi leaders politici dell'Europa post-bellica spinsero all'azione i loro governi. Gli inglesi, in particolar modo, si opposero ad ogni forma radicale di organizzazione, essenzialmente perché non volevano assolutamente sentirsi le mani troppo legate in Europa. La conseguenza fu che la richiesta di un Parlamento Europeo fu ridotta a un'organizzazione, il Consiglio d'Europa che consiste in un'assemblea puramente consultiva, collegata ad un Comitato di Ministri la cui autorità è ridotta a fare delle raccomandazioni ai governi nazionali. Non sorprende dunque che quando l'Assemblea del nuovo ente si riunì a Strasburgo nell'estate del 1949, divampasse subito una accesa battaglia tra i suoi membri se le si dovessero concedere o meno maggiori poteri e che questa battaglia fu soffocata sul nascere dalla Gran Bretagna. Né ugualmente deve sorprendere il fatto che in seguito l'Assemblea scoprì che i ministri ignoravano la maggior parte delle sue proposte e agivano solo su quelle che non toccavano da vicino settori importanti della politica nazionale.

Quindi, invece di divenire il punto centrale del movimento verso l'unità, il Consiglio d'Europa trovò la sua utilità in una cooperazione culturale e legale. Sebbene alcuni degli accordi raggiunti, in particolare la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, rappresentassero delle realizzazioni di grande importanza, i primi anni di lavoro del Consiglio d'Europa generarono piú frustrazioni che iniziative. È stato solo molto piú tardi che gli inglesi si sono resi conto del loro sbaglio e hanno cercato d'infondere nuova vita all'organizzazione. Ma ormai era troppo tardi.

Qualcosa di simile è accaduto coll'OECE che era stata fondata nel 1948. Sebbene gli inglesi prendessero l'iniziativa coi francesi di crearla in risposta all'esigenza di un'organizzazione che amministrasse gli aiuti offerti dal Piano Marshall, essi considerarono la sua funzione strettamente limitata. Si opposero dunque alla richiesta francese di dotarla di forti istituzioni e resistettero ai tentativi, particolarmente da parte dei paesi del Benelux, di usarla come strumento per raggiungere un'area di libero scambio o una unione doganale. Furono in gran parte abolite le restrizioni quantitative; fu istituito un sistema di pagamenti multilaterali per facilitare il commercio interno europeo; altre misure furono prese per rendere più veloce la ripresa economica. Ma una volta ottenuto questo, gli inglesi proposero che il bilancio dell'organizzazione venisse dimezzato. Solo molti anni più tardi essi hanno cercato di convertire l'OECE in uno strumento più efficace per la loro politica europea, quando, in risposta al Mercato Comune, proposero che venisse usata per negoziare un accordo per una più vasta area europea di libero scambio. Come nel caso dei loro tardivi grandi disegni per il Consiglio d'Europa, anche questa volta fallirono il loro scopo.

In queste due circostanze fu essenzialmente la politica inglese a limitare la portata e l'utilità delle organizzazioni intergovernative europee del dopoguerra. Ma vi sono stati molti altri casi analoghi la cui esperienza ha dimostrato i limiti intrinseci di questo tipo di organizzazioni. Esse funzionano relativamente bene quando si occupano di faccende che non vanno a toccare aree delicate della sovranità nazionale o non comportano grossi contributi finanziari. Il Consiglio Nordico, per esempio, è riuscito a promuovere un'intensa cooperazione sociale, culturale e legale tra i suoi membri. L'Associazione Europea di Libero Scambio ha instaurato un libero scambio industriale tra la Gran Bretagna e altri sei paesi. Invece, sia l'Organizzazione Europea di Ricerca Spaziale (ESRO) sia l'Organizzazione Europea per lo Sviluppo Missilistico (ELDO) — entrambe operanti in sfere che comportano alti costi —

hanno attraversato serie crisi. Mai comunque questo tipo di organizzazione è riuscito ad ottenere un radicale cambiamento politico. Esso è incapace per definizione di operare qualsiasi modificazione profonda del sistema dello stato-nazione ed è stato proprio questo a ostacolare una effettiva unità europea.

### *La mentalità comunitaria*

Un atteggiamento piú radicale, che è stato proposto all'inizio col Piano Schuman, e poi incorporato nelle tre Comunità esistenti, si prefiggeva di fornire un metodo molto piú efficace di trattare il problema. Si creò così, a fianco dei governi nazionali, una serie di istituzioni comunitarie che incorporavano un elemento di autorità « sovranazionale », come nel caso dell'Alta Autorità della Ceca e delle Commissioni dell'Euratom e del Mercato Comune. Lo scopo di queste istituzioni è di formulare proposte politiche ponendosi dal punto di vista degli interessi generali della Comunità e poi, quando viene affidato loro anche un potere di esecuzione, di applicare con imparzialità le decisioni comuni. Nel caso dell'Alta Autorità, veniva concessa anche una certa autonomia finanziaria, come mezzo per assicurare una reale indipendenza dai governi nazionali. Questi organi insieme coll'Assemblea (piú tardi ribattezzata Parlamento Europeo) e la Corte di Giustizia rappresentarono in embrione una fonte di autorità alternativa a quella dei governi nazionali esistenti, e, si sperava, avrebbero col tempo acquisito un potere sempre crescente. Per aiutare questo processo vennero incluse nei trattati numerose clausole, come le disposizioni per il voto maggioritario nel Consiglio dei Ministri, il finanziamento diretto ed elezioni dirette del Parlamento Europeo.

Questi ordinamenti istituzionali rappresentarono un importante passo avanti. Va detto, tuttavia, che essi fecero soltanto delle piccole incursioni nella cittadella del potere nazionale. La nomina dei membri degli esecutivi « indipen-

denti » dipendeva ancora dai governi nazionali; i loro poteri accuratamente controllati da essi; le loro risorse (con la parziale eccezione della Ceca) provenivano dagli stati-membri. Nella maggior parte dei casi il potere finale di prendere le decisioni era ugualmente detenuto dai governi. Neppure al Parlamento Europeo venivano concesse maggiori possibilità. Non era stata prevista alcuna data per le elezioni dirette dei suoi membri; e le sue funzioni, con la sola eccezione del diritto di destituire l'Alta Autorità e le Commissioni (una sanzione così poco conveniente che non è mai stata usata), erano confinate ad un ruolo puramente consultivo. La sua opinione viene richiesta senza che però la Commissione o il Consiglio siano obbligati a tenerne conto.

Perciò il livello di sovranazionalità era, e rimaneva, rigorosamente limitato. Adesso i difetti e i punti deboli di questa struttura sono del tutto evidenti. L'intera attività della Comunità è gravemente condizionata dalla capacità dei suoi membri di essere d'accordo sia sullo sviluppo globale che sui problemi specifici. Quando vi sono dei disaccordi sugli obiettivi generali, come quando De Gaulle era al potere, sia la Commissione che le altre istituzioni sono del tutto impotenti nel prevenire una certa paralisi delle attività comunitarie. La mancanza di ogni fonte autonoma di autorità politica della Commissione significa che spesso essa deve agire più con funzione di mediatore tra gli stati-membri che per dare un impulso e una direzione decisa alla Comunità. In questa situazione c'è poco da stupirsi se, col passare del tempo, la Commissione, sempre più gravata d'incombenze strettamente amministrative, sia diventata una poderosa organizzazione burocratica ed abbia perso gran parte del suo dinamismo politico iniziale. Né c'è da meravigliarsi che i membri del Parlamento Europeo si sentano frustrati nei loro compiti e che le sue riunioni non destino che un modesto interesse nella stampa e nell'opinione pubblica. Infatti, l'intero apparato comunitario è apparso, in larga misura con ragione, come privo di effettive garanzie democratiche, lontano dai cittadini

sulle cui vite le sue decisioni hanno una crescente influenza.

L'attuale metodo comunitario è quindi seriamente inadeguato sotto molti importanti aspetti, anche se rappresenta un sostanziale passo avanti rispetto alle forme di organizzazioni inter-governative. È riuscito infatti a spingere gli stati-membri su posizioni molto più ravvicinate, sia in termini economici che politici, ma ha fallito nel tentativo di rimuovere lo stato-nazione dal centro del potere politico; non ha risolto il problema di come ciò può essere effettivamente realizzato, né ha fornito alcuna risposta alla legittima critica che, nel creare un nuovo livello di decisioni politiche, l'intero meccanismo si è allontanato dai cittadini. Per queste ragioni il metodo comunitario non è risposta sufficiente alle esigenze attuali e future dell'Europa. È necessario un metodo nuovo e molto più radicale.

### *L'importanza del federalismo*

Ciò può essere fornito dal federalismo che, senza dubbio, non può essere definito come un'idea nuova. Vi è infatti una lunga tradizione del pensiero federalista nella tradizione politica europea, che nell'età moderna deriva direttamente da Proudhon. In passato essa è stata spesso scartata come non realistica e utopistica. Ma ora questa idea è perfettamente adeguata alle necessità dell'Europa occidentale. Prima di tutto corrisponde alla necessità di una fonte di autorità che può concepire e mettere in pratica politiche comuni per conto di un gruppo di stati nazionali; ma al tempo stesso offre anche una soluzione a un'altra serie di problemi interni che sono diventati acuti. Questi problemi hanno trovato un'espressione nella pressione che si è sviluppata in molti paesi europei, compresa la Gran Bretagna, per ottenere una maggiore autonomia regionale. La principale forza motrice dietro a queste pressioni va ricercata in quei gruppi che hanno mantenuto un senso d'identità comune all'interno di più vasti stati nazio-

nali. Tra essi sono i Gallesi e gli Scozzesi in Gran Bretagna, i Brettoni in Francia, i Baschi in Spagna e i Fiamminghi in Belgio. Ci si sarebbe aspettato che tali gruppi avessero perso da tempo il loro senso d'identità dietro le pressioni accentratrici a cui erano stati soggetti. Al contrario, esso è rimasto sempre vivo; né si può parlare di una semplice sopravvivenza. In tutti questi casi — e ve ne sono altri — queste richieste hanno acquisito forza negli anni recenti. In alcuni casi, come i nazionalisti Gallesi e gli Scozzesi, esse sono adesso diventate una forza politica formidabile. E nel caso del Belgio è l'intera impalcatura dello stato-nazione che viene messa in discussione.

Queste proteste hanno molte caratteristiche in comune colla rivolta degli studenti, che sta divampando anch'essa da un capo all'altro dell'Europa, sia orientale che occidentale. Anche questa è una protesta contro istituzioni antiquate e troppo centralizzate che non sono riuscite a stare al passo coi tempi. Ambedue risentono di un profondo rancore verso la natura dell'autorità come è attualmente organizzata ed esercitata a livello nazionale, e costituiscono una ricerca di un senso di maggiore autonomia e di una sempre maggiore partecipazione politica.

Per i federalisti non vi è contraddizione tra l'ammettere la validità di queste proteste, e la richiesta di una maggiore autonomia regionale e accademica, e la necessità di costruire un nuovo livello di governo per l'Europa occidentale. Al contrario questi sono aspetti dello stesso processo di sgretolamento dell'attuale sistema, antiquato e rigido, dello stato-nazione. Alla luce dei principi federalisti, quanto vi è di sbagliato nello Stato come oggi si presenta, va attribuito al fatto che esso è andato accumulando un gran numero di funzioni che dovrebbero essere esercitate a differenti livelli del sistema politico; esso si è arrogato funzioni che avrebbero potuto benissimo essere esercitate dalle autorità locali o regionali, e al tempo stesso ha insistito per non cedere quelle che al giorno d'oggi possono essere effettivamente esercitate solo a un livello sovranazionale. È necessaria una riforma radicale in en-

trambe le direzioni; questo dovrebbe essere l'obiettivo della costruzione degli Stati Uniti d'Europa: la creazione di istituzioni efficaci e democratiche per trattare quei problemi di interesse comune, accompagnata dall'istituzione di effettive autorità regionali.

### *Il compito attuale*

La creazione di questa nuova struttura politica della Europa occidentale è in questo momento il compito principale. Esso può essere portato a termine continuando a costruire quanto è stato iniziato negli ultimi venti anni, particolarmente quell'embrione di unità economica e politica costituita dalla Comunità Europea, la quale, con tutte le sue debolezze, offre la base più promettente per degli sviluppi futuri. Tuttavia la Comunità è attualmente troppo limitata sia nel numero dei membri che nella portata delle sue attività. Anche la sua struttura istituzionale lascia molto a desiderare. Un primo passo, che potrebbe senz'altro correggere questa debolezza, sarebbe l'ammissione di quei paesi che, come la Gran Bretagna, hanno già fatto richiesta di farne parte. Ma la creazione di una Comunità allargata dovrebbe venir accompagnata da misure atte a consolidare e a rafforzare il suo programma di integrazione economica, a estendere l'azione comune ad altri campi quali la difesa e la politica estera generale, e a riformare le istituzioni. Nei capitoli seguenti verranno esaminate una ad una le questioni che sorgono nell'affrontare questo problema: abbiamo anche cercato d'identificare un certo numero dei più importanti problemi del futuro e di esprimere il nostro punto di vista sulle decisioni politiche da prendere. Ma è chiaro che nell'immediato futuro i problemi più grossi sono quelli connessi con l'allargamento della Comunità e in particolare con l'ammissione della Gran Bretagna. È di questo che ora ci occuperemo.

## Come allargare la Comunità Europea

Sebbene l'allargamento della Comunità implichi l'ammissione di tre paesi oltre la Gran Bretagna — cioè Norvegia, Danimarca e la Repubblica Irlandese — non vi sono dubbi sul fatto che i problemi piú gravi sorgono in relazione alla richiesta della Gran Bretagna. Ci proponiamo quindi in questo capitolo di concentrarci piú a fondo su questo problema e di prendere in considerazione due questioni principali. La prima è se, alla luce della lunga opposizione all'ingresso nella Comunità da parte dei precedenti governi britannici, questo paese può oggi essere considerato sufficientemente « europeo » nelle sue vedute da rendersi adatto ad entrarvi senza mettere a repentaglio non solo quanto già è stato fatto, ma anche le prospettive future di una Comunità allargata. Il secondo aspetto da discutere riguarda i problemi pratici conseguenti all'entrata della Gran Bretagna e quale sia la maniera migliore di risolverli in modo accettabile sia al nuovo membro che alla Comunità intera.

### *La Gran Bretagna e la Comunità: una postulante tardiva*

Per quasi tutto l'ultimo quarto di secolo la Gran Bretagna ha cercato di venire a patti con la nuova Europa continentale che via via andava prendendo forma. Fino a tempi recenti la Gran Bretagna era sempre rimasta distanziata dal resto dell'Europa continentale che ricercava l'unità. Anche quando il governo britannico aveva preso

una iniziativa, si trattava sempre di qualcosa che non era all'altezza delle circostanze. Ciò che è stato tentato è fallito perché offriva troppo poco e troppo tardi.

Questo vale per quando l'obiettivo della Gran Bretagna era una forma di cooperazione libera con l'Europa; quando — dopo che i membri della Comunità l'ebbero rifiutata — cercò di ottenere un accordo puramente commerciale con essa mediante un'area di libero scambio; e quando, più di recente, cercò finalmente di entrare a far parte come membro della Comunità stessa. In tutte queste occasioni i governi britannici si resero conto soltanto troppo tardi della inadeguatezza delle loro politiche precedenti. Più volte, se alcune concessioni fatte o offerte avanzate fossero state effettuate con un po' di anticipo, queste avrebbero potuto cambiare la situazione concretamente. Il caso più impressionante lo si è avuto nel 1961 con la decisione del governo MacMillan di far richiesta per entrare nel Mercato Comune. Fino a quel momento era stato fermamente ripetuto che la Gran Bretagna non poteva assolutamente pensare di far parte dell'Unione Doganale o di un gruppo il cui obiettivo dichiarato era quello di un'unione economica e politica. Poi, sotto la pressione degli eventi, questa linea di condotta fu capovolta: troppo tardi per la Gran Bretagna per partecipare agli anni formativi della Comunità; troppo tardi anche per garantire un successo alla nuova politica.

Vi erano già stati in precedenza alcuni casi di simili capovolgimenti di politica, anche se meno drammatici. Per esempio nel 1949, il governo laburista fece del suo meglio per soffocare sul nascere il Consiglio d'Europa. Dopo pochi anni i governi conservatori appuntavano tutte le loro speranze sulla sua buona riuscita, considerandolo un mezzo per contenere la nascente Comunità Europea. Sia Anthony Eden che Selwyn Lloyd presentarono dei « grandi disegni » basati su un ampliamento delle funzioni del Consiglio; alcuni anni prima, avrebbero avuto un'ottima accoglienza; così come stavano le cose, furono subito relegati negli archivi diplomatici.

La storia della mancata Comunità Europea di difesa fu molto simile. Non è stato che dopo il rifiuto da parte dell'Assemblea Francese che il governo Eden propose quell'impegno militare che i francesi gli avevano a lungo richiesto e che — offerto prima — avrebbe forse salvato il progetto. Adesso avremmo un esercito europeo piuttosto che una serie spezzettata di eserciti nazionali, compreso il nuovo esercito tedesco.

Accadde lo stesso con il progetto di un'area europea di libero scambio. Sotto molti aspetti era un piano suggestivo; ma soffrì fin dalla nascita di due importanti inconvenienti. Uno riguardava il fatto che esso era stato avanzato solo dopo che i Sei stessi avevano abbandonato l'idea di una soluzione di libero scambio per avvicinarsi a quella della integrazione economica. Il secondo riguardava il fatto che, non avendo la Gran Bretagna fatto mistero della sua avversione all'unione doganale, ciò veniva visto da molti sul continente come un tentativo di silurare la Comunità Economica diluendola in un gruppo più vasto e meno definito. Anche allora, se la Gran Bretagna fosse stata meno inflessibile su alcuni punti — per esempio l'agricoltura — avrebbe ancora avuto qualche probabilità di successo. Il governo britannico accettò verso la metà del 1961 l'idea di una politica agricola comune: proprio tre anni più tardi, quando il progetto era morto e sepolto.

Anche quando il governo conservatore prese finalmente il coraggio a due mani per cercare di diventare membro della Comunità, non fu formulata una richiesta di entrare direttamente a farne parte, ma di organizzare degli incontri preliminari per accertare se esistevano le condizioni che avrebbero reso accettabile l'ingresso nella Comunità. Le pretese accampate a Bruxelles furono tali da rendere inevitabile a Heath di battere in ritirata. Esse fornirono agli oppositori dell'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità e in special modo a De Gaulle, ampio materiale per nutrire dei dubbi sulla sincerità delle intenzioni britanniche. È stata questa situazione a rendere relativamente facile al governo francese di prendere la decisione unilaterale

di rompere i negoziati, senza correre il rischio di sfasciare la Comunità.

Tre anni dopo praticamente tutti i punti che si erano rivelati un così formidabile scoglio per il partito conservatore, erano stati spazzati via quando Wilson fece la sua proposta di entrare nella Comunità. Tuttavia, in una situazione in cui De Gaulle era ancora saldamente al potere, il governo laburista non fu capace di giocare alcuna carta valida per battere la sua opposizione. Vi fu un mezzo tentativo di servirsi a questo scopo dell'idea di una Comunità tecnologica, ma questa idea, in se stessa buona, venne presentata malamente. In quel momento uno dei principali punti deboli della posizione britannica, come durante i negoziati precedenti, era la mancanza di ogni chiara strategia nei riguardi del futuro politico della Comunità. I governi britannici che si sono succeduti hanno costantemente sottovalutato l'importanza dei traguardi politici della Comunità. Essi sono anche stati riluttanti nel voler chiarire la loro posizione nei riguardi di questi obiettivi.

### *Il nuovo orientamento della politica britannica*

Al giorno d'oggi tuttavia, è meno importante — e meno rilevante — il ricordare gli insuccessi passati della politica britannica piuttosto che esaminare la natura del processo di conversione che è avvenuto e di quanto sia profonda nel paese la fede nell'Europa. È infatti avvenuto un profondo ripensamento della visione britannica degli affari mondiali del ruolo migliore che il paese può svolgere sulla scena internazionale. Vi è stato un costante, seppure lento e penoso, riassetto delle risorse e capacità del paese e il riconoscimento che in nessun caso esso avrebbe potuto giocare il ruolo a cui esso aveva ambito dopo la seconda guerra mondiale.

All'epoca, malgrado che coloro che erano al potere o vicini ad esso fossero profondamente consci della debolezza economica e finanziaria del paese, la mentalità uffi-

ziale continuava a rimanere ferma ai « tre cerchi » churchilliani. In altre parole, la potenza britannica e la sua influenza nel mondo dipendevano in gran parte dai suoi rapporti con gli Stati Uniti, il Commonwealth e — terzo e meno importante — con l'Europa. La precedenza veniva data al mantenimento del « rapporto speciale » con l'America, che si era formato durante l'alleanza di guerra; sebbene la Gran Bretagna convertisse rapidamente il vecchio impero nel nuovo Commonwealth si sperava che essa, quale centro di questa nuova associazione di stati liberi, avrebbe occupato una posizione speciale nel mondo. Entrambi questi due tipi di relazioni significavano che, mentre la Gran Bretagna sperava di coltivare relazioni amichevoli con i suoi vicini dell'Europa occidentale, essere troppo intimamente e strettamente legata con loro era contrario al suo ruolo mondiale. Così, sebbene fosse stato Churchill a fare una serie di trascinanti discorsi, verso la fine della guerra e subito dopo, richiamandosi all'unità europea, e successivamente a sostenere un'esercito europeo, continuavano ad esservi delle riserve di fondo sulla natura dell'impegno britannico, e certamente un ardente desiderio che il tipo di struttura da costruire non richiedesse che questo impegno fosse a carattere esclusivo. La maggior parte dei leaders laburisti erano anche i più forti oppositori di ogni forma di legame di grande portata con l'Europa, come divenne evidente col rifiuto di partecipare al Piano Schuman.

Tuttavia, gradualmente ci si rese conto che le risorse della Gran Bretagna non erano in grado di sostenere quel ruolo mondiale che al principio si sperava e che le altre due gambe del tripode — l'America e il Commonwealth — erano, oltre a tutto, una base molto meno sicura di quanto era stato previsto. Divenne chiaro che la Gran Bretagna non apparteneva alle super-potenze, né poteva sostenere un ruolo efficace di mediatore tra di esse. Nel frattempo il Commonwealth, ben lungi dal divenire un solido club pluri-razziale, diede chiari segni di tendenze centrifughe. Va aggiunto a tutto questo che verso la fine degli anni '50

le Comunità si erano senza dubbio riavute dal fallimento della Comunità di difesa e si stavano dirigendo con una certa velocità verso un'unità economica e politica effettiva. D'altra parte i tentativi britannici di venire a patti con esse erano tutti falliti. Inesorabilmente le pressioni per ottenere di entrare nella Comunità divennero costantemente più forti, non appena un numero sempre crescente di persone, guardandosi attorno per cercare un valido futuro per il paese, si rese conto dei vantaggi economici e politici che sarebbero derivati dall'ingresso nelle Comunità. Nel frattempo avevano avuto luogo importanti sviluppi nei legami economici e sociali tra la Gran Bretagna e il resto dell'Europa continentale. Vi era stato un costante aumento nel volume del commercio e un enorme incremento — sia attraverso le visite di lavoro che le vacanze — dei contatti sociali. Negli anni '60 si ebbe una grande convergenza di tutti questi fattori per legare più rapidamente la vita del paese — ad ogni livello — con quella dei suoi vicini europei. Mentre nel 1960, per esempio, il Commonwealth assorbiva ancora il 36% delle esportazioni britanniche e i paesi del Mercato Comune più l'EFTA soltanto il 26%, dal 1966 questi dati erano cambiati rispettivamente al 25% e al 33%. Nello stesso periodo, con il progressivo ritiro dall'est di Suez, lo sforzo militare britannico divenne quasi esclusivamente europeo, e la sua produzione di aerei cessò di essere nazionale e divenne completamente basata su progetti in coproduzione con altri paesi europei. Finalmente era stata presa la decisione di costruire il tunnel sotto la Manica e di adottare un sistema monetario decimale e il sistema metrico. Gli orari ferroviari ed aerei vennero adattati alle esigenze del traffico internazionale e pressioni da parte del mondo degli affari portarono alla scomparsa del « British Winter Time », che complicava per una buona parte dell'anno le comunicazioni con le nazioni vicine. L'Eurovisione introdusse con una frequenza sempre maggiore nei programmi televisivi britannici avvenimenti e programmi dell'Europa continentale e le squadre inglesi di calcio — e i loro tifosi — tro-

varono uno sfogo nuovo ed eccitante per le loro abilità ed entusiasmi in una serie sempre crescente di competizioni europee. Tutto questo veniva accompagnato da un improvviso aumento nelle Università britanniche di corsi che si occupavano dell'integrazione europea; dalla creazione di numerosi centri specializzati per studiare i problemi europei; da una radicale revisione del contenuto e della metodologia e un incremento del numero dei corsi di lingue europee; dalla moltiplicazione dei progetti di gemellaggi con altre città europee; e da una proliferazione di visite a scopo di studio o di vacanza, sia da parte degli studenti universitari, sia degli allievi delle scuole secondarie, negli altri paesi europei. Nel giro di pochi anni è cambiato l'intero orientamento della vita nazionale: un catalogo dei venditori di semi ha mostrato fino a che punto la rivoluzione sia arrivata, col levare le zucchine dalla categoria dei vegetali esotici, e collocandole tra quelli di uso comune.

### *L'impegno politico*

Sul piano politico la spinta di maggior rilievo si ebbe all'inizio degli anni '60 quando Harold MacMillan decise di abbandonare le politiche precedenti per cercare di aderire al Mercato Comune. In quel periodo tuttavia il partito laburista era ben lungi dall'essere convinto e infatti Hugh Gaitskell divenne uno dei più seri oppositori di questa politica. Fu soltanto dopo il ritorno al potere di Wilson nel 1964 e dopo che egli si rese conto della fragilità della posizione del paese che la maggioranza dei dirigenti del partito laburista divenne favorevole all'ingresso nella Comunità. Oggi quindi, i due maggiori partiti sono entrambi fortemente impegnati in questa politica: non vi è più il rischio, come nel 1961-63, che un cambiamento di governo alle elezioni generali possa cancellare la richiesta della Gran Bretagna dall'agenda delle Comunità. Con Heath saldamente alla testa del partito conservatore non

vi è dubbio alcuno che un nuovo governo Tory farebbe dell'entrata nella Comunità un cardine della sua politica.

Vi sono alcune voci dissenzienti tra i parlamentari dei tre partiti, ma tutte le conferenze annuali del 1969 hanno mostrato in ogni caso che le direzioni dei partiti sono decise a tentare la prova. Ciò è tanto più incoraggiante dal punto di vista europeo dal momento che mostra che alla convinzione è unita anche la tenacia. Questa infatti è stata la caratteristica marcata dell'opinione pro-europea non solo in seno ai partiti politici ma anche in altri importanti gruppi di élite, le cui vedute hanno un notevole peso nel sistema politico della Gran Bretagna. Questi gruppi includono i più alti quadri dell'amministrazione, tra cui va particolarmente segnalato il Foreign Office, sin dalla sua conversione all'inizio degli anni '60, per l'efficacia della sua difesa dell'entrata nella Comunità. Essi comprendono anche un'importante parte della direzione della Confederazione dell'Industria Britannica, una maggioranza (se non una grande maggioranza) della direzione delle Trade Unions e importanti circoli accademici e professionali. La stampa e gli altri mass-media sono anch'essi da segnalare per l'efficacia del loro appoggio; in generale l'atteggiamento più favorevole proviene dai gruppi professionali più giovani. Particolarmente degna di nota è la forte posizione presa dal « The Times » sotto la direzione di William Rees-Mogg, che nel numero del capodanno del '70 titolò su tutta la prima pagina questa orgogliosa dichiarazione: « The Times è un giornale europeo ». Alcuni mesi prima aveva già inserito nel giornale una sezione speciale per le notizie dall'Europa occidentale: adesso ha promesso un'importante intensificazione dei suoi servizi giornalistici che coprono ogni aspetto delle Comunità e della vita del continente. Un altro aspetto degno di nota del mutato atteggiamento della Gran Bretagna è che, mentre al tempo della prima richiesta i vantaggi dell'adesione venivano discussi quasi esclusivamente in termini economici (anche se MacMillan stesso era convinto soprattutto dalle ragioni politiche), oggi non è più così. Ciò è stato reso evidente nell'aprile del 1969

dalla dichiarazione congiunta dei governi britannico e italiano. Oltre a riaffermare il loro credo nella Comunità allargata come base dell'unità europea, i due governi convenirono su numerosi e importanti problemi riguardanti il suo sviluppo politico. Parlando della sua struttura interna dichiararono che « l'Europa deve essere saldamente basata su istituzioni democratiche, e che le Comunità europee devono essere sorrette da un Parlamento eletto, come previsto dal Trattato di Roma. Il ruolo delle attuali assemblee europee deve essere potenziato ». La relazione proseguiva aggiungendo:

« L'Europa deve sviluppare progressivamente una politica estera comune in modo da poter agire con una crescente efficacia negli affari internazionali... in seno all'Alleanza Atlantica... e in seno alle altre organizzazioni a cui apparteniamo, lo sviluppo di una identità europea è un passo in avanti nel processo che si prefigge di condurre alla creazione di una Europa Unita, piú capace di lavorare per la distensione e di mettere in pratica misure concrete per il disarmo dirette a favorire l'affermazione di una pace giusta. Nel frattempo dovrebbe essere percorsa ogni via in grado di facilitare l'integrazione ad ogni livello e in ogni campo in cui ciò è possibile. Tra questi settori una particolare importanza è da attribuirsi al progresso nei settori monetari e tecnologici, dell'uso pacifico dell'energia nucleare e della cooperazione culturale ».

Piú di recente George Thompson, il sottosegretario agli esteri britannico per gli affari del Mercato Comune, ha sottolineato, in un discorso a Bruxelles il 15 dicembre del '69, la necessità di una politica estera comune da svilupparsi in una Comunità allargata. In quest'occasione egli ha criticato esplicitamente coloro che « non possono credere che una politica europea è una possibilità concreta dell'immediato futuro ». Nello stesso tempo ha aggiunto che, come membro della Comunità, la Gran Bretagna voleva dare un suo contributo in campi quali la cooperazione industriale, monetario e l'armonizzazione della legislazione.

Per quanto riguarda lo sviluppo e la politica interna

della Comunità, molti guardano ancora con sospetto alla nozione di una Europa Federale, sebbene si sia avvertito un percettibile e gradito spostamento nella bilancia della opinione pubblica su questo punto. Mentre alcuni anni fa i federalisti venivano quasi regolarmente considerati dei fanatici sognatori con la testa nelle nuvole, si può riscontrare oggi una disposizione assai migliore, anche tra quelli che la disapprovano, a prendere seriamente in considerazione la prospettiva federalista. L'influenza federalista ha avuto un forte incremento nel Consiglio Britannico del Movimento Europeo, che adesso, sotto la presidenza di Lord Harlech, ex ambasciatore inglese a Washington, ha aperto nuove prospettive di azione. Nel giugno del 1969 il Consiglio era stato completamente rimaneggiato in seguito alla fusione con la Campaign for Europe, orientata verso il federalismo, il cui presidente, Lord Gladwyn, è un infaticabile sostenitore, con toni sempre efficaci, della adesione. Il nuovo organismo ha celebrato la sua nascita con una cena al Guildhall, durante la quale il Primo Ministro e i leaders del partito conservatore, laburista, e liberale sottolinearono tutti il loro impegno. Nello stesso tempo venne annunciato che un'ingente somma di denaro era stata raccolta per il lavoro della nuova organizzazione. Tutto questo rappresenta un cambiamento veramente radicale, se lo si paragona alla situazione al tempo della prima richiesta di adesione. Ciò che merita di essere segnalato è che la determinazione dei pro-europei non è stata indebolita nel corso dei lunghi anni di frustrazione ad opera di De Gaulle. D'altro canto non sorprende affatto che alcuni di quelli che desideravano soltanto a malincuore di vedere la Gran Bretagna diventare un membro della Comunità, o il cui interesse si fondava esclusivamente su considerazioni economiche, siano diventati più ostili di fronte ai ripetuti dinieghi e in particolare alla crescente evidenza dell'alto costo della politica agricola comune della Comunità. Questo fattore è stato chiaramente responsabile del tono leggermente più freddo della valutazione sull'entrata nella Comunità pubblicata dalla Confederazione

dell'Industria Britannica del dicembre del 1969. Anche così il rapporto giunge però alla conclusione che un incremento dell'1% nel tasso di sviluppo economico, considerato un risultato probabile dell'entrata nella Comunità, sarebbe più che sufficiente a controbilanciare il costo di 400 milioni di sterline annue per la bilancia dei pagamenti, che, del resto, viene previsto a titolo indicativo, e con molte riserve.

Anche il governo britannico ha documentato l'alto costo dell'adesione pubblicando, nel febbraio 1970, un « Libro Bianco sul significato economico dell'adesione britannica alle Comunità Europee », secondo il quale il costo per la bilancia dei pagamenti sarà di almeno 100 milioni di sterline all'anno, e potrebbe arrivare fino a 1.100 milioni se i Sei non faranno concessioni durante i negoziati. L'aumento dei prezzi al dettaglio dei generi alimentari sarebbe, secondo il Libro Bianco, tra il 18 e il 26%, comportando un aumento del costo della vita del 4-5%.

Per quanto riguarda l'opinione pubblica, non vi è dubbio che le più alte valutazioni del probabile costo hanno avuto una notevole influenza. I sondaggi di opinione hanno registrato un grosso crollo fra i sostenitori dell'entrata, che è sceso dal 60% del gennaio, a un 27% scarso nel novembre del '69. A questo punto gli oppositori venivano indicati come più della metà del totale. Questi dati hanno fatto il gioco degli oppositori al Mercato Comune, che hanno raccolto delle firme per una petizione che richiede un referendum su questo argomento.

In tutti i casi, ciò che conta in questi dati, non è tanto il consenso che si raccoglie in particolari momenti da una parte o all'altra, quanto il fatto che essi sottolineano la volubilità dell'opinione pubblica a questo riguardo. Non è stata data ancora una spiegazione convincente a questo proposito e quasi certamente i dati globali nascondono alcune importanti caratteristiche della composizione della opinione pubblica britannica nei riguardi dell'adesione. Alcuni studi speciali, per esempio, avanzano l'ipotesi che vi siano delle divergenze di opinioni assai marcate a seconda

dei gruppi di età, con la generazione piú giovane che appare uniformemente di gran lunga la piú favorevole all'Europa della vecchia. Ciò appare con grande evidenza da una indagine fatta dal Prof. Ronald Inghelhart dell'Università di Michigan che ha raccolto i dati su un campionario rappresentativo di 2000 genitori inglesi, francesi e tedeschi e dei loro figli. I risultati ottenuti sono i seguenti <sup>1</sup>:

Risposte favorevoli in %	Germania		Francia		Gran Bretagna	
	Figli	Genitori	Figli	Genitori	Figli	Genitori
Se adesso si dovessero creare gli Stati Uniti d'Europa, saresti favorevole alla partecipazione del tuo paese?	92	71	83	65	76	31
In teoria sei favorevole a un esercito europeo che comprenda i vari eserciti europei compreso quello del tuo paese?	72	54	57	47	47	32
Sei favorevole al governo di un'Europa unita che abbia il diritto di decidere sulle questioni piú importanti, anche se queste decisioni dovessero annullare quelle del tuo paese?	50	37	48	46	45	21

Sebbene sarebbe pericoloso attribuire troppa importanza a un sondaggio di natura cosí ridotta, la stessa impressione è data con grande evidenza da altri studi simili, che sono stati effettuati ed anche dall'osservazione e dalla conoscenza diretta della gioventú inglese. Tuttavia, per quanto riguarda il futuro, non vi è dubbio che, una volta nella Comunità, le nuove generazioni inglesi mostreranno lo stesso tipo di atteggiamento nei riguardi dell'integrazione di quello dei loro coetanei dei paesi attualmente membri della Comunità.

Per quanto riguarda gli argomenti usati in Gran Bretagna dagli oppositori all'entrata nella Comunità, alcuni di questi saranno familiari a chi ricorda le discussioni avve-

<sup>1</sup> Citato in « European Community », dicembre 1969, p.q.

nute in seno agli stessi paesi membri quando venivano discussi i vari trattati istitutivi. Vi si ritrova la stessa esagerazione dei rischi dell'entrata, con la scelta di particolari industrie e settori di cui si prevedeva l'imminente rovina.

Tuttavia in paragone ai casi precedenti si parla meno di come l'adesione possa abbassare il tenore di vita, dal momento che è stato provato una volta per tutte che, di fatto, il tenore di vita inglese non è riuscito a tener dietro a quello dei paesi comunitari.

L'erosione della sovranità nazionale, che a volte diviene timore riguardo al futuro della monarchia, rimane l'argomento principale degli oppositori all'entrata, accompagnata dalle note tesi sui pericoli di opposizione e sopraffazione degli interessi della Gran Bretagna da parte degli altri membri. Dietro a questi argomenti si nascondono degli atteggiamenti xenofobi, nemmeno sempre perfettamente mascherati. Tuttavia vi è stato un grosso calo di intensità di questi atteggiamenti che da soli non sono in grado, data la forza dell'opinione delle élites, di fare grandi progressi. Inoltre, molti di quelli che adesso protestano a gran voce contro la natura non democratica della Comunità come argomento per restarne fuori, non fanno mistero del fatto che, una volta entrati, sarebbero i primi ad unirsi al gruppo di coloro che richiedono un maggior controllo parlamentare sulle sue istituzioni.

Sebbene gli oppositori, nel complesso, non siano una forza trascurabile, essi risentono di numerosi e gravi punti deboli. Essi sono un gruppo estremamente eterogeneo, con i loro maggiori punti di forza situati ai due poli opposti dell'opinione inglese: l'estrema sinistra e l'estrema destra. Né vi è alcuna figura politica di rilievo in grado di dirigere forze così disparate. Enoch Powell, dichiarando la sua opposizione all'adesione nel settembre 1969, ha cambiato idea sulla questione. Ma mentre egli può offrire un punto di riferimento per gli oppositori conservatori, è estremamente improbabile, soprattutto a causa del suo atteggiamento verso l'immigrazione, che possa riscuotere l'approvazione della sinistra. Né si può parlare di una loro

posizione comune nei confronti di una strategia in alternativa. Alcuni sono fondamentalmente neutralisti e auspicerebbero il ritiro dalla NATO, mentre altri vedono il futuro del paese in una piú stretta associazione con gli Stati Uniti. A un certo punto, sembrò che i fautori dell'Area di Libero Scambio Nord Atlantico, o di una sua variante, stessero guadagnando terreno. Tuttavia la mancanza di un qualsiasi chiaro appoggio da parte degli Stati Uniti a questa politica, unita alla loro evidente riluttanza a creare una area di libero scambio che escludesse il Giappone, rese molto meno interessante la prospettiva della NAFTA.

Rimane comunque da rispondere a una delle tesi degli oppositori. Si tratta dell'argomento che, se alla Gran Bretagna venissero offerte condizioni che implicano un grave incremento del costo dei prodotti alimentari e un eccessivo peso per la bilancia dei pagamenti, ciò renderebbe inaccettabile l'ingresso nella Comunità. È evidente che è stato questo l'aspetto portato avanti dall'opposizione, che ha turbato piú profondamente le masse, e che attualmente è la preoccupazione principale sia del governo che dei dirigenti degli altri partiti. Wilson ha chiarito che questa sarà la sua maggiore preoccupazione durante i negoziati ed anche Heath ha mostrato di non volersi compromettere su questo punto. Così, benché sia chiaro che si può parlare di un forte sostegno per l'adesione e di un'autentica volontà non solo di accettare i trattati e quanto le Comunità hanno successivamente fatto ma anche, come membri, di giocare un ruolo importante nel loro sviluppo futuro, vi è un diffuso ed autentico timore nei riguardi dei costi. Se il paese deve entrare di buon grado e con entusiasmo è quindi estremamente importante che questi timori vengano dissipati durante i negoziati.

### *Il vero problema dell'allargamento: la politica agricola comunitaria*

La politica agricola comune della CEE è il vero problema che impedisce all'ampliamento della Comunità euro-

pea di essere una operazione semplice. È la PAC, in ogni caso, a fare omaggio alla Comunità dei suoi problemi piú difficili, anche prescindendo dalla difficoltà di inserimento dei nuovi membri. Infatti, per capire come ci dobbiamo occupare della PAC nel contesto dell'allargamento, bisogna capire la natura della sua crisi.

I prezzi comunitari fissati per i prodotti agricoli, sono estremamente alti. Questo era praticamente inevitabile dal punto di vista politico, una volta deciso che le entrate di tutti gli agricoltori dovessero dipendere dall'acquisto del loro prodotto al prezzo comune; dal momento che nessun governo poteva permettere una forte riduzione delle entrate dei suoi agricoltori, il livello dei prezzi comuni tese verso quello del paese membro con i prezzi piú alti. Salirono i prezzi negli altri paesi membri e di conseguenza gli agricoltori hanno prodotto in grandissima eccedenza. Sotto il regime della PAC la Comunità ha comprato queste eccedenze e le ha immagazzinate, o ne ha sovvenzionato con notevoli spese le esportazioni verso i paesi terzi. Anche cosí le entrate degli agricoltori sono rimaste tutt'altro che soddisfacenti. Mentre i proprietari delle aziende agricole piú vaste, che vendono grandi quantità di prodotti ad alti prezzi, hanno prosperato, i redditi dei piccoli agricoltori, che non possono produrre grandi quantità da vendere, sono caduti sempre piú in basso rispetto agli altri settori della popolazione.

Una seconda difficoltà è dovuta al fatto che la PAC, perché possa procedere senza intoppi, dipende da un sistema di cambi fissi. Ma, come è stato sin troppo chiaramente dimostrato nel 1969 i cambi fissi sono ancora per i paesi comunitari un ideale irraggiungibile. Cosí i francesi, dopo la svalutazione, devono alzare i prezzi pagati in franchi ai loro agricoltori di circa il 10%, per adeguarsi ai prezzi della Comunità.

I tedeschi, da parte loro, dopo la loro rivalutazione, hanno avuto il permesso di dare un'integrazione ai redditi dei loro agricoltori, come compenso della corrispondente riduzione dei prezzi, espressi in marchi. Ciò equivale in

sostanza ad un sistema per sostenere i redditi degli agricoltori che non è esclusivamente basato sui prezzi. Questa deroga è valida ufficialmente per un periodo di quattro anni, ma in realtà sembra improbabile che si potrà porre fine al sistema, soprattutto dal momento che poco dopo la fine di questo periodo, si terranno in Germania, le elezioni generali. Come risultato della rivalutazione del marco la Comunità potrebbe quindi essersi imbattuta in un modo, come vedremo piuttosto vantaggioso, per rivedere la politica agricola.

Un terzo problema della massima importanza è che il peso del finanziamento della PAC ricade pesantemente sul consumatore di generi alimentari importati. Ciò significa che in effetti i tedeschi e gli italiani si sono trovati a pagare per una politica che porta grossi benefici netti ai francesi e agli olandesi. I tedeschi, avendo l'industria più forte, accettarono, nei primi tempi dello sviluppo della Comunità, di pagare questo prezzo, in cambio del libero accesso per i prodotti industriali tedeschi sui mercati degli altri membri. Ma il prezzo ha finito per essere molto più alto di quanto la Germania non avesse in mente. Per gli italiani la situazione è ancora più critica. L'Italia è l'unico membro il cui reddito medio sia di gran lunga inferiore alla media della Comunità; una giusta politica fiscale al livello comunitario dovrebbe redistribuire quindi le entrate degli altri membri a favore dell'Italia. Di fatto, essendo passata da una posizione di esportatrice netta ad una di importatrice netta di prodotti agricoli, e poiché la PAC viene sovvenzionata in così larga misura dagli importatori, l'Italia ha finito per dare notevoli contributi netti alla PAC, che sono andati a beneficio di quelle nazioni che sono già considerevolmente più ricche.

Analisi del genere, miranti a stabilire chi è che paga per le politiche comunitarie, sono state spesso condannate sia dai circoli comunitari di Bruxelles che da quelli francesi, per il motivo che danno esca al « juste retour ». I membri della Comunità, si sostiene, non devono conteggiare i centesimi che danno o ricevono da una impresa po-

litica di simile portata. Tuttavia quando questo discorso viene fatto da chi da questa azione trae un grande vantaggio economico, non può non essere sospetto. L'argomento però viene portato avanti anche da coloro che hanno veramente a cuore la causa della Comunità. Non vi è dubbio che essi hanno ragione quando affermano che non si dovrebbe conteggiare al centesimo e soppesare con cura i contributi e le entrate di ciascun capitolo degli introiti comunitari. Sarebbe però un errore credere che l'equità del sistema di finanziamento e del bilancio della Comunità non debba essere importante. È vero che il principio del « juste retour » può essere portato sin troppo lontano, ma non è in alcun modo possibile trovare una giustificazione ad un bilancio comunitario che negli ultimi anni è stato costantemente e grossolanamente ingiusto. Un'altra valutazione potrebbe consistere nel prendere in maggiore considerazione l'effetto che le spese comunitarie hanno su gruppi a reddito differente nella Comunità nel suo insieme, piuttosto che l'effetto sui singoli paesi membri. Ma da questo punto di vista non si può dire che un sistema basato sulle tasse all'importazione e sugli alti prezzi dei generi alimentari lasci sperare per il meglio. È sui gruppi a reddito più basso infatti che pesano maggiormente i prezzi alti dei generi alimentari.

Nelle decisioni prese al vertice dell'Aia e durante il Consiglio dei Ministri della Comunità alla fine del 1969 veniva reso « definitivo » il regolamento finanziario della PAC. Ciò significa che in futuro esso potrà essere cambiato soltanto all'unanimità e quindi un paese che tragga benefici dall'attuale sistema può porre il veto ad ogni cambiamento. Questo regolamento definitivo prevede che le entrate da versare alla PAC provengano dai dazi all'importazione dei generi alimentari, dai dazi doganali sui prodotti industriali e, se necessario, da una piccola percentuale dell'imposta sul valore aggiunto. Dall'accordo sul regolamento deriva anche l'importante progresso che il Parlamento Europeo, come verrà messo in evidenza nel capitolo 8, avrà un ruolo importante nel controllo del bilancio. Tuttavia

non si può trascurare il fatto che questo regolamento implica un sistema fiscale altamente regressivo, che accolla un peso ingiusto non solo ai membri con il piú intenso commercio con l'estero, ma anche ai gruppi piú poveri della Comunità. Questo sistema opererà soltanto parzialmente fino al 1978; bisogna comunque avere presente che, da quel momento, entrerà pienamente in vigore.

È un sistema svantaggioso per la Germania e per l'Italia, come pure per i gruppi a basso salario, i pensionati ed altre simili categorie della Comunità. Il problema immediato per l'allargamento è che creerebbe difficoltà ancora maggiori per la Gran Bretagna. Infatti i generi alimentari in Gran Bretagna sono meno cari che nella Comunità; la struttura della produzione agricola britannica e delle importazioni sono tali che il contributo netto della Gran Bretagna alla PAC sarebbe addirittura maggiore di quello della Germania. L'ingresso nella Comunità significherebbe, per gli inglesi, sia un forte aumento nei prezzi dei generi alimentari, e di conseguenza del costo di vita, sia una perdita netta nella bilancia dei pagamenti.

Secondo il Libro Bianco del governo britannico, con l'ingresso nella Comunità, e coi prezzi dei generi alimentari della CEE al livello attuale, il bilancio settimanale di una famiglia per l'alimentazione salirebbe in Gran Bretagna del 10%. Nessuna madre di famiglia sarà molto contenta di questo fatto; in nessun paese l'elettorato potrebbe essere facilmente persuaso a favorire una politica che provochi un simile aumento. Gli operai cercherebbero inoltre di ottenere salari piú alti per compensare i prezzi piú alti e ciò porterebbe a una perdita di concorrenzialità sul mercato internazionale.

Gli oppositori inglesi alla politica di adesione alla Comunità danno un gran peso alla perdita per la bilancia dei pagamenti che deriverebbe da un aumento dei salari e quindi dei prezzi. Sebbene queste asserzioni non siano del tutto prive di fondamento, noi vorremmo prenderle con cautela, considerandole esagerate. Non possiamo però negare che esiste la prospettiva di una perdita secca nella bi-

lancia dei pagamenti a causa dell'aumento del costo dei generi alimentari importati in Gran Bretagna dagli altri paesi della Comunità, e degli enormi pagamenti da versare al FEOGA, il fondo comunitario, come dazi sulle massicce importazioni di generi alimentari dai terzi paesi. Edgard Pisani valutò, nel suo rapporto al Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa intitolato *I problemi agricoli che comporta l'ingresso della Gran Bretagna nel Mercato Comune*<sup>2</sup>, che, su un bilancio di 2000 milioni di dollari, il contributo della Gran Bretagna sarebbe pari alla metà di tale cifra. « Ciò », secondo Pisani, « sarebbe evidentemente ingiusto fin tanto che il reddito nazionale britannico rappresenta il 25% circa dell'intero reddito comunitario... ». Sarebbe ingiusto soprattutto perché l'agricoltura britannica, piccola ed altamente efficiente, non riceverebbe praticamente alcun contributo dal fondo agricolo comunitario; il contributo netto della Gran Bretagna verrebbe ad essere quindi ancora più sproporzionato del suo contributo lordo.

La stima del costo dell'ingresso della Comunità per la bilancia dei pagamenti non deve tener conto solo dei pagamenti netti al FEOGA, dei costi supplementari per le importazioni agricole dai paesi comunitari e delle perdite derivanti da un aumento del costo della vita, ma deve anche considerare, fra i vantaggi, una maggiore autosufficienza nella produzione agricola in conseguenza dell'adozione da parte della Gran Bretagna dei prezzi comuni. (Incidentalmente, bisognerebbe notare che la bilancia dei pagamenti è forse l'unica cosa che beneficerebbe di questo fattore. Da tutti gli altri punti di vista sarebbe deplorabile se gli alti prezzi comunitari dovessero, una volta applicati alla Gran Bretagna, dare un ulteriore impulso al problema delle eccedenze. Ma questa non è che una semplice aggiunta ai numerosi argomenti già esistenti sulla necessità di ridurre il livello dei prezzi agricoli comunitari.) Una volta presi in considerazione tutti questi elementi, la valu-

<sup>2</sup> Pubblicato in *Problems of British Entry into the EEC*, Chatham House, e PEP, Serie Europea n. 11, Settembre 1969.

tazione del costo dell'adesione alla CEE per la Gran Bretagna, mantenendo la politica agricola come è attualmente, sarebbe di circa 500-600 milioni di sterline annue. Si spera che l'economia britannica, a lungo termine, tragga sufficiente beneficio dalla dimensione del nuovo mercato per controbilanciare queste perdite. Ma i sacrifici immediati sono molto gravosi. Oggi sarebbe quindi molto difficile, com'era di moda una volta nei circoli comunitari, di attribuire l'interesse della Gran Bretagna nei riguardi del Mercato Comune ai vantaggi materiali che ne può trarre.

Bisognerebbe inoltre sottolineare maggiormente il fatto che questo problema della bilancia dei pagamenti non deriva da alcuna debolezza dell'economia britannica, ma dagli effetti degli alti prezzi e del protezionismo della PAC. In seguito alla svalutazione della sterlina, gli enormi deficit britannici sono stati convertiti in un surplus nei conti correnti della bilancia dei pagamenti che era valutabile in circa 1200 milioni di dollari annui alla fine del 1969. Anche nel caso che questi avanzi vengano ridotti quando il Tesoro si sentirà in grado di allentare l'attuale politica finanziaria assai rigida, la bilancia dei pagamenti sarà ancora ben lontana da quella di un paese che non è solvibile. Ma questo surplus sarà necessario per molti anni ancora per saldare i debiti passati; e ciò sarà impossibile se la PAC imporrà un simile drenaggio di risorse all'economia britannica. Per questa ragione e perché la PAC ha dato parecchie noie anche alla Comunità dei Sei, non vi è dubbio che i membri della Comunità saranno disposti a modificarla. La Gran Bretagna, da parte sua, si rende perfettamente conto di dover pagare caro il suo ingresso nella Comunità. Non perché ciò sia giusto, ma perché è realistico dal punto di vista politico.

Dal punto di vista tecnico vi sono varie maniere di effettuare questo pagamento. Il costo della PAC verrebbe a subire una grossa riduzione se non ci dovessero più essere eccedenze da accumulare o da esportare a prezzi sovvenzionati. Si potrebbe arrivare a questo risultato adottando, per esempio, una quota di produzione per ogni

agricoltore, come è stato fatto in America, oppure fissando quantità standard a cui riferire il sostegno dei prezzi. Tuttavia vi sono delle difficoltà nell'applicazione generale delle quote e delle quantità standard; quindi l'idea di ridurre la produzione per mezzo di riduzioni dei prezzi, è stata presa in maggior considerazione, ed è su di essa che la Commissione attualmente fonda gran parte delle sue speranze. Non è tuttavia realistico aspettarsi che i governi acconsentano a riduzioni sufficientemente larghe dei prezzi senza che le entrate degli agricoltori vengano compensate in qualche altra maniera.

Questo ci porta alla proposta di pagamenti complementari agli agricoltori per sostenere i loro redditi anche se cadono i prezzi. La Germania ha, come già è stato detto, adottato un sistema del genere per compensare i suoi agricoltori della caduta dei prezzi, espressi in marchi, in seguito alla rivalutazione. Se il livello dei prezzi comuni dovesse essere notevolmente abbassato, i redditi degli agricoltori non subirebbero così dei mutamenti. Fin tanto che i membri della Comunità non vorranno finanziare questi aiuti tramite entrate fiscali generali, si potrebbe ottenere in parte lo stesso risultato, mediante le imposte sui prodotti agricoli, come avviene in Germania. Ciò lascerebbe in ogni paese i prezzi al consumo più o meno inalterati; la differenza starebbe nel fatto che parte del prezzo diventerebbe una tassa che viene usata per sostenere i redditi. Il sussidio può essere dato in forme che incoraggiano gli agricoltori a ridurre le produzioni eccedentarie (es.: uccidendo le vacche, assegnando la terra ad una « banca dei terreni »); o aumentando l'efficienza (es.: fondendo i poderi); educando gli agricoltori e i braccianti agricoli a cercare lavoro nelle industrie dove la loro produttività sarebbe maggiore; o inducendo tali industrie a stabilirsi nelle regioni dove vivono gli agricoltori. Ma il grande merito di un simile piano consiste anche nel consentire di mantenere i redditi dei piccoli agricoltori ad un livello decente senza, al tempo stesso, provocare una pro-

duzione eccedentaria e permettere ai grossi agricoltori di arricchirsi a spese della Comunità.

Negli ultimi mesi, i meriti di una simile riforma hanno ricevuto crescente comprensione e attenzione nella Comunità. Già il 17 ottobre del 1968, « Le Monde » ha scritto: « Ogni giorno che passa sembra infondere nuovo vigore a coloro che sostengono la causa di una revisione fondamentale della politica agricola della Comunità europea... (gli agricoltori) sembrano adesso convinti del fallimento di una politica fondata sul sostegno dei prezzi, che non è in grado di garantire un reddito ragionevole ai piccoli coltivatori che dispongono di una produzione molto limitata. L'idea di un aiuto diretto agli agricoltori meno favoriti e di una politica di bassi prezzi sembra fare parecchia strada ». Le misure « provvisorie » prese in seguito alla rivalutazione tedesca (che sembrano, secondo un proverbio francese, aver vita più lunga di alcune caratteristiche « definitive » della PAC) stanno ora mostrando in che maniera questa idea può essere messa in pratica.

Una politica del genere, unita, se necessario, ad altre misure per prevenire eccedenze di produzione, darebbe ottimi risultati per risolvere i problemi agricoli della Comunità. Essa ha il merito particolare, per quanto riguarda l'ampliamento della Comunità, di poter ovviare alle necessità di un rapido aumento dei prezzi pagati agli agricoltori in Gran Bretagna e negli altri paesi candidati, e quindi prevenire un aumento delle eccedenze; nello stesso tempo, poiché i dazi sulle importazioni dipendono dalla differenza tra i prezzi comunitari e quelli mondiali, la riduzione dei prezzi monetari agirebbe sul volume dei dazi e quindi sul peso che devono ingiustamente sopportare le nazioni importatrici di generi alimentari. Una quota più elevata del costo della PAC sarebbe così coperta da un'imposta sul valore aggiunto che avrebbe almeno il merito di essere neutrale invece che regressiva; infatti essa non solo colpirebbe i vari membri in proporzione al loro reddito nazionale, ma si ripercuoterebbe uniformemente anche su tutti i gruppi di redditi invece di gravare pesantemente

sulla gente piú povera. Molti preferirebbero un sistema di imposizione progressiva, di cui far beneficiare i piú poveri; ma almeno la neutralità è preferibile alla regressività.

Abbiamo indicato un metodo per superare la crisi della PAC e al tempo stesso di ridurne il costo a dimensioni abbordabili per i paesi che hanno richiesto di entrare nella CEE. Vi sono certamente altri mezzi tecnici per ottenere questo risultato. Per esempio, un lungo periodo di transizione sarebbe di grande aiuto ai nuovi membri, poiché darebbe a loro il tempo di adattarsi alla PAC e ai membri già esistenti il tempo di modernizzare la loro agricoltura e di renderne meno costoso il finanziamento. Ma è difficile che un periodo di transizione sufficientemente lungo da fornire una soluzione completa del problema sia politicamente realizzabile. Infatti il punto cruciale rimane la sua fattibilità politica, non la sua realizzazione tecnica.

Vi sono due ragioni principali per cui una soluzione è politicamente di difficile realizzazione. Una è che coloro che si identificano piú strettamente con le istituzioni della Comunità trovano difficoltà ad accettare cambiamenti radicali nella PAC. A parte l'unione doganale per i prodotti industriali, dopotutto essa è la principale realizzazione delle istituzioni comunitarie. Anche se l'esigenza di cambiamenti radicali per risolvere l'attuale crisi agricola comunitaria è ormai chiaramente avvertita, sarà difficile ottenere il loro consenso. Non sarà affatto facile, per la Commissione e per coloro che condividono le sue reazioni, di accettare cambiamenti che sembrano essere concepiti a beneficio di chi dodici anni fa non ha avuto interesse ad unirsi ai Sei nella creazione della Comunità. Tuttavia è difficile vedere in che maniera il costo dell'ingresso della Gran Bretagna possa essere ridotto a un livello ragionevole senza dei cambiamenti sostanziali nella PAC.

La seconda importante difficoltà politica è che, probabilmente, il governo francese, benché non abbia mantenuto l'opposizione inflessibile di De Gaulle all'adesione britannica, continuerà a nutrire molti dubbi sul vantaggio dal

punto di vista dei suoi interessi nazionali. Vi sono indubbiamente numerose cause storiche e politiche che giustificano questo atteggiamento; ma la ragione che qui ci interessa è che i francesi temono che gli inglesi si uniscano ai tedeschi e agli italiani, cioè ai paesi che devono pagare per la PAC, per cercare di porre fine a quegli elementi che danno tanto profitto alla Francia. Quindi, a parte un naturale desiderio di spremere più soldi possibile alla Gran Bretagna, il governo francese non sarà in generale propenso ad accettare cambiamenti nella PAC, e in particolare nel regolamento finanziario, per favorire la Gran Bretagna, sospettando che essi possano costituire il primo passo verso un completo rovesciamento della politica agricola. In effetti gran parte delle grosse somme di danaro che l'adesione costerebbe alla bilancia dei pagamenti della Gran Bretagna, andrebbero alla Francia. Questi sospetti, uniti ad altre obiezioni politiche, sembrano far sí che la Francia resista ancora alle riforme che renderebbero accettabile il prezzo dell'ingresso per la Gran Bretagna.

Vi è dunque un pericolo che i negoziati sui problemi agricoli siano estremamente difficili. È probabile che gli inglesi contrattino per mantenere basso il costo e ciò potrebbe sembrare a molti sostenitori della Comunità una prova che la Gran Bretagna chiede dei cambiamenti che porterebbero all'indebolimento di una delle due principali realizzazioni della Comunità. In queste circostanze per il governo francese sarebbe assai facile opporsi al progresso dei negoziati. L'opinione pubblica, di qua e di là della Manica, potrebbe sentirsi delusa da una interminabile disputa sui prezzi agricoli. Questo è uno « scenario » tutt'altro che improbabile ed è ben lungi dall'essere incoraggiante per chi desidera la realizzazione dell'allargamento della Comunità. Né, per la stessa ragione, è incoraggiante per chi, come noi, desidera vedere la Comunità svilupparsi negli Stati Uniti d'Europa. Infatti un'altra lunga divergenza di opinioni nei riguardi dell'allargamento toglierebbe con ogni probabilità molte speranze al rilancio dell'Europa, che ora

sembra di nuovo possibile dopo la conferenza al vertice dell'Aia.

La maniera di risolvere questo dilemma è quella di rimuovere il centro dell'attenzione dal problema agricolo, che è certamente molto difficile e per cui saranno necessarie molte concessioni da tutte le parti, e di concentrare maggiormente l'attenzione sui piani di costruzione della unione economica e politica. La Comunità non potrà, dopotutto, avere mai solide basi politiche se la sua attività principale sarà di occuparsi di un settore economico che si contrae rapidamente. L'aritmetica le sarebbe contro, perché il numero delle persone con un interesse materiale nella Comunità sarebbe in continuo declino. Né, per la Comunità, è prudente mettere tutte le uova in un paniere. Cosa succederebbe se per un caso sfortunato, o per errori politici, il paniere si rompesse? D'altronde non può essere vantaggioso per il morale della Comunità concentrarsi esclusivamente su un settore che sta subendo un lungo e penoso processo di riadattamento. Per tutte queste ragioni l'espansione delle attività comunitarie nelle altre aree dell'unione economica e politica sta diventando sempre più urgente. Né ciò dovrebbe sorprendere minimamente, poiché l'unione federale nei campi della politica economica ed estera è, come sosteniamo in questo libro, un interesse reale dell'Europa, ed è del resto ciò che i fondatori della Comunità si sono prefissi di realizzare.

Le stesse considerazioni valgono per il problema dell'ampliamento. La predominanza dell'agricoltura produce gli stessi svantaggi sui negoziati che sulle attività generali della Comunità, con un ostacolo aggiuntivo, determinato dal fatto che il più importante dei paesi che hanno richiesto di entrare nella CEE, cioè la Gran Bretagna, soffrirebbe a causa della PAC, più di ogni altro membro della Comunità. È tuttavia ugualmente importante il ricordare che esiste anche l'altro lato della medaglia. La Gran Bretagna ha più interesse di qualsiasi altro paese membro della Comunità ad estendere le possibilità di un'azione comune nei settori della politica economica ed estera. In effetti solo

questa prospettiva potrà addolcire per la Gran Bretagna l'amara pillola dell'agricoltura. Gli inglesi, che l'Europa continentale sospetta di voler indebolire la Comunità, hanno di fatto il più grande interesse alla sua estensione ed espansione, in modo da ricevere qualcosa di politicamente solido in cambio del prezzo pagato per l'agricoltura e per ottenere che azioni comuni della Comunità in altri settori possano offrire dei vantaggi anche a quei paesi che subiscono forti perdite nel finanziamento della politica agricola.

A questo punto sorge un problema per coloro che sperano nel successo dei negoziati per l'allargamento. Vi sono indubbi vantaggi nel far impegnare sia i membri attuali che i candidati su un programma di unione economica e politica, parallelamente al negoziato sui prezzi agricoli. Ma vi sono anche dei pericoli nell'allargare la materia e quindi la complessità dei negoziati. La soluzione non sta nell'evitare di prendere in esame i progetti di unione economica e politica prima della fine dei negoziati; infatti, anche a prescindere dall'effetto che ciò avrebbe sulle prospettive dell'« approfondimento » della Comunità, neanche la causa dell'allargamento sarebbe favorita, se essa venisse interpretata come una dilazione degli ulteriori sviluppi della Comunità. I membri della Comunità, e in particolare i suoi più attivi sostenitori, guarderebbero molto meno favorevolmente a negoziati di questo tipo; essi invece dirigerebbero tutti i loro sforzi al successo dei negoziati per l'allargamento se sentissero che questo li porterebbe al tempo stesso a favorire lo sviluppo della Comunità. Il problema non è quindi se prendere in esame l'unione economica e politica è una questione complicata che non può essere introdotta prima del successo dei negoziati; è invece come introdurre questi temi in maniera da complicare i negoziati il meno possibile. Ciò è compito dei governi e dei diplomatici più che degli autori di questo libro; è tuttavia chiaro che un impegno per un programma generale d'integrazione e forse anche di alcune scadenze precise, sarà probabilmente più adatto di un approccio dettagliato al problema.

Gli inglesi avranno, come abbiamo suggerito, un interesse particolarmente forte, sia materiale che politico, nello sviluppo della Comunità — anche se l'opinione pubblica non ne è ancora perfettamente cosciente. Ma questo è un interesse condiviso dall'Europa intera. Senza una Comunità che si sviluppa in una federazione, e che estende la sua azione all'intero campo dell'unione economica e politica, nessuno dei sei membri e dei quattro candidati sarà in grado, in un mondo dominato dalle superpotenze, di proteggere i propri interessi, di sviluppare un'industria e una tecnologia moderne e di contribuire alla realizzazione di un mondo migliore e piú stabile. Questi sono i compiti che gli Stati Uniti d'Europa potrebbero e dovrebbero assumersi, ed è all'esame di questi compiti e di come possono essere esplicitati che noi dedichiamo il resto del libro.

Parte seconda

Verso gli Stati Uniti d'Europa

## Un'economia moderna per l'Europa

Durante i negoziati del 1961-63, e di nuovo nel 1967 quando il governo inglese ha fatto richiesta di entrare nella CEE, esso è stato accusato di mettere avventatamente in pericolo il futuro dell'economia britannica. Le critiche, che nel 1962 comprendevano l'opposizione ufficiale, si erano ridotte nel 1967 a una piccola minoranza. La loro obiezione di base rimaneva tuttavia la stessa: la Gran Bretagna non avrebbe dovuto accettare di legarsi agli impegni che l'ingresso nel Mercato Comune avrebbe sicuramente comportato. Ma nelle questioni economiche, come in quelle politiche, i critici hanno impugnato il coltello dalla parte sbagliata. Infatti l'attuale Comunità non sta andando abbastanza a fondo nella direzione federalista. Il Mercato Comune, che consiste in gran parte in un'unione doganale, con l'aggiunta di una politica agricola comune, non è affatto forte per quanto riguarda l'integrazione economica; è anzi fin troppo debole. L'interesse economico della Gran Bretagna e delle altre nazioni europee consiste in una maggiore e non in una minore integrazione economica.

Coloro che avevano fondato la CEE volevano un libero scambio tra i paesi europei. Ma essi pensavano anche che la rimozione delle tariffe e delle restrizioni all'importazione fosse di per sé insufficiente per avviare delle relazioni economiche soddisfacenti tra paesi moderni. Arrivarono così alla decisione di andare oltre il concetto tradizionale del libero scambio e di istituire un mercato comune ed una unione economica.

La ragione per cui si erano diretti verso un mercato comune invece di una semplice unione doganale o un'area di libero scambio sta nel fatto che le tariffe e i contingenti sono, nell'economia moderna, solo due delle numerose barriere allo sviluppo di legami economici transnazionali. Una tradizionale unione doganale o un'area di libero scambio si occupano praticamente solo di tariffe e contingenti; mentre in un mercato comune viene spazzata via un'intera selva di altre restrizioni e di altre distorsioni.

In un primo luogo vi sono delle barriere non solo per l'importazione di beni ma anche per le transazioni dei servizi come i trasporti e le assicurazioni; vi sono dei controlli nel movimento della manodopera; controlli sui cambi che intralciano il movimento dei capitali e restrizioni sulle società che desiderano stabilirsi e operare all'estero. Inoltre vi è una quantità di quelle che vengono chiamate barriere non tariffarie, che comprendono discriminazioni nelle commesse pubbliche, gli effetti di alcune tasse e sussidi, controlli sui prezzi, le tariffe dei trasporti, prescrizioni e specificazioni tecniche, i monopoli e le norme restrittive nei riguardi delle società private. Finché queste restrizioni non vengono rimosse, si è ben lontani dall'assicurare i completi benefici della maggiore efficienza economica che ci si aspetta dal libero scambio. Ma più importante di questo, in rapporto agli scopi fondamentali della Comunità, è la determinazione di porre fine alle discriminazioni sulla base della nazionalità. Alcuni critici della Comunità sembrano pensare che dare importanza a ciò sia un puro e semplice pregiudizio. Essi dimostrano una notevole mancanza di immaginazione. Poche cose hanno causato maggior danno in questo secolo in Europa dell'approfondirsi delle divisioni tra gli stati nazionali; e pochi obiettivi sono quindi più validi di quello di arrivare a trattare tutti i cittadini su una stessa base, senza distinzione di nazionalità.

La CEE ha l'intenzione, dunque, di creare un mercato comune in cui vengano eliminate tutte queste discriminazioni. Questo potrebbe essere chiamato il processo « d'integrazione negativa », poiché essa richiede la eliminazione

di barriere e di distorsioni nei riguardi dei rapporti economici tra le persone e società dei paesi membri. Ma molti economisti pensano che ciò, da solo, non sia sufficiente e potrebbe addirittura essere dannoso; infatti la rimozione delle distorsioni artificiali è soltanto uno degli aspetti della politica economica moderna. Una gran parte dell'attività di ogni governo è diretta ad altri obiettivi, quali un alto tasso di sviluppo economico, il pieno impiego, dei prezzi stabili, una bilancia dei pagamenti solida, un'equa distribuzione dei redditi tra le differenti classi di persone o zone del paese e un livello minimo di benessere per tutti. In un mercato comune, in cui l'economia di un paese non è isolata dalle altre, le politiche, o gli interventi, di un governo possono essere insidiati dalle politiche — o dalla loro mancanza — degli altri paesi membri; diventa quindi impossibile raggiungere gli obiettivi di una politica economica moderna se non per mezzo di iniziative armonizzate e di un'azione concertata. Di qui la necessità di una piena unione economica, in cui vi siano politiche comuni a un livello sufficiente da assicurare i traguardi di benessere della Comunità; questo richiede un processo di « integrazione positiva » mediante la quale si ottiene l'unione economica. Ma i maggiori successi della CEE si sono avuti nell'integrazione negativa. Sebbene il Trattato di Roma preveda la creazione di un'unione economica, lo fa in termini alquanto vaghi e finora si sono fatti pochi progressi in quella direzione. Questo è il difetto più grave dell'attuale Comunità e in questo capitolo noi prenderemo in esame alcuni aspetti dell'integrazione positiva in cui l'Europa dovrebbe fare senza indugio dei passi avanti. A nostro parere, l'Europa dovrebbe adottare una moderna politica economica comune, con obiettivi quali lo sviluppo economico, il benessere sociale e la capacità di trattare in termini di uguaglianza con le super-potenze; l'Europa, unendo i suoi sforzi in quella direzione, potrebbe dotarsi con successo di un'economia efficiente, solida ed umana.

Perciò l'Europa ha bisogno di una politica comune e di un bilancio comune per la scienza e la tecnologia, in

grado di sviluppare industrie ad alta tecnologia che servano da base per la potenza economica del futuro ed offrano oggi opportunità ai nostri scienziati e tecnici; abbiamo inoltre bisogno di creare una valuta di riserva europea che non dipenda dagli americani. La CEE non sta facendo nulla di tutto questo. Non ha neppure sviluppato una politica in grado di far fronte ai problemi delle zone depresse, alle difficoltà delle bilance dei pagamenti e a tutti i problemi che il progresso economico pone al benessere dei cittadini. Ciò è quanto mai increscioso dal momento che il Mercato Comune, mentre da un lato fa aumentare le esigenze di riforme, dall'altro rende più difficile ai singoli governi agire in questo senso su basi puramente nazionali.

Vi sono molti altri aspetti dell'unione economica di cui una Comunità allargata potrebbe occuparsi, con grande vantaggio dei paesi membri. Qui tuttavia ci concentriamo su tre aspetti che sono tra i più importanti.

### *Un programma europeo per la scienza e la tecnologia*

Non è difficile rendersi conto della necessità di una azione comune per quel che riguarda la tecnologia avanzata. La potenza delle industrie americane ad alta tecnologia ha prodotto un'enorme impressione in Europa. A parte l'evidente successo dei risultati, vi sono anche delle statistiche impressionanti in proposito. La spesa americana per la ricerca scientifica e tecnologica è quattro volte maggiore di quella dei paesi dell'Europa occidentale riuniti; gli Stati Uniti hanno due volte e mezzo il personale qualificato impiegato nella ricerca degli europei; circa la metà degli americani in età adatta compie degli studi superiori contro meno di un quinto in Europa; nel 1967 gli Stati Uniti avevano più del 60% delle 500 maggiori società del mondo. Nella prima metà degli anni '60 gli investimenti diretti americani in Europa hanno raggiunto la media di un miliardo e mezzo di dollari all'anno; più di

12000 persone qualificate sono emigrate negli Stati Uniti dall'Europa dal luglio del 1966 al giugno del 1967; persone che rappresentano un investimento professionale dell'ordine di 500 milioni di dollari. Questi fatti sono sufficienti a destare una profonda preoccupazione in molti europei per quel che riguarda la possibilità di una dominazione, sia industriale che strategica, da parte della America.

In paragone, la potenza europea nel campo della tecnologia avanzata è deplorabilmente scarsa; basta osservare la situazione in tre industrie: quella aereo-spaziale, quella nucleare, e quella dei calcolatori. La Gran Bretagna, che in Europa ha fatto gli sforzi maggiori, offre la possibilità di studiare tutti i problemi che sorgono per un paese europeo che cerca di procedere da solo.

L'esperienza inglese nel settore degli aeroplani e dei veicoli spaziali è stata particolarmente scottante. Malgrado l'investimento di « cervelli » e di una grande quantità di denaro pubblico, alcuni dei progetti più importanti sono stati annullati dopo che erano state sprecate grandi somme. Il missile « Blue Streak » è stato il primo caso. Quando esso divenne troppo caro perché la Gran Bretagna lo potesse portare avanti da sola, il governo inglese cercò di persuadere anche altri paesi europei ad adottarlo come una base per i progetti dell'ELDO, che doveva sviluppare un programma di vettori per satelliti, il cui costo doveva essere diviso dai governi che vi partecipavano. In seguito alla crisi finanziaria del 1967 il governo inglese decise in pratica di uscire dal programma dell'ELDO. Poi ci fu il caso del TSR2, che fu annullato dopo che erano stati spesi ben 178 milioni di sterline. Aerei buoni e non particolarmente costosi, come il VC10 e il Trident, si sono rivelati antieconomici perché, basandosi soprattutto sulla BOAC e la BEA, avevano un mercato troppo ristretto. Dopo queste ripetute delusioni si è giunti alla decisione che questi aerei e veicoli spaziali venivano a costare più di quanto una nazione europea fosse in grado di spendere; o, in altre parole, il mercato di qualsiasi paese europeo, civile o mili-

tare che sia, è troppo ristretto per consentire che il costo della ricerca venga ammortizzato senza che diventi un peso insopportabile per il bilancio o che determini un prezzo che non ha alcun rapporto col mercato mondiale. La produzione degli aerei piú importanti è qualcosa che la Gran Bretagna dovrà in futuro dividere con altri paesi: come con la Francia nel caso del Concorde e con la Germania e l'Italia per l'MRCA75.

La Gran Bretagna ha ugualmente investito una gran quantità di danaro nello sviluppo dei reattori nucleari — le spese sostenute dal governo per le ricerche civili si aggirano sui 50 milioni di sterline all'anno — ed ha a suo credito alcuni successi tecnici notevoli. Sono stati gli americani tuttavia che hanno cominciato a dominare il mercato internazionale dei reattori. La combinazione dei loro prezzi e delle loro prestazioni, basata sull'ammortizzamento dei costi di ricerca su un piú largo numero di unità, pare infatti essere piú vantaggiosa per i clienti.

Il trionfale progresso dell'industria americana dei calcolatori è noto a tutti. Aiutate dai massicci contratti federali per il programma di difesa, le società americane hanno sviluppato calcolatori su basi commerciali e la loro società principale, la IBM, controlla oggi all'incirca i tre quarti del mercato mondiale. L'unica azienda non americana in grado di competere è l'inglese ICL, che è riuscita a mantenere una metà circa del mercato britannico. Ma lo sviluppo dei mercati esteri richiede dei grossi investimenti, nel campo dei « soft-ware », per consentire ai clienti di utilizzare gli « hard-ware »; mezzo mercato inglese è una base troppo esile per finanziare l'espansione all'estero e la ricerca e lo sviluppo futuri.

Gli inglesi non hanno fatto un uso particolarmente sbagliato delle loro tecnologie avanzate. In rapporto alla maggior parte dei livelli europei, gli sforzi inglesi sono stati consistenti, hanno avuto un relativo successo. Per gli altri paesi europei la supremazia americana è ancora piú schiacciante; la maggior parte degli europei lo ha perfettamente compreso, come ci ha dimostrato l'impressionante

successo del libro di Servan-Schreiber, la *Sfida americana*. Il problema non sta nel dover persuadere l'Europa che bisogna fare qualcosa, ma quello di mettersi d'accordo su ciò che va fatto. Si è discusso fino all'eccesso sul problema in generale, mentre l'azione è rimasta episodica, spezzettata e spesso contraddittoria. Tuttavia un programma pratico e radicale è stato proposto da Christopher Layton<sup>1</sup>. Egli ha proposto che i paesi europei uniscano le loro forze in un forte sistema comunitario per affrontare la sfida col l'America. Nello stesso tempo fa delle proposte dettagliate per l'azione. Particolarmente importante è l'organizzazione delle commesse da parte dei governi e delle imprese statali; il mercato di molti dei prodotti dell'alta tecnologia si appoggia, infatti, in gran parte sul settore pubblico e, come abbiamo visto, i mercati nazionali sono troppo ristretti. Parallelamente devono essere create delle società a misura europea in grado di soddisfare questa domanda. Ugualmente importante è che queste società abbiano un vero carattere europeo, in modo da essere politicamente accettabili ai paesi che vi partecipano e di impedire opposizioni alla concessione di ordinazioni pubbliche, con il pretesto che il beneficio va a degli stranieri.

Il finanziamento collettivo per la ricerca è ugualmente molto importante ma non in uguale misura. L'Euratom, che tanto ha fatto per finanziare la ricerca, in realtà non ha raggiunto un vero successo; ciò in parte grazie all'opposizione dottrinarie del governo di De Gaulle, ma in parte anche per mancanza di una politica di produzione e di acquisto dei prodotti che ne erano derivati. Sarebbe del tutto errato tuttavia concludere che questa organizzazione sovranazionale non è in grado di portare a termine un programma di alta tecnologia. Al contrario, l'Euratom non è abbastanza sovranazionale: basta il veto di una sola nazione ad impedire la messa in opera di un programma di ricerca senza il quale non si può far nulla; e l'Euratom non ha il potere di assicurare delle commesse da parte dei

<sup>1</sup> C. Layton, *European Advanced Technology: A Programme for Integration*, PEP, London, Allen & Unwin, 1969.

paesi membri, né di creare una struttura industriale europea vitale. Il sistema comunitario che deve essere creato deve essere abbastanza forte da poter svolgere le mansioni richieste. Deve abolire il diritto di veto che dà a un governo la possibilità di fermare tutto; quando le dimensioni del mercato lo esigono deve impegnare i governi membri a operare degli acquisti collettivi e garantire che le imprese di proprietà pubblica facciano altrettanto; deve essere garantito un forte bilancio comune per finanziare la ricerca e lo sviluppo; deve essere in grado di promuovere delle fusioni attraverso le frontiere e provvedere a una struttura in cui le società europee possano diventare abbastanza grandi da competere con gli americani. Deve anche coprire una vasta gamma di tecnologie, cosicché ogni paese membro possa ricevere sufficienti benefici dai programmi comunitari; quest'ultimo punto tocca un altro difetto dell'Euratom, che comprende soltanto la tecnologia nucleare.

Uno dei primi requisiti, se un sistema comunitario deve essere in grado di portare a termine questi compiti, è quello di dotarlo di un ente europeo simile all'Industrial Reorganization Corporation britannica (IRC). La IRC, mediante un uso giudizioso del capitale disponibile e del suo prestigio di istituzione pubblica, è stata estremamente efficace nell'assicurare la riorganizzazione dei settori più importanti dell'industria inglese, in particolare quella automobilistica ed elettromeccanica. Una IRC europea, dotata di fondi necessari e lavorando con enti appropriati a livello nazionale, potrebbe allo stesso modo promuovere delle fusioni europee. Le sue attività sono particolarmente richieste nelle industrie ad alto livello tecnologico, in cui compagnie europee diventano una necessità politica se i governi decidono di effettuare i loro acquisti in Europa; potrebbe inoltre svolgere un'utile funzione per altre industrie in cui la dimensione delle compagnie nazionali è diventata troppo piccola.

Una seconda esigenza riguarda un mercato di capitali europeo integrato, in modo che le grandi società possano procurarsi i mezzi finanziari di cui hanno bisogno. La CEE

ha fatto alcuni passi verso un mercato di capitali europeo, ma anche qui i suoi sforzi non hanno raggiunto grandi risultati pratici. L'abilità e l'esperienza della City di Londra sarebbero un ottimo trampolino per un progresso in questa direzione.

I paesi della Comunità hanno anche cercato di adottare una legislazione comune per le Società che potrebbe offrire una migliore struttura per quei grandi complessi derivati da fusioni europee. Uno dei problemi è stato il fatto che gli statuti aziendali tedeschi prevedono che rappresentanti degli operai siedano al Consiglio di Amministrazione (« Mitbestimmung » o cogestione), cosa che non piace ai datori di lavoro. Gli altri governi si oppongono all'introduzione di questo principio nella legge europea, mentre i sindacati europei e i socialdemocratici tedeschi, da parte loro, temono che una Compagnia europea senza « Mitbestimmung » svuotata di contenuto la legge tedesca offrendo un'alternativa ai datori di lavoro. Consigli sui problemi del lavoro per realizzare una consultazione con gli operai sono in tutti i casi una caratteristica comune degli statuti aziendali continentali; il governo francese inoltre ha annunciato la prossima introduzione di una riforma di largo respiro in direzione della « partecipazione ». Si può quindi avanzare abbastanza concretamente l'ipotesi che lo statuto della Società europea possa far registrare, nell'industria ad alto livello tecnologico, un miglioramento della condizione operaia nelle imprese, provvedendo non solo alla consultazione ma anche alla partecipazione a tutti i livelli. Dopo tutto, queste società beneficerebbero di grosse somme di denaro pubblico; bisogna quindi chiedere ai loro dirigenti di mostrare la via dello sviluppo di un nuovo tipo di Società in cui il lavoratore abbia una posizione effettiva e riconosciuta, invece di essere frustrato e alienato, come è spesso il caso con il sistema attuale.

Se una IRC europea, un mercato di capitali, una legislazione sulle Società e sulle commesse pubbliche, fosse estremamente efficace per superare la debolezza europea e sviluppare Compagnie di dimensioni necessarie per com-

petere con gli americani, si creerebbe però anche un problema per il fatto che Società del genere diverrebbero delle formidabili concentrazioni di potere economico. Gli americani hanno una forte legge anti-trust per trattare questo problema, in modo molto più efficace di quanto la CEE, così come è attualmente, possa essere in grado di fare. Il nuovo sistema comunitario europeo deve avere il potere necessario per tenere a bada, senza che le sfuggano di mano, Compagnie di simile entità. L'attuale sistema pragmatico francese di pianificazione, per cui le grandi imprese discutono i loro problemi col governo, potrebbe essere un modello utile come quello, legalistico, americano. Senza dubbio sono ambedue necessari, come in pratica è stato riconosciuto dal governo americano, che collabora, attentamente e continuamente, colle grandi società per i suoi programmi tecnologici. Ma si potrebbe avere un controllo democratico molto più efficace se la collaborazione avesse un posto ben preciso all'interno di un'istituzione di pianificazione ufficiale.

Infine, bisogna capire che tutte queste idee rimarranno sulla carta sino al momento in cui le istituzioni europee non abbiano il denaro e il potere di tradurle in atto. Oltre ad un trasferimento di denaro pubblico alla IRC europea (secondo il modello della Banca degli Investimenti della CEE), le istituzioni comunitarie dovrebbero poter imporre delle tasse. La CEE fa assegnamento, attualmente, sui contributi degli stati, e questa diretta dipendenza dai governi nazionali è stata una fonte di debolezza per la Comunità. Ci si è accordati, adesso, sul fatto che le entrate doganali e i prelievi agricoli vadano alla Comunità, così come una piccola percentuale della tassa sul valore aggiunto. Ma è previsto un veto su ogni aumento di questa percentuale, che costituirà una pesante limitazione al prelievo di valuta per scopi che vadano al di là del finanziamento alla politica agricola comunitaria. Il successo dell'Europa federale non deve essere messo a repentaglio in questo modo. È necessario che essa disponga di risorse valutarie sufficienti a coprire i costi dei programmi europei che saranno richiesti

nel campo tecnologico come in altri settori, se si vuole che l'unione doganale si sviluppi in un'effettiva unione economica. Infatti anche senza aumentare il carico fiscale globale sui cittadini, sarà necessario devolvere notevoli fondi, che attualmente vanno ai governi nazionali, alle istituzioni europee. Il massiccio programma di iniziative che stiamo proponendo d'intraprendere in comune, sarà privo di efficacia se non sarà sostenuto da un bilancio di dimensioni adeguate.

L'Europa federale deve avere, oltre ad un'ampia fonte di entrate, un sistema politico forte e democratico, per prendere delle decisioni, e i poteri legali per metterle in pratica. Senza di questo sarebbe del tutto fantastico supporre di poter competere con l'America; né potremo essere in grado di utilizzare le risorse della tecnologia per obiettivi di interesse comune, come l'uso delle risorse oceaniche, il miglioramento delle nostre città e campagne, e lo sviluppo di un sistema di trasporti e comunicazioni veramente moderni che leghino i paesi europei gli uni agli altri e con il resto del mondo.

### *Una moneta europea*

I Sei, decidendo di adottare una tariffa estera comune, hanno fatto della CEE una singola unità commerciale, le cui importazioni superano quelle degli Stati Uniti. Fino allora non vi era un'economia il cui commercio potesse essere comparato a quello americano. Il risultato immediato che si è avuto dall'apparizione improvvisa di un partner commerciale della stessa forza è stato il Kennedy round, in cui le nazioni industrializzate concordarono di ridurre le loro dogane di circa un terzo. Ciò rappresentava un successo senza precedenti ed era dovuto alla creazione di una potenza commerciale con cui gli americani potevano negoziare in posizione di parità. Bisogna ammettere che gli americani reagirono alla sfida positivamente; tuttavia ciò che è importante è che se la CEE non fosse riu-

scita a provocare la sfida con la creazione di una singola unità commerciale e di una tariffa comune, non vi sarebbero state né la reazione americana né il Kennedy round.

Nel settore monetario invece la CEE non è riuscita a creare un'unità comune; quindi è il dollaro che continua a dominare il sistema monetario mondiale. Quando il dollaro è forte, il mondo ha una moneta solida da usare per gli scambi e per mantenere le riserve valutarie, anche se, come i francesi hanno ripetutamente fatto notare, gli americani tendono a controllare il gioco a proprio vantaggio. Il fatto che altri paesi fossero disposti ad accettare dollari a breve termine ha messo gli USA in grado di mantenere costantemente un largo deficit per una decina d'anni e, secondo i francesi, di fare degli investimenti imponenti in Europa, che non sarebbero stati in grado di finanziare se, come gli altri paesi, avessero dovuto mantenere i loro soldi esteri tendenzialmente in equilibrio.

Così gli americani sono accusati di trarre grossi profitti dalla posizione chiave del dollaro nel sistema monetario internazionale. Vi è qualcosa di vero in questa accusa, anche se nel formularla bisogna tenere conto delle imponenti sovvenzioni a favore dell'Europa al tempo del Piano Marshall. Ma è un'altra la critica che va fatta con molta più urgenza, ed è che il dollaro non è in grado di fornire al mondo un sistema monetario efficiente.

Vi è una buona ragione per questo. Ogni anno vi è un aumento del commercio mondiale e di altre transazioni economiche e si rende necessario un incremento corrispondente di valuta internazionale, con cui effettuare i relativi pagamenti. Questo incremento ammonta a circa 2-3 miliardi di dollari all'anno, e vi sono stati tre tipi di moneta di cui poteva essere composto. Poteva essere usata la sterlina se fosse stata forte, ma era tanto debole da diventare sussidiaria del dollaro, e il suo ruolo di riserva non riuscì ad imporsi. L'oro di recente estrazione dalle miniere ha provveduto alla metà circa dell'incremento annuale delle riserve; tuttavia da quando si è cominciato a perdere fiducia nel sistema attuale, l'oro ha preso la tendenza ad accu-

mularsi in patrimoni privati. Quasi tutti gli anni, quindi, circa la metà delle nuove riserve è stata costituita da dollari e il volume dei debiti in dollari a breve scadenza, hanno subito un incremento annuale di 1-2 miliardi. Ancora adesso l'oro viene considerato la base del sistema monetario mondiale e il dollaro è un mezzo accettabile soprattutto perché le autorità americane sono impegnate a convertirlo in oro al tasso di 35 dollari all'oncia. Ma i debiti del dollaro sono aumentati fino a diventare più del doppio del volume delle riserve auree americane.

Poiché il deficit non accennava a diminuire, si arrivò al punto in cui esso è diventato tale che i banchieri stessi si domandarono se era sicuro continuare a detenere dollari; infatti un massiccio rientro di dollari potrebbe costringere gli americani a svalutare o a dar fondo alle loro riserve auree distruggendo così il sistema monetario esistente, dal momento che esso dipende dalla intercambiabilità del dollaro coll'oro.

De Gaulle, colla sua scarsa conoscenza economica ma col suo grande fiuto politico, si rese conto che era su questo punto che poteva prendere l'America in contropiede. La Francia cominciò allora ad invitare all'abbandono del sistema basato sul dollaro per ritornare alla base aurea. Poiché, coll'attuale prezzo dell'oro, le riserve auree potrebbero soddisfare soltanto la metà circa delle necessità delle riserve mondiali, ne conseguirebbe o il raddoppio del prezzo dell'oro o, per dirlo in altre parole, una svalutazione corrispondente del dollaro e di tutte le altre valute.

Con il continuo deficit americano, la debolezza della sterlina e gli attacchi del governo francese contro il dollaro, molti banchieri e molti di coloro che detenevano dollari e sterline hanno cominciato a preoccuparsi e, negli ultimi anni, il mondo è stato scosso da una serie di crisi monetarie. La prima diga che ha ceduto è stata la sterlina, che era stata posta in una posizione estremamente debole a causa dell'inflazione che lentamente si era fatta avanti sin dalla precedente svalutazione del 1949, accompagnata da enormi deficit dal 1964. Colla nuova svalutazione della

sterlina, la tempesta si abbatté sul dollaro, e nella primavera del 1968 ci fu una corsa alla permuta dei dollari in oro. Essa ebbe fine colla decisione delle principali banche centrali di separare il mercato ufficiale dell'oro rimasto al tasso di 35 dollari l'oncia, dal mercato privato in cui la paura per il futuro aveva portato il prezzo molto al di sopra di 35 dollari.

Tuttavia questo non fu ancora sufficiente a fermare la serie delle crisi; infatti il franco, minacciato dai disordini e dagli scioperi del maggio 1968, e dall'accordo salariale inflazionistico che ne era seguito, fu sottoposto verso la fine dell'anno a una terribile pressione. Questa volta la svalutazione fu allontanata dal governo francese coll'imposizione di rigorosi controlli sui cambi, dopo che era diventato chiaro che in quel momento non era possibile persuadere il governo tedesco a rivalutare il marco. Tuttavia i tedeschi furono d'accordo di realizzare una rivalutazione di fatto del 4%, attraverso sconti nelle imposte indirette alle importazioni e soprattasse alle esportazioni. Una delle conseguenze di questa crisi del franco fu che la posizione di forza da cui il governo francese era stato in grado di muovere l'attacco al dollaro e all'attuale sistema monetario, era stata gravemente minata. Con l'esaurimento delle riserve, seguito dalla svalutazione del franco nel 1969, la posizione di forza finanziaria francese scomparve del tutto; e colla seguente rivalutazione del marco da parte del nuovo governo tedesco venivano rimossi, per un po' di tempo almeno, i maggiori squilibri tra le valute europee.

Oltre all'isolamento delle riserve auree delle banche centrali dal mercato libero, nel 1968 fu presa dal Fondo Monetario Internazionale la decisione estremamente efficace di provvedere agli incrementi futuri della liquidità mondiale colla creazione dei Diritti Speciali di Prelievo (DSP). Il valore di questa unità di riserva è garantito dai membri del FMI, e le banche centrali potranno accumulare DSP invece di aumentare i loro depositi di dollari. Così, se vengono emessi sufficienti quantità di DSP prima che sia troppo tardi, si può rompere il circolo vizioso del cre-

scente disavanzo del dollaro e del declino di fiducia nei suoi riguardi. D'altra parte continueranno a rimanere le notevoli riserve di dollari che garantiranno alle autorità americane una posizione dominante nel sistema monetario internazionale.

L'« accordo di Basilea » che garantiva il rimborso di un'importante percentuale dei debiti in sterline rendendo disponibili dei prestiti fino a 2.000 milioni di dollari, di cui più della metà di provenienza dai paesi europei, fu la terza decisione storica del 1968. Ciò apre due possibilità: i debiti della sterlina potrebbero venire saldati e la Gran Bretagna diventerebbe allora debitrice nei confronti dei paesi europei e degli Stati Uniti; oppure il sistema della sterlina, sostenuto soprattutto dai paesi europei, potrebbe essere trasformato e assorbito in un sistema di unità di riserva europea.

Malgrado questi spunti brillanti come l'accordo di Basilea e il comportamento generalmente responsabile della Germania, nella sua veste di principale creditore europeo, l'Europa non è riuscita a svolgere un ruolo sufficientemente attivo o costruttivo nel dramma che si andava svolgendo. Mancando una comune valuta di riserva e anche una politica monetaria comune, gli europei sono stati costretti a scegliere tra il cercare di distruggere il sistema attuale (come hanno fatto i francesi) o cercare di sostenerlo senza essere capaci di una qualsiasi azione radicale per migliorarlo (come ha fatto il resto). L'idea del governo francese di ritornare alla base aurea, che di fatto è scomparsa coll'allontanamento di De Gaulle, era assurda. A prescindere da considerazioni economiche che rendono la base aurea del tutto incompatibile con un sistema economico moderno, gli attacchi al dollaro potrebbero avere dei risultati ben diversi da quelli desiderati: diventerebbe infatti possibile un collasso del sistema monetario sul tipo di quello degli anni '30; e non è del tutto impossibile che la maggior parte dei paesi, se costretta dagli americani a scegliere tra il dollaro e l'oro, scelga il dollaro, col risultato di consolidare quell'egemonia americana che tanto

profondamente irritava De Gaulle. Fintantoché non vi sarà altra alternativa al dollaro che non sia l'idea anacronistica di forzare un ritorno alla base aurea, è probabile che i governi europei continuino a sostenere il dollaro e quindi a consolidare il controllo effettivo del sistema monetario mondiale da parte degli Stati Uniti. Né questa situazione potrebbe subire un radicale cambiamento coll'incremento annuale dei DSP, sebbene, senza dubbio, ciò potrebbe aiutare a prevenire il collasso. Ma finché gli europei non saranno in grado di creare una valuta comune, non saranno neanche in grado di fare molto piú di questo; infatti, mancando una valuta europea, le emissioni annuali di DSP non saranno sufficienti a sostituire il dollaro americano come moneta dominante di riserva.

Una valuta europea del tutto autosufficiente è ancora molto lontana, dovendo arrivare soltanto alla fine del processo formativo di un'unione economica e monetaria. Questo dovrebbe essere l'obiettivo di un'Europa federale; ma se i problemi regionali e delle bilance dei pagamenti all'interno dell'Europa non devono essere aggravati, l'Europa deve essere provvista per prima cosa di tutti gli strumenti di una politica economica moderna. Non vi è pertanto alcuna ragione perché l'Europa non debba avere una politica comune nelle questioni monetarie internazionali, basata su un'unità di riserva europea, molto prima di allora.

Il prof. Triffin ha dimostrato che un'unione monetaria può essere costruita a stadi, con una politica comune e un'unità di conto europea che preceda una valuta comune nel senso completo<sup>2</sup>. Il primo passo potrebbe essere di formare un fondo comune di riserva che non richiederebbe una nuova unità di riserva, ma comprenderebbe una percentuale delle riserve delle banche centrali dei paesi membri. Questo potrebbe servire da base ad un controllo delle bilance dei pagamenti all'interno dell'unione, con prestiti forniti a certe condizioni ai membri in deficit, mentre i membri con bilance eccedentarie accrescerebbero gradual-

<sup>2</sup> Vedere, per esempio, Robert Triffin, *Gold and Dollar Crisis*, New Haven, Yale University Press, 1961, pp. 138-144.

mente la loro partecipazione al fondo. E, cosa non meno importante, esso potrebbe fornire la base per una politica monetaria internazionale comune ed eventualmente per una rappresentanza unificata nei negoziati internazionali e in particolare nel FMI.

Un passo cruciale nella sfera monetaria internazionale potrebbe essere la creazione di un'unità di riserva europea che potrebbe essere chiamata l'« Europa ». Essa potrebbe diventare una moneta di riserva con degli interessi fissi, che un'Europa federale potrebbe offrire, se si dimostrasse inadeguata l'emissione dei DSP. Ciò potrebbe accadere se gli americani, registrando dei saldi attivi, bloccassero la emissione di DSP o, piú probabilmente, se i detentori di dollari se ne volessero sbarazzare assorbendo le disponibilità di DSP, sufficienti soltanto a coprire l'incremento annuale degli scambi. Non dovrebbe essere difficile, inoltre, ai detentori di « Europa », l'accesso ai mercati europei dei capitali a breve e a lungo termine, compreso il mercato di Londra, nel qual caso vi sarebbe un'alternativa del tutto valida al dollaro.

Una valuta di riserva europea di questo tipo costituirebbe una scelta valida per coloro che, in possesso di dollari, non fossero soddisfatti di questa valuta; darebbe la possibilità agli europei di guadagnare alcuni di quei profitti bancari che avevano causato l'invidia dei francesi nei riguardi degli americani; e darebbe all'Europa i mezzi per esercitare un'influenza molto piú costruttiva sul sistema monetario mondiale. Vi sarebbe una specie di diarchia tra il dollaro e l'« Europa », al posto dell'attuale monopolio del dollaro.

Gli europei si sarebbero cosí assicurati la forza per garantire il passaggio a un nuovo sistema internazionale in cui sia i dollari che l'« Europa » verrebbero sostituiti come valuta di riserva da un'unità del FMI, che potrebbe essere un'estensione dei DSP. Se le riserve in dollari fossero già state sostituite da un sistema internazionale del genere, evidentemente non ci sarebbe bisogno di un'unità di riserva europea per stimolare questa riforma. Ma non sem-

bra probabile che gli americani abbiano qualche motivo urgente che li spinga ad accettare, nei prossimi anni, una riforma così radicale. A differenza di una valuta completamente comune non è molto difficile per l'Europa creare un'unità di riserva. Avendola istituita, l'Europa sarebbe in grado di provocare una riorganizzazione di grande portata del sistema monetario internazionale, proprio come la tariffa comune della CEE ha spronato gli americani ai negoziati del Kennedy round.

L'economia inglese si è rivelata troppo ristretta e debole come base per sostenere un ruolo per la sterlina. Ma un'Europa unita ne avrebbe la forza. I paesi continentali hanno quella larga base economica e quelle grandi riserve che mancano alla sterlina; i centri continentali, insieme con Londra, offrirebbero il necessario mercato di capitali in cui i possessori di valute potrebbero realizzare un buon interesse per il loro danaro, che i centri continentali da soli non sono in grado di offrire trovandosi quindi in una posizione di svantaggio di fronte agli Stati Uniti. Gli elementi essenziali per l'« Europa » sono dunque disponibili, a patto che intervenga la decisione politica di istituirla, di avviare le istituzioni federali che sono richieste per amministrarla e di formare ed applicare un'effettiva politica comune nelle questioni monetarie internazionali.

### *Una moderna politica economica e sociale*

Uno dei principali difetti della CEE è quello di lasciare, come abbiamo visto, l'Europa del tutto incapace di competere con l'America nel campo della tecnologia avanzata e in quello monetario internazionale. È chiaro che se l'Europa non ha al centro un governo attivo non potrà mai avere voce in capitolo nelle questioni che riguardano le superpotenze. Ma questa non è l'unica ragione per cui si rende necessaria l'integrazione « positiva ». A prescindere dalla necessità di controbilanciare le superpotenze, noi dobbiamo anche adottare politiche europee comuni per assi-

curare che vi sia anche una giustizia sociale oltre ad un'efficienza economica e che gli sfortunati e i deboli non vengano travolti dalla corsa al progresso economico e tecnologico. Non basta dire, come hanno fatto i tipici esponenti del liberalismo economico, che una mano nascosta avrebbe assicurato che i frutti del progresso fossero distribuiti con giustizia; i cambiamenti economici e sociali devono essere congegnati in maniera tale da evitare sofferenze. Il commercio internazionale è una delle cause maggiori e sempre crescenti di mutamenti; vi è quindi un primo motivo per organizzare politiche a livello internazionale. Non a torto quindi si critica la CEE di non essere riuscita a concludere molto in questo senso; e bisogna evitare che l'Europa fallisca anche in futuro.

Un processo i cui meccanismi di accomodamento negli ultimi anni sono stati notevolmente difettosi, sia nell'economia europea che in quella internazionale, è quello della correzione dei deficit e delle eccedenze nelle bilance dei pagamenti. Le eccedenze infatti possono provocare l'inflazione, mentre i deficit possono bloccare lo sviluppo economico e quindi dei piani per i miglioramenti sociali che dipendono dall'aumento delle risorse. Il deficit americano ha minacciato d'insidiare l'intera struttura del commercio e dei pagamenti mondiali. Il problema sta nel fatto che la svalutazione e i controlli sulle importazioni sono deleteri per la fitta trama dell'economia internazionale; la deflazione, invece, l'altro principale strumento disponibile per sanare un deficit, non può essere applicato in profondità in una democrazia moderna per un lungo periodo e, se viene applicato frequentemente a intervalli brevi, tronca ogni base per i nuovi investimenti da cui dipende lo sviluppo economico futuro.

Il dilemma non è stato ancora risolto in maniera soddisfacente. La deflazione provoca sofferenze irragionevoli per la propria popolazione; le altre misure costituiscono delle discriminazioni verso gli stranieri. In queste circostanze, se vi è un serio deficit, o gli stranieri accettano le discriminazioni o non si riesce a sanare il deficit. Infatti,

la Francia, quando dovette far fronte alla crisi della bilancia dei pagamenti nel 1968 e nel 1969, danneggiò i suoi partners della CEE prima coll'imporre tasse all'importazione e sussidi alle esportazioni e poi colla svalutazione; la Gran Bretagna dovette mettere a repentaglio il sistema monetario internazionale colla svalutazione; e il deficit americano ha continuato, anno per anno, malgrado l'uso di un'intera serie di espedienti che non erano tasse all'importazione, sussidi alle esportazioni o la svalutazione.

Vi sono in teoria due tipi di soluzione per questo problema. Uno sarebbe quello di un accordo internazionale in base al quale il commercio, i controlli sui cambi e gli accomodamenti dei corsi di cambio dovrebbero essere usati in maniera da allontanare la necessità per un paese deficitario di spingere troppo lontano la deflazione, o, per un paese in eccedenza, di accettare una pressione inflazionistica troppo forte. L'Europa federale potrebbe negoziare con i suoi partners commerciali per garantire questo accordo che probabilmente richiederebbe delle alterazioni nei ruoli del FMI e del GATT e che attribuirebbe senz'altro una maggiore importanza al problema di come prevenire le sofferenze e i danni causati da un'inflazione eccessiva.

Questa soluzione ha il difetto di forzare le misure discriminatorie ai confini nazionali. Questo è il prezzo da pagare se si vuole evitare un'inutile perdita di risorse, se la solidarietà internazionale non è sufficiente per permettere un tipo di soluzione più costruttiva. Tuttavia un'Europa federale sarebbe capace, nel trattare i suoi problemi di commercio e di pagamenti, di adottare una seconda soluzione che è analoga alle misure con cui vengono equilibrate le « bilance dei pagamenti » delle varie regioni all'interno di un'economia nazionale. Per le zone con difficoltà economiche ciò viene fatto con l'aiuto di sostanziose sovvenzioni governative, sia per stimolare lo sviluppo regionale che per provvedere all'assistenza dei disoccupati. Mentre di solito non è normale che simili cessioni di danaro pubblico possano avvenire a livello internazionale (sebbene l'aiuto ai paesi meno sviluppati è di fatto un'eccezione),

ciò potrebbe apparire del tutto naturale all'interno di una Europa federale strettamente integrata. Inoltre l'Europa federale, adottando un numero sempre crescente di misure d'integrazione positiva, stimolerà un crescente sviluppo degli strumenti necessari per occuparsi delle difficoltà riguardanti l'equilibrio interno. Allo stesso tempo va notato che una politica e azioni comuni sono necessarie se i problemi connessi colla bilancia dei pagamenti non devono provocare un gran numero d'inutili difficoltà, sprechi e attriti internazionali. Un'Europa federale in uno stadio avanzato d'integrazione positiva potrebbe dare un valido contributo, quindi, alle soluzioni dei problemi di bilancia dei pagamenti dei suoi stati membri nel modo più umano ed efficiente e nello stesso modo lavorare per un sistema monetario internazionale migliore.

Lo sviluppo regionale è un punto scottante per la maggior parte dei paesi europei e la creazione del Mercato Comune lo ha acuito. Questo a causa della tendenza dell'attività economica a concentrarsi nel triangolo d'oro: il cuore industriale della Comunità tra Parigi, Francoforte e Milano. Le regioni periferiche tendono ad essere molto meno favorite. In Gran Bretagna il Sud-Est e il Midlands sono analogamente in una fase di rapido sviluppo mentre le regioni periferiche sono in una fase di ristagno. È lecito supporre che, in ogni paese, il facile accesso al centro di gravità della produzione e del consumo europei abbia contribuito a questo. Vi è quindi una buona occasione per cercare soluzioni comuni per quelli che sono problemi comuni, con, almeno in parte, una causa comune. Non è che le istituzioni della CEE ignorino del tutto i problemi regionali. Un elemento delle loro attività è puramente negativo; la Commissione tiene d'occhio gli aiuti regionali assegnati dagli stati membri per assicurarsi che non siano tanto cospicui da costituire una concorrenza sleale — sebbene non vi siano stati, per il momento, aiuti condannati per questa ragione. L'aspetto positivo è che la CEE ha una Banca d'Investimenti che fa prestiti ai normali tassi d'interesse; ma non ne ha concessi molti perché il danaro a

questi tassi non è di molto aiuto per le regioni piú deboli. Vi è anche la sezione « orientamento » del Fondo Agricolo (FEOGA) che può dare dei contributi per i progetti di sviluppo nelle zone agricole. Ma tutto ciò è ben poco e non riesce a diventare una vera politica regionale. L'Europa federale dovrebbe disporre di molto piú denaro a livello europeo, dare prestiti a basso interesse e liberi da interesse, oltre a quelli ai tassi correnti. Vi è quindi bisogno di poteri fiscali e di un mercato europeo di capitali, cosí come abbiamo visto a proposito dei programmi tecnologici; quando l'Europa avrà un suo sistema fiscale, potrà usare le entrate non soltanto per finanziare lo sviluppo regionale, ma anche per realizzare agevolazioni fiscali a favore delle regioni piú deboli.

Stimolare lo sviluppo economico delle regioni depresse o arretrate sarebbe un aspetto importante di una politica moderna per l'Europa federale; ma non è che un esempio di una politica destinata a rendere piú umane le trasformazioni economiche. Vi sono molte aziende e innumerevoli individui, non necessariamente in regioni definite depresse, che sono esposti ai danni conseguenti alla forza d'urto delle trasformazioni e del progresso di un'economia moderna. In un'Europa in via d'integrazione, molti di questi cambiamenti sarebbero causati dai flussi di commercio tra i paesi europei; alcuni paesi ne beneficerebbero di piú, altri ne soffrirebbero ed è pertanto giusto che l'Europa federale contribuisca a risarcire coloro che hanno subito un danno. Di qui nasce l'idea di un programma europeo di assistenza per il reimpiego, che finanzia l'apprendistato dei lavoratori per un nuovo lavoro, il movimento degli operai e delle loro famiglie verso nuovi lavori, un sussidio adeguato tra i due lavori e il costo della riconversione delle aziende, o della creazione di nuove aziende, dove l'analisi del rapporto tra costi e profitti dimostra che questa è la soluzione migliore.

Si tratterebbe in sostanza di continuare su una scala molto maggiore ciò che la CECA aveva iniziato per gli operai delle industrie del carbone e dell'acciaio. Anche la

CEE ha il suo Fondo Sociale che adempie ad alcune di queste funzioni, armonizzando le sovvenzioni concesse dai governi, ma è limitato dai suoi scarsi poteri e dal volume del suo bilancio. La Commissione della CEE ha proposto che venisse ampliata sia la sfera d'azione sia il bilancio del Fondo Sociale. Un programma veramente ambizioso di assistenza potrebbe incrementare il ritmo del cambiamento, e quindi il tasso di sviluppo della produttività dell'economia europea, e, al tempo stesso, minimizzare il danno e il disagio causati a coloro la cui occupazione viene colpita. L'esperienza svedese ci mostra come un tale programma incoraggia la gente ad accettare la necessità di trasferirsi ad un'occupazione più produttiva. L'Europa federale potrebbe servirsi di questa esperienza, fornendo la metà dei costi dell'assistenza al reimpiego. (l'altra metà sarebbe a carico dei governi nazionali), coll'obiettivo di trasferire i lavoratori a nuovi impieghi più convenienti, o di operare trasformazioni strutturali nelle industrie in declino.

Il raffazzonamento di attività improduttive non dovrebbe inserirsi in questo programma, che dovrebbe essere efficiente nell'impiegare il danaro pubblico e al tempo stesso in grado di rendere il più civile possibile il processo di ristrutturazione economica.

Un problema sorge nell'armonizzazione delle politiche sociali in quanto in alcuni dei paesi della Comunità vi sono sistemi di tasse e di assistenza sociale più favorevoli che in altri gruppi di reddito più basso. Ciò provoca speciali timori in Gran Bretagna, perché i gruppi a reddito più basso potrebbero essere colpiti, coll'ingresso della Gran Bretagna nella CEE, sia dai maggiori prezzi alimentari sia dalle maggiori imposte indirette. Ma non bisogna esagerare con questo problema. La distribuzione del peso delle tasse tra i gruppi a reddito differente è più simile, per esempio, tra la Gran Bretagna e la Germania che tra la Gran Bretagna e gli Stati Uniti. Se anche la sicurezza sociale viene presa in considerazione, la differenza tra la Gran Bretagna e la

Germania è molto inferiore a quella tra la Gran Bretagna e l'America<sup>3</sup>.

Non sono disponibili confronti accurati sull'effetto totale del sistema fiscale e di sicurezza sociale sulla distribuzione dei redditi per gli altri paesi di cui ci occupiamo; ma la percentuale del prodotto nazionale lordo assorbito dalle spese di previdenza sociale fornisce una buona indicazione dell'importanza che ogni paese attribuisce alla politica sociale. I membri della CEE, insieme con la Gran Bretagna, la Danimarca e la Svezia, nel 1963 hanno speso il 12-16% del loro prodotto nazionale lordo per la previdenza sociale.

Degli altri paesi dell'EFTA, l'Austria ha speso un po' di più e la Norvegia un po' di meno. La Svizzera ha speso molto meno, con un 7,9%, e il Portogallo il 5,2%. Gli Stati Uniti si collocano tra questi due col 6,5%. Malgrado il grosso incremento che è nel frattempo intervenuto nelle spese federali americane per la politica sociale, è assurdo pensare che la Gran Bretagna possa facilmente concordare in questi campi con l'America piuttosto che con i suoi vicini europei. Al contrario, in simili indicazioni fondamentali per il rapporto tra l'individuo e la società, gli europei mostrano una notevole concordanza.

Tutto ciò suggerisce che un'Europa federale potrebbe sviluppare una politica sociale moderna che potrebbe offrire ai cittadini sia la libertà che la sicurezza. Oltre a questo potrebbe applicare una politica economica moderna che assicurerebbe un rapido progresso materiale al tempo stesso in cui assicurerebbe ai lavoratori una condizione soddisfacente nell'azienda e una garanzia che i cambiamenti economici non porterebbero con sé dei disagi. Sarebbe senza dubbio sciocco supporre che i vari paesi che partecipano a un'Europa federale abbiano esattamente le stesse vedute e le stesse politiche, o piuttosto, trattandosi di società pluraliste, ognuna delle quali contiene una vasta gamma di atteggiamenti, che queste gamme siano identi-

<sup>3</sup> Cfr. C. V. Brown e D. A. Dawson, *Personal Taxation Incentives and Tax Reform*, PEP, 1969, capp. 2 e 3.

che. Per esempio i tedeschi tendono ad essere piú liberali a livello di politica pubblica, ma piú collettivisti nel comportamento privato, mentre i francesi sono altamente individualisti a livello non ufficiale e piú collettivisti a quello ufficiale. Ma nessuno dei paesi che farebbero parte dell'Europa federale accetta la dottrina dell'individualismo capitalistico allo stesso grado degli americani o il collettivismo marxista come i russi. Sebbene entrambe le dottrine trovino la loro origine nell'Europa occidentale, il terreno piú fertile per espandersi nella loro forma piú pura lo hanno trovato ad est e ad ovest. L'Europa occidentale sembra invece in grado di sviluppare un nuovo sistema che soddisfa i cittadini assai piú di quello che può essere immaginato da coloro che vedono la società come un'arena in cui questi due sistemi sono in lotta per il predominio. È piú probabile che un simile sistema nasca all'interno degli Stati Uniti d'Europa piuttosto che nei singoli stati nazionali. Ciò, in parte a causa dell'influenza reciproca delle differenti idee, che è stata una caratteristica così fruttuosa delle Comunità nel loro periodo migliore, e in parte perché le istituzioni europee potranno operare ad un livello in cui le soluzioni possono essere trovate, mentre questi importanti problemi sfuggono spesso attualmente al controllo dei governi nazionali esistenti. Gli Stati Uniti d'Europa infine, con un nuovo e moderno sistema economico e sociale, sarebbero un faro per la gran maggioranza della gente di ogni parte del mondo, che rifiuta sia il capitalismo privato che il collettivismo di stato nelle loro forme piú intransigenti.

## Verso l'eguaglianza con l'America

Il punto di partenza di questo libro è stato la debolezza dell'Europa in rapporto con le superpotenze, debolezza che impedisce ai paesi europei di essere in grado di curare adeguatamente i propri interessi e di partecipare alla creazione di un ordine mondiale giusto e stabile. Questa debolezza è il risultato, del resto prevedibile, del fallito tentativo di unificazione, e i prossimi tre capitoli vogliono dimostrare come un'Europa unita potrebbe sviluppare una politica estera comune e, di conseguenza, permettere ai paesi europei di ottenere insieme quei risultati che non sono in grado di raggiungere separatamente.

### *La nevrosi atlantica*

I rapporti con l'America comportano un paradosso che nessuna delle due parti dell'Atlantico è stata capace di risolvere. È un dato di fatto che l'America ha liberato l'Europa dai nazisti, da Stalin e dal caos economico del dopoguerra; le istituzioni politiche, economiche e sociali dell'America, benché differenti, sono piú affini a quelle europee delle istituzioni che prevalgono in altre regioni del mondo; gli americani hanno gli stessi nomi, le stesse caratteristiche fisiche, gli stessi antenati degli europei; l'America, se non proprio sorella dell'Europa, le è almeno cugina. Tutte queste cose inducono la maggior parte degli europei a dire istintivamente un « sí » all'America. Ma

allo stesso tempo viene istintivo un « no », reazione principalmente dovuta al potere predominante degli Stati Uniti. Questa ambivalenza non ha ancora portato l'Europa ad un esaurimento nervoso ma certamente soffriamo di una nevrosi atlantica.

I francesi hanno teso a reagire sopprimendo le reazioni positive, gli inglesi sopprimendo quelle negative. Ma naturalmente questo non ha curato la nevrosi. Gli inglesi hanno inventato una « foglia di fico » che per un certo tempo ha nascosto il fatto spiacevole che l'America aveva preso il posto dell'Inghilterra nel ruolo di potenza predominante nel mondo; l'idea cioè che gli inglesi, con la loro saggezza ed esperienza che suppliva alla forza bruta, avrebbero avuto un'influenza particolare sugli americani. Per il partito laburista questo fu rappresentato dal viaggio di Attlee a Washington per ottenere che Truman impedisse a Mac Arthur di lanciare la bomba sulla Cina. Alcuni conservatori riuscirono ad ottenere soddisfazione nell'immagine degli inglesi che agivano da tutori degli americani, come gli antichi greci avevano fatto con i romani (non è chiaro se essi provarono soddisfazione nel considerare quello che i romani fecero ai greci). Non era però possibile evitare di ammettere che la Gran Bretagna è una potenza media, che avrà quindi, nei momenti facili e in quelli difficili, l'influenza che può normalmente avere una potenza della sua forza su una più grande: cioè molto poca.

Questo ci porta alla radice del problema: né l'atteggiamento inglese né quello francese potevano mettere i rapporti con l'America su un piano soddisfacente, poiché nessuno dei due poteva offrire un qualsiasi cambiamento strutturale nei rapporti di potere. Jean Monnet e il Presidente Kennedy prevedevano una soluzione strutturale quando svilupparono il concetto di « partnership ». Secondo questo disegno l'Europa, attraverso la sua unificazione, avrebbe raggiunto la parità con l'America, di modo che le due potenze avrebbero lavorato insieme non disturbate da complessi di inferiorità o di superiorità. Questa idea fu accolta con entusiasmo da ambedue le parti dell'Atlantico;

però dopo otto anni da quando il Presidente Kennedy aveva proclamato l'obiettivo di interdipendenza e di « partnership » si è ancora lontani da questo risultato. Perché?

La ragione principale è che, a parte l'unione doganale, la politica agricola e alcuni altri fattori minori, l'Europa non ha raggiunto l'unificazione. L'ossessiva opposizione di De Gaulle verso l'America è stata eguagliata soltanto dal suo disprezzo per l'idea degli Stati Uniti d'Europa, che da sola avrebbe potuto rendere effettiva la sua opposizione all'America; gli altri paesi europei erano troppo riluttanti a concepire qualsiasi progetto di un'Europa federale che avrebbe potuto fare a meno di De Gaulle. Dopo l'allontanamento di De Gaulle, i governi della Comunità hanno espresso l'intenzione di coordinare le loro politiche estere. Ma questo non avrà molto significato finché l'Europa non avrà creato le istituzioni per formare ed eseguire una politica estera comune; e finché non avremo queste istituzioni, cioè una Comunità Politica Europea, la « partnership » continuerà solo ad essere uno slogan privo di significato.

Anche quando l'Europa incomincerà realmente ad unificarsi, chiunque pretendesse che la parità con l'America verrà facilmente e rapidamente raggiunta, non potrebbe che restare deluso. In alcune questioni economiche ed in alcuni settori di tecnologia avanzata, in cui l'Europa non è poi così indietro, la parità potrebbe seguire l'unificazione piuttosto rapidamente, proprio come avvenne per le tariffe doganali. Altri settori tecnologici, compresi i sistemi di armamenti sofisticati, presenteranno invece un compito molto più arduo; per quanto riguarda gli armamenti nucleari, l'Europa probabilmente non vorrà neanche raggiungere la parità, trovando lo sforzo esageratamente dispendioso o addirittura impossibile. La proposta di Kennedy per una « partnership » era in sé equivoca riguardo alla politica di difesa, poiché l'amministrazione americana promuoveva allo stesso tempo energicamente il controllo centralizzato delle armi nucleari dell'alleanza, che in effetti implicava il controllo di Washington. Si può dire che questo è il sistema giusto per organizzare un

aspetto così sensibile delle relazioni fra l'Europa e l'America, oppure si può anche dire che è il sistema sbagliato; ciò che non si può dire è che questo sia un sistema favorevole all'idea di parità. Tali problemi di politica di difesa e nucleare vengono trattati più dettagliatamente più avanti. Qui è sufficiente notare che « partnership » può essere una parola rassicurante, ma non è realistica l'impressione che l'Europa possa avere un rapporto di parità solo chiedendolo. Non solo è necessario un atto iniziale di volontà per stabilire una Comunità Politica Europea, ma questo deve essere seguito da uno sforzo sostenuto sia nell'ambito politico, che in quello della Comunità economica per rendere effettive delle politiche comuni e per costruire le fondamenta della forza europea.

### *Politica economica nei riguardi dell'America*

Abbiamo già citato l'esempio del Kennedy round per dimostrare quali utili risultati possono essere raggiunti istituendo un'entità europea, ed in particolare un equivalente degli Stati Uniti. In effetti lo abbiamo citato più di una volta, per la semplice ragione che questo è l'unico esempio che esista. Dopo che De Gaulle è riuscito a fermare il processo di integrazione europea non c'è stata una voce che potesse parlare in rappresentanza dell'Europa su alcun argomento tranne che per ciò che riguarda le questioni tariffarie.

Ora che il Kennedy round ha avuto successo, le tariffe tra i paesi industrializzati saranno in generale basse e non vi sarà alcuna urgente necessità di altri negoziati per la loro riduzione. Non solo queste trattative non sono necessarie, ma di fatto alcune industrie europee avranno per alcuni anni bisogno di protezione di fronte alle più potenti industrie americane a tecnologia avanzata. Quando i tempi saranno maturi per un altro grande incontro sulle tariffe, c'è da augurarsi che il problema dell'entrata della Gran Bretagna nella CEE sarà già stato risolto, e che i

paesi dell'Europa occidentale potranno allora negoziare come una singola unità.

Mentre le riduzioni delle tariffe in seguito al Kennedy round sono in fase di attuazione, l'attenzione del GATT viene concentrata sulle barriere non tariffarie, cioè su quelle misure che, intenzionalmente o no, discriminano le importazioni o deviano il commercio internazionale. Le principali misure di questo tipo sono: le sovvenzioni, i sistemi fiscali, le commesse statali che favoriscono i produttori nazionali, le tariffe discriminatorie sui trasporti, le specificazioni tecniche, le procedure doganali, i regolamenti sanitari e simili. Queste misure sono ora generalmente considerate, più delle tariffe, un notevole impedimento al commercio, sia perché sono molto numerose, sia perché sono « opache »; in altre parole, l'esportatore trova difficoltà a sapere esattamente quali sono le barriere e quanto può costare superarle e queste incertezze lo scoraggiano più di un dazio relativamente semplice e « trasparente ». La CEE e l'EFTA dovrebbero ambedue eliminare queste distorsioni dal loro commercio interno, ma sia l'una che l'altra non prendono sollecite decisioni. La CEE dovrebbe poter negoziare come un'unità nell'ambito del GATT su certe questioni al momento che si presenteranno, ma finché le trattative per l'allargamento non saranno concluse, è difficile che ciò possa avvenire. Sembrerebbe quindi chiaro che i paesi europei saranno incapaci per un certo tempo di contribuire pienamente alle trattative in questo campo. Questo non costituisce un problema immediato. Dato che l'argomento è estremamente complicato e relativamente inesplorato, uno studio approfondito è comunque necessario prima che le trattative siano di qualche utilità; e la mancanza di un'unità europea ostacola meno lo svolgimento degli studi che le trattative. È da notare comunque che, finché gli effetti conseguenti all'esclusione della Gran Bretagna e il blocco dell'integrazione non saranno eliminati, l'Europa sarà incapace di partecipare efficacemente a quelle che molto probabilmente saranno le principali prossime trattative commerciali con l'America.

In ogni caso, i problemi commerciali che riguardano barriere tariffarie e non tariffarie, non costituiscono piú i problemi piú urgenti nelle relazioni con l'America. Di maggiore importanza sono le questioni della tecnologia avanzata, degli investimenti esteri e dei meccanismi internazionali di adattamento delle valute e delle bilance dei pagamenti. Esse possono essere propriamente trattate solo se si fanno dei grandi passi verso l'unione economica e verso la formazione di forti istituzioni federali capaci di prendere le decisioni necessarie.

Nell'ultimo capitolo abbiamo visto che un'unità di riserva europea, l'« Europa », avrebbe potuto avere un ruolo importante nella stabilizzazione della situazione monetaria internazionale e avrebbe dato modo ad un'Europa federale di trattare alla pari con l'America nello sviluppo di un sistema vero monetario internazionale, non dominato dagli Americani. È una questione di primaria importanza, cosí come importanti sono i pericoli ai quali si andrà incontro qualora non si riesca a migliorare il precario sistema esistente. Ma è sempre piú chiaro che un sistema di liquidità internazionale, anche se ben ideato, non potrebbe curare l'instabilità dell'economia mondiale a meno che non sia accompagnato da un miglioramento dei meccanismi per riequilibrare i pagamenti esterni di ogni paese. Abbiamo già visto perché i deficit sono diventati cosí difficili da trattare. La deflazione è troppo distruttiva per il benessere e lo sviluppo economico perché le democrazie avanzate possano farne uso troppo a lungo; il FMI, il GATT e la consuetudine internazionale limitano l'uso di controlli commerciali sugli scambi ad una quantità di misure che non sono adatte a curare dei deficit fundamentalmente strutturali e difficili da risolvere. Il sistema monetario internazionale è stato violentemente scosso prima dalla svalutazione britannica del 1967 e poi dalla svalutazione francese e dalla rivalutazione tedesca del 1969; e il deficit americano ha avuto per anni un effetto nocivo. Nel capitolo precedente abbiamo proposto che un'Europa federale decida le sue misure appropriate per trattare i propri squilibri

interni fra i paesi membri e le regioni. Ma ciò non può risolvere il problema sul piano internazionale dove il meccanismo per il riassetto degli squilibri delle bilance dei pagamenti ha urgente bisogno di revisione, di modo che gli adattamenti possano essere fatti senza minacciare l'intera struttura di cooperazione internazionale.

I metodi di assestamento devono essere abbastanza efficaci da correggere i deficit e i surplus: questo significa che alcune delle regole del GATT, e forse del FMI, dovranno essere cambiate. Attualmente vengono avanzate delle proposte di tassi di scambio più flessibili. Un altro metodo sarebbe costituito da un sistema per cui i paesi in deficit applicherebbero sussidi all'esportazione e soprattutto all'importazione, mentre i paesi in surplus applicherebbero imposte sull'esportazione contemporaneamente a riduzioni sulle tariffe doganali. Questi sussidi, soprattutto ecc. sarebbero abbastanza forti da bilanciare i deficit o i surplus e sarebbero gradualmente eliminati con il ristabilimento dell'equilibrio. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto con una certa semplicità agendo sulle compensazioni di carattere fiscale alle frontiere, che vengono comunemente utilizzate da tutti i paesi che hanno adottato l'imposta sul valore aggiunto. I membri della CEE sono già d'accordo sull'uso di questa tassa che dovrebbe, come abbiamo suggerito, essere usata da un'Europa federale per finanziare il bilancio europeo. L'Europa federale potrebbe quindi agire unitariamente per l'applicazione di questo sistema al commercio mondiale.

Questo sistema dovrebbe bastare per curare molti dei deficit e dei surplus che oggi ci colpiscono. Se, tuttavia, si constatasse che un deficit o un surplus non può essere sanato con misure simili entro un periodo ragionevole, allora sarebbe necessario prendere atto della situazione e ricorrere, secondo il caso, ad una svalutazione o rivalutazione.

Non c'è niente di rivoluzionario in questi metodi. Sono stati applicati in varia misura dalla Gran Bretagna e dalla Francia per combattere i deficit e gli americani stanno

discutendo da tempo i vantaggi delle soprattasse all'importazione. I tedeschi hanno introdotto il sistema su vasta scala dopo la crisi monetaria internazionale del novembre 1968, in modo da ridurre le pressioni nate dal proprio surplus. Ma i sussidi sull'esportazione e le soprattasse sull'importazione richiedono una delega speciale da parte del GATT ogni volta che vengono applicati; ciò tende a provocare una grande avversione nell'ambito dell'opinione internazionale. Questi due fattori rendono difficile la loro applicazione in una misura e per un periodo tali, da rendere possibile al paese il risanamento di un grave deficit. È fondamentale che il sistema, e con esso il clima dell'opinione internazionale, vengano cambiati in modo che i deficit possano essere sanati senza causare una forte disoccupazione, che costituisce una grave sciagura in una società moderna. Un'Europa federale sarebbe in grado di giocare pienamente la sua parte in una riforma del sistema internazionale, se solo possedesse, come abbiamo proposto, un meccanismo fiscale basato sull'imposta del valore aggiunto e una unità di riserva monetaria, l'« Europa ».

Nei problemi monetari internazionali e delle bilance dei pagamenti, l'incapacità dell'Europa di agire come un'unità ci impedisce di svolgere un ruolo effettivo nella stabilizzazione e nel miglioramento del sistema mondiale, là dove l'America è troppo debole per farlo. Per quanto riguarda gli investimenti, la dimensione delle imprese e il progresso tecnologico, il problema è l'opposto: le divisioni esistenti in Europa ci impediscono di difenderci dalla potenza americana. È qui che Servan-Schreiber ha messo il dito sulla sfida americana e toccato il punto nevralgico del corpo politico europeo, come dimostrò lo straordinario successo di pubblico riscosso dal suo libro.

Il programma per l'integrazione tecnologica da noi delineato più sopra e sviluppato da Christopher Layton nel suo libro<sup>1</sup>, non è quindi da vedersi unicamente come un problema di politica interna europea. È anche una parte

<sup>1</sup> C. Layton, *European Advanced Technology*, cit.

essenziale di una politica europea verso l'America. Infatti, se il predominio tecnologico americano continua ad aumentare, l'Europa inevitabilmente finirà per dipendere sempre più dall'America, per quanto gli europei continuino a sventolare le loro bandiere nazionali e a parlare della loro sovranità. E nessuna asserzione di indipendenza nazionale da parte di qualsiasi governo europeo potrà cambiare questo dato di fatto.

Oltre al programma tecnologico delineato nel 4° capitolo, l'Europa avrà bisogno di una politica nei riguardi degli investimenti americani. Esistono delle forti argomentazioni in favore di tali investimenti, che portano all'Europa delle tecniche moderne sia nel campo tecnologico che in quello della gestione; inoltre in una moderna economia mondiale bisogna prevedere l'aumento dell'interpenetrazione fra le differenti economie nazionali. Ma quando la penetrazione consiste in investimenti schiacciati in un'unica direzione, allora bisogna affrontare il pericolo di dominazione economica, con il timore di un'eventuale dominazione politica. È necessario saper intuire quando si giunge a questo punto e ciò dipende non solo dalla percentuale di un'industria che è nelle mani delle filiali americane, ma anche dall'importanza strategica ed economica dei settori in cui gli investimenti sono concentrati. Oggi in Inghilterra quasi un decimo dell'industria manifatturiera è americano, ed è stato preventivato che, se continua la tendenza attuale, sarà del 20-25% nel 1981<sup>2</sup>. Esiste una forte concentrazione non solo in industrie chiave, come quella automobilistica, ma anche nelle più moderne industrie ad alta tecnologia. Non è necessario avere dei pregiudizi anti-americani per comprendere che è necessario fissare un limite a tutto ciò. In un'Europa federale, con una politica tecnologica ed un mercato comuni, sarebbe difficile per un paese applicare una propria politica nazionale riguardo agli investimenti americani; poiché in questo caso le aziende americane potrebbero trasferire facilmente le loro filiali nel

<sup>2</sup> J. Dunning, *The Role of American Investment in the British Economy*, London, PEP, 1969, p. 124.

paese vicino. Un'Europa federale dovrà quindi creare una politica comune riguardo agli investimenti americani.

Tale politica potrebbe stabilire le condizioni per una partecipazione nel controllo, sui profitti e nella gestione delle imprese impiantate da interessi extra-europei. In questo modo i pericoli di un eccessivo controllo americano dell'industria o di settori particolari dell'industria potrebbero essere evitati. Ma una politica per gli investimenti americani, oltre ad un aspetto « negativo », dovrebbe averne anche uno « positivo ». Attraverso misure di integrazione positiva, l'Europa dovrebbe mirare alla costruzione di industrie ad alta tecnologia e di imprese internazionali che possano competere con quanto di meglio offre l'America; una volta fatto questo, non vi sarà più bisogno di misure difensive, che non sono altro che un riflesso dell'attuale debolezza dell'Europa, dovuta a sua volta in gran parte alle sue divisioni politiche ed economiche.

### *Integrazione della difesa in una Comunità Politica Europea*

Gli Stati Uniti d'Europa comprenderanno più di 250 milioni di persone. Queste persone sono attualmente incapaci di provvedere alla propria difesa per controbilanciare le forze convenzionali di 230 milioni di Russi. La sproporzione è colmata da un quarto di milione di Americani di stanza in Europa. Divisi nei loro singoli stati nazionali, gli europei sono stati incapaci di organizzarsi in modo da equilibrare la potenza russa. Ne risulta che quasi un quarto di secolo dopo la fine della seconda guerra mondiale, noi dipendiamo ancora non solo dall'ombrello nucleare, ma anche dalla presenza di forze convenzionali americane.

Questo pone l'Europa in una posizione di netta inferiorità rispetto all'America. Alcuni sostengono che ciò non è un male, poiché le politiche e gli interessi americani coincideranno probabilmente sempre con i nostri. Ma questo non è vero. Innanzitutto il Pacifico pesa molto di più sulla strategia americana che su quella dei paesi europei. Una conseguenza è stata la divergenza in merito alla guerra del

Vietnam; un'altra è stata la pressione americana sull'Inghilterra affinché mantenesse un notevole contingente militare ad est di Suez, pur essendo da tempo evidente che l'economia britannica non avrebbe sopportato un tale sforzo. Un secondo esempio di interessi divergenti è lo schermo antimissilistico americano. Le decisioni di proseguire con questo programma ha rotto l'equilibrio nucleare a svantaggio dell'Europa, che non è in grado di affrontare una simile spesa; per di più gli americani annunciarono la loro decisione senza consultare i paesi europei e ciò proprio qualche giorno prima che si riunisse il comitato nucleare della NATO, espressamente designato per tali consultazioni. Un terzo esempio lo si trova nella vendita di armi, specialmente alla Germania. Imprese americane hanno venduto delle enormi quantità di aerei e altro equipaggiamento militare moderno ai tedeschi e hanno quindi contribuito notevolmente a compromettere lo sviluppo di alcune industrie europee ad alta tecnologia. Questo fatto è direttamente collegato con la presenza delle truppe americane in Germania. Il governo americano ha infatti insistito su tali forniture per poter coprire l'uscita di valuta estera necessaria per mantenere le truppe americane, mentre i tedeschi le hanno accettate per paura che le truppe americane se ne andassero.

I paesi dell'Europa occidentale hanno alcuni interessi comuni basati sulla somiglianza delle loro situazioni geografiche ed economiche, che divergono dagli interessi degli Stati Uniti. Non c'è alcun bisogno di esagerare queste divergenze come hanno fatto i gollisti, per vedere gli svantaggi del divario esistente, in termini di dimensioni e di potenza, che rendono dubbio il fatto che la Gran Bretagna, o qualsiasi altro paese dell'Europa occidentale, possa determinare un qualsiasi cambiamento rilevante nella politica americana.

L'unico modo in cui l'Europa occidentale potrebbe avere una vera influenza sulla politica americana di difesa, e allo stesso tempo ridurre la sua dipendenza dalle truppe americane senza essere sopraffatta dalla Russia, è di inte-

grare pienamente le capacità difensive dei suoi paesi. Se questo fosse fatto, l'Europa, con la sua grande popolazione e la sua potente industria, non sarebbe troppo inferiore in termini convenzionali alla Russia e ai suoi alleati dell'Europa orientale. All'inizio degli anni '50 c'è stato un coraggioso tentativo di superare la debolezza militare europea: si trattava della proposta di istituire una Comunità Europea di Difesa concepita, dopo lo choc della Corea, per permettere ai tedeschi di contribuire alla difesa occidentale, senza ricostituire un esercito tedesco autonomo. Il trattato della CED fu firmato e ratificato dalla Germania, l'Italia, e i paesi del Benelux, ma il progetto fallì a causa della resistenza della Gran Bretagna e della Francia. I gollisti in Francia, e quasi tutto l'establishment in Inghilterra si rifiutarono di accettare l'idea del controllo europeo sulle forze difensive nazionali; in ambedue i paesi ci fu una netta opposizione al riarmo tedesco che si identificava con la proposta della CED. Il risultato fu che la Germania fu riarmata, ma non nell'ambito di un sistema integrato di difesa europea.

Ora che il governo inglese ha deciso di ritirare le forze britanniche dall'est di Suez e che la Gran Bretagna può essere classificata come potenza europea, si parla di creare un'« identità » europea che includa i paesi membri della NATO. Tuttavia l'idea di un'integrazione delle capacità difensive europee in una Comunità Politica Europea è ancora ignorata. Per quanto riguarda l'Inghilterra, ciò è dovuto al fatto che gli uomini politici temono che gli inglesi, pur essendo riusciti ad accettare la possibilità di vivere accanto a degli stranieri nel Mercato Comune, non sarebbero altrettanto pronti a digerire l'idea di fondere anche le forze armate, cosa che un'irrevocabile decisione di costituire gli Stati Uniti d'Europa dovrebbe in effetti implicare. Ma il cedere a questo timore significherebbe sottovalutare l'astuzia e lo spirito d'adattamento degli inglesi. Se diventerà evidente che, senza un'Europa federale, la Gran Bretagna e i suoi vicini non avranno alcuna speranza di poter influire minimamente sul loro avvenire e

su quello degli altri in un mondo dominato dalle superpotenze, è difficile credere che gli inglesi sceglieranno la prospettiva di scivolare verso l'impotenza.

Una seconda ragione che è stata data per il rifiuto dell'idea di un'integrazione militare in una Comunità Politica Europea è che ciò costituirebbe una provocazione per i russi. Questo argomento sarà trattato nel prossimo capitolo. La questione più rilevante qui è il timore, spesso espresso sia dalla Gran Bretagna che dalla Germania, che se viene fatto qualcosa di più positivo nell'integrazione militare europea, gli americani ritireranno le loro truppe. Gli americani potrebbero offendersi, si sostiene, poiché potrebbero interpretare un'iniziativa europea di questo genere come un attacco alla struttura della NATO e quindi all'Alleanza. È strano che questo argomento trovi ancora sostenitori dopo che gli americani hanno per vent'anni dato il loro valido sostegno quasi a tutti i passi verso l'unità europea, e dopo che il Segretario di Stato americano ha detto esplicitamente, nel dicembre 1967, che gli Stati Uniti accoglierebbero di buon grado una Comunità di Difesa Europea.

Altri in Inghilterra hanno invece espresso il timore che se gli europei dovessero rafforzare la loro difesa integrando le loro forze militari, gli americani non riterrebbero più necessaria la loro presenza e che, senza la presenza delle truppe, la protezione nucleare americana non sarebbe più credibile. In altre parole l'Europa dovrebbe mantenersi debole in modo da assicurarsi la protezione americana. Che si possa discutere seriamente un simile argomento dimostra fino a che punto dipendiamo dall'America e quanto questo ci induca ad una mentalità da schiavi.

Qualsiasi cosa facciano, o non facciano, gli europei riguardo alla loro difesa, è infatti praticamente certo che un giorno gli americani ritireranno le loro truppe. È naturale che gli americani siano stanchi di spendere grandi somme per mantenere i loro uomini così lontani da casa; e in un periodo di distensione questo sentimento si tra-

sforma in pressione politica in favore del loro ritorno. Questa pressione era già diventata molto forte al Senato USA prima che i russi facessero la sciocchezza di invadere la Cecoslovacchia nell'agosto del '68 e riprenderà quota se i russi si tratterranno per un certo periodo da certe avventure. Dato che l'integrazione delle forze militari in una Comunità Politica Europea impiegherà alcuni anni prima di essere completamente effettuata, sarebbe il colmo della follia non fare niente a questo riguardo, finché gli americani non abbiano incominciato a fare i bagagli.

Il generale De Gaulle non potrebbe certamente essere accusato di essersi trattenuto dall'offendere gli americani e dal provarli perché ritirassero le proprie truppe. La sua colpa era il contrario di quella dell'Inghilterra e della Germania: egli ha agito in un modo che tendeva sí ad indurre gli americani a partire, ma senza dar segno di curarsi di come rimpiazzarli. Vi erano tre possibili spiegazioni per questo. Una valutazione sproporzionata della capacità delle forze armate e nucleari francesi per dissuadere i russi dall'abusare della loro potenza in Europa. La seconda era una fiducia cieca nell'efficacia dell'arma nucleare americana, che avrebbe impedito ai russi di commettere qualsiasi sorta di azione dannosa, anche in mancanza di una forza terrestre sufficiente. La terza spiegazione era la fiducia che i russi non avrebbero abusato della loro potenza anche se non esisteva nessuna forza capace di trattenerli dal farlo. Tutte queste premesse mancavano di senso della realtà; i russi non hanno ritegno nell'usare la loro potenza. In effetti nessuna grande potenza può permettersi di comportarsi con molta delicatezza; i russi che hanno invaso la Cecoslovacchia, quando quel governo li implorava di non farlo, ne hanno dimostrata molto meno degli americani che se ne sono andati dalla Francia quando De Gaulle glielo chiese. Con questo non si vuol dire che, una volta andati via gli americani, i russi interverranno in Europa occidentale. Esistono una quantità di metodi meno brutali per affermare il proprio potere; ed è molto improbabile che, se l'Europa occidentale fosse eccessivamente debole, i russi si tratter-

rebbero dall'usarli e quindi dal dominare strategicamente e politicamente l'Europa intera.

L'integrazione militare nell'ambito di una Comunità Politica Europea è necessaria innanzitutto perché darà maggior sicurezza all'Europa contro il rischio di una dominazione russa il giorno in cui gli americani si ritireranno, visto che un giorno questo avverrà; in secondo luogo, perché è scandaloso che l'Europa occidentale debba dipendere dalla presenza delle forze americane per la propria protezione, dal momento che esistono degli ottimi mezzi per sostenerci da soli; e in terzo luogo, perché una CPE con un sistema di difesa integrato ci permetterebbe di avere un'effettiva influenza sulla politica di difesa americana e, come vedremo, sulle possibilità di un controllo degli armamenti e su un eventuale disarmo.

Un comitato europeo, o « caucus », nell'ambito della NATO rappresenta certamente un miglioramento nell'attuale supina accettazione del predominio americano; progetti di produzione militare comune, sul tipo dell'aereo da combattimento multiuso anglo-tedesco-italiano, costituiscono dei passi avanti nella direzione giusta. Abbiamo considerato alcune ragioni per cui gli inglesi hanno esitato ad andare più avanti. Vi sono stati inoltre i vincoli del governo tedesco con Parigi, che hanno trattenuto i tedeschi dal collaborare con l'Inghilterra, anche nel campo della difesa, dove la Francia aveva facilitato la strada uscendo dalla struttura della NATO, e nell'attuazione di un'idea in sé innocua, come un comitato militare comprendente i membri europei della NATO. Ma sia gli inglesi che i « continentali » devono rendersi conto che c'è poca sostanza in qualsiasi « identità » europea che non sia basata su una Comunità Politica con delle forti istituzioni, nell'ambito delle quali possano essere prese in comune delle vere decisioni.

Una tale Comunità, inoltre, offre la migliore speranza di colmare il divario con la Francia. Perché, come abbiamo già constatato, associarvisi costituirebbe l'unico mezzo per raggiungere un vero progresso verso una certa parità con

l'America, che i francesi giustamente desiderano, ma la politica d'isolamento di De Gaulle è stata incapace di raggiungere. Nel caso comunque che il nuovo governo francese non volesse impegnarsi per l'integrazione militare e accettare subito le istituzioni di una Comunità Politica Europea, dovrebbe essere prevista una forma speciale di associazione con il diritto automatico di adesione completa; di questa formula potrebbero usufruire quei membri o candidati alla CEE che non volessero essere anche membri fondatori della CPE.

Le istituzioni della CPE dovrebbero essere forti, poiché ogni accordo di carattere militare serve a poco se non possono essere prese urgentemente, in casi di emergenza, delle decisioni rapide; inoltre, anche in tempi normali, il costo di politiche militari confuse può essere molto alto. Sarebbe altresì necessario un grande bilancio comune — o meglio, una fusione dei bilanci militari dei paesi membri — e la sua responsabilità non potrebbe essere lasciata a istituzioni deboli. Né si potrebbe lasciare senza una effettiva direzione politica un Alto Comando Europeo e un comitato per la pianificazione che, in un'Europa composta da paesi democratici, solo un governo democratico europeo sarebbe in grado di controllare.

Fortunatamente per coloro che accettano la logica di quest'argomentazione, pur considerandola una medicina difficile da trangugiare tutta d'un fiato, l'integrazione delle forze armate e dei meccanismi politici prenderebbe molto tempo per svilupparsi, e dovrebbe essere fissato un periodo di transizione, come fu fatto quando il Trattato di Roma stabilì un termine per la costituzione dell'unione doganale nella CEE. Pianificazione strategica, educazione e addestramento militare in comune potrebbero essere intensificati fin dall'inizio: non è certamente necessario attendere che sia istituita la CPE per questo; una struttura di comando unificata e l'impegno di effettuare in comune l'acquisto di tutte le armi principali, seguirebbero a ruota.

Sia per ridurre la dipendenza militare dall'America, che per fortificare le industrie europee a tecnologia avan-

zata, sarebbe consigliabile fin dall'inizio intraprendere programmi di produzione comuni; una commissione per la produzione degli armamenti, finanziata dal bilancio comune, sarebbe lo strumento adatto. L'Inghilterra ha già accettato il fatto che le armi principali (aerei, missili, carri armati, ecc.) saranno in futuro prodotte in comune dai paesi europei o comprati dall'America; ma il processo di accordo sulle singole caratteristiche è estremamente difficile, in parte perché differiscono le dottrine strategiche dei diversi governi, e quindi le loro esigenze di armi, in parte perché non esiste un'istituzione federale dotata di legittimità politica, che voti a maggioranza, nell'ambito della quale una politica coerente possa essere sviluppata e delle decisioni prese con una certa celerità. Una pianificazione strategica congiunta e delle istituzioni comuni, eliminerebbero questi particolari problemi e renderebbero possibile passare alla produzione in comune di tutte le armi principali.

Ciò solleva la questione delle armi nucleari. Un'Europa federale sarebbe probabilmente capace col tempo di diventare una superpotenza nucleare. Per una CPE che includesse la Gran Bretagna, non sarebbe difficile impadronirsi né delle tecnologie nucleari, né di quelle missilistiche. Ma il costo sarebbe enorme. Data la situazione attuale, non sembra che ne valga la pena. L'equilibrio nucleare tra Russia e America sembra abbastanza stabile, e l'impegno americano verso l'Europa è abbastanza forte da proteggere i paesi europei da qualsiasi ricatto politico basato sulla forza nucleare della Russia. Saremmo quindi tentati di suggerire che un'Europa federale dovrebbe rinunciare completamente alle armi nucleari e per sempre. Ma anche se un impegno così vasto e definitivo fosse possibile, è da dubitare che esso sia saggio. L'equilibrio stabile fra la Russia e l'America, che ora protegge l'Europa, potrebbe non durare: gli americani potrebbero diventare isolazionisti e ritirare il loro ombrello dall'Europa; i russi potrebbero ritornare ad una politica di tipo repressivo, del tipo di quello rappresentato dalla loro invasione della Cecoslovacchia; l'equili-

brio nucleare potrebbe essere mutato se una delle superpotenze facesse un salto tecnologico. Potenze nucleari potrebbero sorgere in altre parti del mondo, come ha già fatto la Cina, e potrebbero minacciare gli interessi europei senza entrare in conflitto col protettore dell'Europa, cioè gli Stati Uniti. Si potrebbe quindi anche giungere alla decisione che, verificandosi una di queste circostanze, sarebbe opportuno sviluppare un'arma nucleare europea.

Per queste ragioni, l'Europa farebbe bene a sviluppare la capacità industriale e politica (nella forma di industrie spaziali e nucleari e di istituzioni di tipo federale) in modo da poter diventare una potenza nucleare, se la situazione mondiale dovesse peggiorare al punto da renderlo necessario. Con tale capacità l'Europa possiederebbe una leva con la quale sarebbe in grado di smuovere le superpotenze dalla loro posizione sul controllo degli armamenti. Nelle trattative per un trattato di non-proliferazione, le potenze non nucleari, come la Germania, l'India e l'Italia, si sono dimostrate piuttosto incapaci di strappare alle superpotenze la minima concessione in questa direzione. La logica della potenza non ha favorito il successo di qualsiasi pressione in questo senso. Un'Europa federale, tuttavia, che avesse la capacità di sviluppare un sistema realmente potente di armi nucleari, potrebbe avere realmente l'opportunità di indurre la Russia e l'America a cambiare la loro politica. Dopotutto è negli interessi di entrambe di spendere meno per gli armamenti e ridurre il rischio di una guerra nucleare. Ma è molto difficile che due rivali raggiungano un accordo sulla riduzione dell'elemento centrale della loro rivalità; e non ascolteranno certo la voce estranea dei « pesi leggeri ». Un potenziale « peso massimo » potrebbe uscire da questo punto morto. Certamente sarebbe l'unico protagonista capace di farlo; e un'Europa federale è l'unico candidato per tale ruolo.

La CPE dovrebbe quindi astenersi dal produrre un sistema strategico di armi nucleari. Dovrebbe avere invece la capacità tecnologica di farlo e dovrebbe sfruttare il suo potenziale per influenzare la politica nucleare americana e,

nel momento politicamente maturo, spingere ambedue le superpotenze verso il controllo degli armamenti e poi verso il disarmo. Nel contesto di tale politica, gli inglesi e i francesi dovrebbero cedere le loro armi esistenti alla CPE, nell'ambito dell'Alleanza Atlantica; dovrebbero inoltre impegnarsi a non produrre in futuro altre armi nazionali, dato che delle armi nazionali sbilancerebbero l'equilibrio interno dell'Europa federale, mantenendo in una posizione privilegiata i membri che le possiedono. Del resto, anche per chi le possedesse, le armi nazionali avrebbero poco peso in confronto all'influenza di un'Europa federale con una politica di difesa comune rispetto alle superpotenze.

### *Una politica estera europea*

Con una comune politica di difesa, una produzione comune di armi, un'unità di riserva europea ed un programma comune per la scienza e la tecnologia, l'Europa federale possiederebbe la maggioranza degli strumenti importanti per una politica estera moderna. L'Europa dovrebbe anche avere un programma comune di assistenza allo sviluppo, ma di questo discuteremo nel cap. 7°. E quando le trattative per l'adesione della Gran Bretagna saranno concluse, il cerchio potrà essere completato da una politica tariffaria e commerciale. Come abbiamo dimostrato tuttavia, non è probabile che le tariffe abbiano una reale importanza riguardo all'America nel prossimo futuro, benché esse siano causa di tanto in tanto di qualche trambusto politico. Non vi è dunque niente che possa impedire all'Europa di incominciare subito ad equipaggiarsi di tutti gli elementi essenziali per una politica estera nei riguardi dell'America.

Alcune persone in Gran Bretagna, che ritenevano De Gaulle un portavoce rappresentativo dell'Europa, ritengono che tale politica sarebbe di ostilità assoluta. Questo dimostra un vero e proprio malinteso sulla situazione europea. I belgi, gli olandesi, i tedeschi, gli italiani, i danesi e i

norvegesi non soffrono di fobia antiamericana; il loro atteggiamento nei riguardi dell'America non differisce molto da quello degli inglesi. In effetti, anche senza accettare le prevenzioni di alcuni gollisti nei riguardi degli americani, un po' dello spirito indipendente e orgoglioso che i francesi apporterebbero agli Stati Uniti d'Europa sarebbe certamente da auspicare. È comunque da sperare che l'Europa federale difenderà i propri interessi, se ciò sarà necessario — creando l'« Europa », stabilendo un programma tecnologico e di armamenti comune, seguendo una politica militare comune per influenzare la strategia americana — e agirà come partner effettivo dell'America, quando, come avverrà spesso, gli interessi di entrambi coincideranno nell'elaborazione di un sistema mondiale, sia politico che economico, giusto e stabile.

## Russia: difesa e distensione

I paesi dell'Europa occidentale si trovano di fronte ad un dilemma nei loro rapporti con la Russia. La maggior parte degli europei sono ansiosi di migliorare le loro relazioni con i russi, e puntano su una politica di cooperazione e distensione. Altrettanto forte è, per contro, la paura della loro potenza e del modo in cui la usano: ne deriva quindi la preoccupazione per la difesa.

Poco dopo che nel 1945 l'Armata Rossa ebbe arrestata la sua marcia di fronte agli americani e gli inglesi nel mezzo dell'Europa, l'irriducibile brutalità e le minacce di Stalin provocarono la guerra fredda, durante la quale il tema della difesa fu predominante. Poi Kruscev successe a Stalin ed a sua volta fu sostituito da Bresznev e Kossighin, che assomigliavano piú ad amministratori delegati della « Grande Russia S.p.A. » che non a Ivan il Terribile. Il blocco sovietico veniva retto con briglie piú sciolte ed accadde perfino che la Romania ha avuto il coraggio di ribellarsi. Gli europei dell'est progredivano, in diversa misura, verso un'economia piú liberale ed una politica piú democratica. La guerra fredda è stata sostituita da un'intesa fra America e Russia, che trova il suo simbolo nel « telefono rosso » e nella cooperazione per i trattati di proibizione degli esperimenti nucleari e di non-proliferazione e nell'abile moderazione dei loro contrasti a proposito del Vietnam e del Medio Oriente. La distensione cominciava a prevalere ed il pensiero della difesa europea non era piú così popolare. Poi venne l'ondata della liberalizzazione cecoslovacca,

stroncata dall'invasione russa nell'agosto 1968. Non sarebbe forse esatto dire che lo spirito di difesa abbia preso il sopravvento su quello di distensione, ma piuttosto che ambedue conviveranno, sebbene con disagio reciproco, per qualche tempo.

Così la politica verso la Russia presenta problemi molto difficili in circostanze in cui una politica inadeguata ed incerta potrebbe essere molto pericolosa. La Germania e Berlino sono ancora divisi in due, con una frontiera instabile e una situazione potenzialmente esplosiva. Nessuno può essere sicuro che i capi sovietici, dopo aver invaso la Cecoslovacchia, non tenteranno anche in Jugoslavia o in altri paesi socialisti dissidenti. L'equilibrio nucleare fra la Russia e l'America è precario; un incidente potrebbe causare la distruzione della civiltà in America, Europa e Russia e decimare forse la razza umana. La gravità della situazione richiede un radicale miglioramento; eppure i paesi dell'Europa occidentale, all'ombra delle sue super-potenze, possono far poco per migliorarla finché perseguono le loro politiche nazionali separate.

### *La debolezza di un'Europa divisa nella distensione e nella difesa*

Per molto tempo la politica tedesca è consistita nell'offrire alla Russia la distensione come prezzo per una possibile riunificazione tedesca, o meglio nel resistere a quasi tutte le misure distensive che venivano proposte dall'esterno con la motivazione che esse potevano rendere definitiva la divisione della Germania.

Ciò è risultato poco proficuo poiché nelle condizioni di tensione esistenti fra Est e Ovest, nessun prezzo sembrava abbastanza alto per i russi da giustificare il loro assenso alla riunificazione, salvo forse a condizione che la Germania Ovest fosse d'accordo di entrare nel blocco sovietico. I tedeschi hanno invertito perciò il loro ragionamento e hanno sviluppato la nuova Ostpolitik per cui la

riunificazione, o l'autodeterminazione per la popolazione della Germania Orientale, viene considerata il punto d'arrivo di una strada che comincia con la distensione. Malgrado un regresso causato dall'invasione russa in Cecoslovacchia, il governo tedesco ha continuato l'Ostpolitik. Il cancelliere Brandt dà molto peso a questo aspetto della politica estera tedesca, pur non promettendo clamorosi e rapidi risultati. Questo è certamente l'atteggiamento più sensato nelle circostanze attuali, poiché è difficile immaginare che cosa la Repubblica Federale abbia da offrire ai russi per indurli a consentire un qualunque cambiamento sostanziale nello statuto della Germania Orientale. I russi incitano la Germania Occidentale a riconoscere il governo tedesco orientale e la linea dell'Oder-Neisse e molte persone fuori dalla Repubblica Federale, insieme ad un crescente numero all'interno, pensano che questa sarebbe una cosa saggia da fare. Tuttavia, mentre questo passo potrebbe causare un cambiamento nell'atteggiamento dei popoli, se non dei governi, della Polonia, degli altri paesi dell'Europa orientale e della stessa Germania Est, sembra poco realistico aspettarsi che i russi facciano altro che intascare le concessioni e continuare a tenere saldamente le proprie posizioni nell'Europa orientale. La Repubblica Federale da sola non possiede i mezzi per persuaderli a fare altrimenti.

I risultati dei tentativi di avvicinamento di De Gaulle nei riguardi dell'Europa orientale furono altrettanto limitati. I suoi passi verso la distensione furono accompagnati da notevoli esibizioni di pubbliche relazioni. Ma la sua influenza sulla crisi cecoslovacca fu nulla; né aveva da offrire ai russi qualcosa che li inducesse a cambiare la loro politica verso la Germania Orientale. Il commercio francese con il blocco sovietico non è particolarmente importante. Prima dell'invasione della Cecoslovacchia si parlava di un ritiro della Francia dal Patto Atlantico, ma questo avrebbe avuto in effetti soltanto un valore simbolico, perché praticamente la Francia ne era fuori. Lo stesso valeva per la proposta di un patto di non-aggressione con la

Russia. E l'idea di De Gaulle di una garanzia franco-russa per una Germania riunificata, ma neutralizzata, non aveva senso. La Francia è tanto piú debole della Russia, che la parte francese della « garanzia » sarebbe priva di significato. Tale schema avrebbe dell'interesse per la Russia solo se la partenza degli americani facesse parte dell'affare; ma ciò condurrebbe ad un'egemonia russa su tutta l'Europa, a meno che gli europei occidentali non integrassero prima le loro capacità difensive in una Comunità Politica Europea, il che rappresentava per De Gaulle una vera e propria bestemmia.

Già prima dell'invasione russa in Cecoslovacchia nessuna di queste idee sembrava poter fare molta strada; dopo sono apparse totalmente inaccettabili. Il fatto è che la Francia, come la Germania, è uno stato di grandezza media, e come tale non ha nulla da offrire ai russi; nulla, in effetti, che potrebbe convincerli a cambiare il loro atteggiamento in un campo che essi considerano cosí vitale per la propria sicurezza.

La Gran Bretagna ha idee piú chiare su questo punto e a differenza di De Gaulle sa rendersi conto dei limiti contrattuali di uno stato di media potenza. Ma invece di puntare tutto su un'Europa federale, gli inglesi si sono accontentati di seguire la linea americana secondo la quale, grosso modo, qualunque politica suscettibile di turbare lo status quo in Europa centrale è probabilmente peggiore di quella che lascia le cose come stanno. Questo, agli occhi degli inglesi, è stato spesso collegato con l'opinione che se il cane che morde viene lasciato dormire abbastanza a lungo, lascerà poi la sua preda: la situazione in Germania Orientale sarebbe migliorata e i tedeschi si sarebbero gradualmente rassegnati al loro destino.

Questa visione quietistica della situazione è diventata meno sostenibile dopo l'agosto del 1968. Era infatti ovvio già prima di allora che coloro che la sostenevano ignoravano alcuni grossi rischi. È pericoloso supporre, come gli inglesi fanno cosí spesso, che una situazione precaria mi-

giori se la si lascia stare. In questo caso particolare, poi le conseguenze potrebbero essere esplosive.

Gli americani possono decidere di ritirare le loro truppe prima che gli europei abbiano creato una forza difensiva europea integrata per controbilanciare la Russia. I tedeschi occidentali, frustrati dalla mancanza di successi ad est e dalla mancanza di un appoggio efficace ad ovest, potrebbero fare un tentativo unilaterale per risolvere il problema tedesco con la Russia, il che si tradurrebbe inevitabilmente o in una frustrazione ancora maggiore oppure in un marcato spostamento verso l'egemonia russa su tutta l'Europa. In Germania Est potrebbe scoppiare il caos dopo l'uscita di Ulbricht dalla scena. I russi potrebbero ripetere quanto hanno già fatto in Cecoslovacchia. La pressione su Berlino potrebbe diventare intollerabile. L'intesa di lavoro fra la Russia e l'America potrebbe venir meno. Nessuna di queste cose è tanto inverosimile ed è anzi abbastanza probabile che ne succeda almeno una. Essere passivi in tali circostanze o muoversi gradatamente sotto la bandiera ottusa e grigia del pragmatismo sarebbe il colmo dell'irresponsabilità, a meno che non vi fosse un'altra alternativa.

Ma un'alternativa esiste. Un'Europa federale potrebbe costituire un contrappeso alla Russia nel campo della difesa convenzionale, e nello stesso tempo offrire ai russi e agli europei orientali dei forti incentivi economici e politici per la distensione. Abbiamo visto come una Comunità Politica Europea che integrasse le forze convenzionali dei paesi membri, potrebbe controbilanciare la Russia anche se gli americani ritirassero le loro truppe; un sistema di difesa europeo pienamente integrato rappresenterebbe allo stesso tempo una garanzia pratica, e non soltanto teorica, che nessuno dei suoi membri, Germania Occidentale inclusa, possa intraprendere un'azione militare unilaterale. Due condizioni del tutto impensabili per gli stati europei separati. Un'Europa federale potrebbe offrire crediti, soluzioni di pagamento e accordi commerciali su una scala tale da divenire ben presto assai allettante per i russi e gli europei dell'est. Infine, gli Stati Uniti d'Europa, in cui le

nazioni europee piú importanti avessero abbandonato le loro rispettive sovranità interne e deciso irrevocabilmente di condividere i loro destini con le altre avrebbero delle attrattive politiche immense. Dimostrerebbero, in netto contrasto con la dottrina marxista, che le democrazie pluralistiche possono realizzare ciò che gli stati comunisti non sono stati in grado di fare: risolvere il problema piú cruciale di quest'epoca, porre cioè i rapporti fra le nazioni su una base permanente di convivenza civile invece che di politica di potenza. Gli Stati Uniti d'Europa ci metterebbero quindi in grado economicamente, strategicamente e politicamente di risolvere alcuni dei grandi problemi che riguardano la Germania e i rapporti est-ovest, problemi che attualmente appaiono insolubili.

### *L'Europa federale e l'economia della distensione*

L'Europa occidentale è economicamente importante e ricca di attrazioni per l'Europa orientale. Essa possiede grandi capacità tecnologiche di cui l'Est ha bisogno; senza contare che di tutto il commercio del blocco sovietico con i paesi terzi, circa la metà si svolge con l'Europa occidentale. Anche se ciò costituisce solo una piccola parte del commercio globale dell'Europa occidentale, ha evidentemente molto valore per l'Est. Con la sua economia piú avanzata proprio alle soglie dell'Europa orientale, l'Europa occidentale possiede un mezzo molto efficace per influenzare i rapporti reciproci.

Dopo l'invasione russa della Cecoslovacchia, alcune persone erano inclini ad affermare che piú stretti rapporti con gli europei dell'est erano d'ora in poi impensabili, perché i russi avrebbero in ogni caso continuato a bloccare qualsiasi progresso in questo senso. Meglio lasciar stare gli europei dell'est, si è detto, piuttosto che peggiorare la situazione e far passare loro ulteriori guai con i russi. Ma i fatti hanno dimostrato che questa è una reazione esagerata. Gli ungheresi hanno potuto continuare la loro piú

modesta liberalizzazione e i rumeni seguono una linea indipendente. È ragionevole supporre che qualche liberalizzazione e qualche miglioramento nei rapporti con l'Occidente sarà possibile, purché i progressi non avvengano troppo rapidamente. Dopo tutto, un comportamento brutale comporta delle spese: l'invasione della Cecoslovacchia è stata un'operazione a caro prezzo per i russi, in termini di denaro e risorse, e ha provocato vaste opposizioni e risentimenti che non saranno certo privi di conseguenze per la politica estera sovietica. Perciò i governi occidentali dovrebbero essere pronti a muoversi nella misura in cui gli europei orientali si sentono in grado di procedere nello sviluppo delle relazioni economiche e culturali, anche se bisogna riconoscere che tale processo non potrà spingersi molto lontano, almeno finché gli europei dell'est non avranno prove evidenti di un cambiamento radicale nel comportamento della Russia.

Non vi è motivo di credere che tale cambiamento avvenga presto. Una burocrazia centralizzata, potente e senza scrupoli, ha radici profonde nella società russa. Ma è altrettanto irragionevole pensare che questa non si muoverà mai. Un grande numero di dirigenti e professionisti russi ad alto livello di educazione sembrano desiderare uno stile di governo diverso, più consono alla complessità della società industriale moderna. Esiste dunque un conflitto latente fra i vecchi burocrati che governano il paese e le esigenze degli uomini nuovi e dei tempi nuovi. Non vi può essere alcun dubbio che alla fine i nuovi prenderanno il posto dei vecchi. Quando il cambiamento sarà avvenuto, o forse prima, quando i russi saranno preoccupati per lo sconvolgimento che ne potrebbe derivare, il regime di costrizione che pesa sui paesi dell'Est europeo si rilasserà e nuove prospettive si apriranno sia per il loro sviluppo interno che per i rapporti con l'Europa occidentale. Proprio perché tutto ciò è tanto auspicabile e perché una liberalizzazione del regime russo è così importante per l'Europa e il mondo, gli europei occidentali dovrebbero fare tutto quanto è in loro potere per contribuire ad una simile

evoluzione. L'influenza che i paesi stranieri possono esercitare su un paese così vasto e chiuso in se stesso come la Russia può anche essere molto limitata, ma un'Europa federale, più popolata ed economicamente più avanzata della Russia, potrebbe certamente essere in grado di farlo meglio, sia attraverso relazioni culturali ed economiche più frequenti, sia attraverso una ponderata politica estera e di difesa.

In definitiva, una politica attiva nei confronti della Russia e dell'Europa orientale ha un senso, malgrado i fatti di Cecoslovacchia. Essa è, infatti, essenziale poiché la divisione dell'Europa è ancora il problema europeo più grande, particolarmente acuto per la Germania, ma serio e pericoloso anche per tutti gli altri paesi europei. Il contributo che un'Europa federale potrebbe dare alla sua soluzione è uno dei motivi principali per cui l'Europa dovrebbe unirsi. Gli eventi cecoslovacchi possono aver rallentato i tempi entro cui ci si poteva aspettare una soluzione ragionevole, ma non hanno ridotto l'urgenza di creare un'Europa federale con una politica comune verso l'Est.

La cooperazione nel campo della tecnologia avanzata offre un eccellente punto di partenza. Con l'eccezione di quei settori in cui la Russia ha investito grosse somme per ragioni prevalentemente militari, l'Europa occidentale è in generale molto più progredita dell'Est. Le capacità tecnologiche e manageriali sono molto ricercate in Russia e nell'Europa dell'Est, e questo ha portato ad una serie di accordi fra i governi dell'Est e imprese occidentali, di cui il più famoso è forse l'accordo fra la Fiat e il governo sovietico. Vi sono stati anche accordi fra governi occidentali ed orientali, anche se questi non sembrano aver portato a risultati così sostanziosi.

Un'Europa federale con una politica comune nel campo della scienza e della tecnologia avrebbe molto da offrire alla Russia e all'Europa orientale. Accordi sui brevetti e sulle « joint ventures » possono essere condotti a termine dalle autorità europee, che possono spingere in questa direzione anche le imprese, che trarrebbero vantaggio da

intese nel settore della tecnologia avanzata. Per quei pochi campi, come quello spaziale, in cui è in testa la Russia, l'Europa federale sarebbe in grado di proporre programmi comuni di sviluppo proprio perché, in cambio, l'Europa avrebbe molto da offrire ai russi in altri settori. Questo impedirebbe anche che l'Europa dipenda troppo dall'America in quei settori della tecnologia che sono attualmente dominati dalle super-potenze, e potrebbe, con il migliorarsi delle relazioni politiche, esercitare un certo peso nelle trattative per il disarmo o, almeno, in quelle per il controllo degli armamenti.

Strettamente legata alla collaborazione tecnologica è la questione dei crediti che sovente accompagnano la vendita di impianti che richiedono forti investimenti di capitale. I russi e gli europei orientali hanno motivi ideologici per rifiutare gli investimenti stranieri, né accetterebbero del denaro sotto forma di aiuti. Ma i crediti li gradiscono (quanto a più lungo termine, tanto meglio) e sono da tempo impegnati nella costante ricerca di crediti più elevati e di più lungo periodo da parte degli europei occidentali. Hanno tratto profitto dagli antagonismi dei diversi governi occidentali e hanno avuto notevoli successi nell'aumentare la portata dei crediti, malgrado i tentativi occidentali di contenerli.

Questa è per l'Europa federale un'occasione importante. I crediti per l'Est dovrebbero essere considerati, al pari degli aiuti o degli investimenti in altre aree, come strumenti per cementare le relazioni economiche con i paesi in questione. Data l'importanza cruciale dei rapporti con l'Europa orientale, gli europei occidentali, invece di guardare alla concessione di crediti a lunga scadenza come ad un segno di cattivo comportamento internazionale, dovrebbero unirsi per controllare che i crediti siano usati nel modo più efficace al fine di cementare sempre di più le relazioni con l'Est. Una Europa federale avrebbe le risorse sufficienti per concepire un più vasto programma di crediti e potrebbe istituire una Banca speciale per organizzarli, finanziata da prestiti garantiti dalla Federazione e

reperiti sul mercato europeo dei capitali. Se le relazioni con la Russia migliorassero e la liberalizzazione nei paesi dell'Est europeo continuasse, potrebbe anche giungere il momento in cui il pacchetto di crediti e di cooperazione tecnologica sarà in grado di assolvere la funzione di una sorta di piano Marshall dell'Europa occidentale per l'Est. Questo significa naturalmente guardare molto avanti, ad un futuro in cui i problemi politici che dividono l'Est dall'Ovest saranno sulla via di una soluzione; ma vale la pena di ricordare che questo è il tipo di azione che un'Europa federale, unendo le risorse di tutti i suoi membri, potrebbe intraprendere.

A questo punto potrebbe sorgere la domanda perché, una volta risolti i problemi che dividono le due metà dell'Europa, gli Stati Uniti d'Europa dovrebbero essere limitati ai paesi della parte occidentale. La risposta è che non esistono ragioni per tale limitazione, a condizione, naturalmente, che gli europei orientali siano disposti ad accettare il sistema federale e democratico degli Stati Uniti di Europa e che preferiscano unirsi all'Europa federale piuttosto che rimanere nel sistema orientale. Costituirebbero anzi una aggiunta molto gradita agli Stati Uniti d'Europa. Ciò invece non sarebbe il caso per la Russia e per l'America; ognuna delle due super-potenze, a causa della sua dimensione e della sua forza tanto superiori a quella di un qualunque stato europeo, finirebbe per rompere l'equilibrio e per dominare un'Europa federale; ci troveremmo di nuovo a dover affrontare un'egemonia, per sottrarci alla quale stiamo appunto cercando di creare un'Europa unita. Gli stati dell'Europa orientale sono più piccoli della Gran Bretagna, Francia, Germania o Italia e così quest'obiezione non li riguarda. Bisogna riconoscere, però, che almeno per alcuni di loro sarà difficile venire a patti con un sistema politico democratico per molto tempo ancora: tutto ciò, naturalmente a prescindere dalla questione se la Russia glielo consentirebbe: è in questo senso indicativo il trattamento riservato alla Cecoslovacchia.

La stessa differenza di sistemi economici, oltre che

politici, costituisce un grave ostacolo sulla via dell'integrazione economica fra l'Europa orientale ed occidentale. È difficile mescolare economie in cui predomina la pianificazione statale con altre in cui predominano i mercati. La riforma economica in Jugoslavia, tuttavia, ha portato gli jugoslavi molto avanti sulla strada di un sistema orientato verso il mercato; gli ungheresi hanno compiuto progressi sostanziali in questa direzione ed i russi hanno mosso qualche cauto passo sulla stessa via. C'è da aspettarsi che questa evoluzione continuerà nel futuro, anche se il destino della Cecoslovacchia è di nuovo un ammonimento contro l'ottimismo circa la sua rapidità.

Man mano che procederanno le riforme economiche nell'Europa orientale e quando le economie saranno meno rigidamente centralizzate, il commercio con l'Europa occidentale diventerà più normale e meno soggetto a restrizioni speciali e sarà possibile considerare una più stretta associazione con l'integrazione economica che sta sviluppandosi all'Ovest. È già stato del resto raggiunto un accordo fra la Jugoslavia e la CEE. Anche così quindi l'Europa occidentale può essere d'aiuto, rispondendo positivamente a tutte le prospettive di un commercio più aperto e esteso che gli sviluppi nei paesi orientali possano presentare.

La CEE sta procedendo alla elaborazione di una politica comune per il commercio con l'estero, ma sembra probabile che la sua concezione sarà piuttosto ristretta e negativa. L'Europa federale dovrebbe avere una politica commerciale positiva verso la Russia e i paesi dell'Est, nel contesto della sua politica estera verso l'Est. Una politica commerciale che comprendesse i crediti e la collaborazione tecnica sarebbe lo strumento economico più adatto per una politica di distensione dell'Europa federale.

### *L'Europa federale e la politica di distensione*

La forza economica dell'Europa federale potrebbe essere uno strumento di distensione molto utile, ma molto

spesso ci troviamo di fronte al fatto brutale che non vi potrà essere un cambiamento radicale nei rapporti con l'Europa orientale, a meno che la Russia non muti la propria linea di condotta. Ciò potrebbe essere il risultato di un radicale cambiamento nel sistema sovietico di governo e di leadership, il che richiederà probabilmente molto tempo; oppure potrebbe essere la conseguenza di una riconsiderazione da parte dei Russi, del problema della sicurezza nell'Europa centrale.

I singoli stati dell'Europa occidentale sono impotenti ad offrire ai russi delle garanzie di sicurezza di qualunque peso; a meno che evidentemente non si pensi ad un'egemonia russa, che potrebbe seguire alla prematura partenza delle truppe americane che sono, nelle circostanze attuali, l'unica alternativa alla dominazione sovietica. Ciò limita notevolmente l'attrattiva di un sistema di sicurezza basato sul disimpegno o sulla riduzione delle forze nell'Europa centrale; come abbiamo già accennato, se gli americani ritirassero veramente le loro truppe ci lascerebbero in una situazione molto pericolosa.

Tutto questo riporta necessariamente il nostro pensiero ad una Comunità Politica Europea con un sistema difensivo integrato, che potrebbe controbilanciare sul piano convenzionale la superpotenza sovietica, anche nell'assenza delle truppe americane. Alcuni si oppongono a quest'idea con l'argomento che essa costituirebbe una provocazione verso i russi.

Dopo l'aggressione alla Cecoslovacchia, ci si potrebbe sentire meno inclini a tener conto delle suscettibilità sovietiche, ma poiché siamo interessati non solo a non farci dominare dai russi, ma anche ad arrivare ad un accordo con loro, dobbiamo esaminare fino a che punto una CPE con una difesa integrata toccherebbe i loro interessi.

È prevedibile che i sovietici troveranno dei motivi per opporsi ad una CPE, perché i loro schemi di politica estera sono del tutto tradizionali ed essi preferiscono avere dei vicini divisi piuttosto che uniti. Questo è evidentemente un motivo del quale non dobbiamo tener conto. Non pos-

siamo evidentemente essere tanto timidi da non unirci soltanto perché una superpotenza ha una concezione tradizionale della politica di potenza e crede — falsamente, come vedremo — che tentando di mantenere deboli i propri vicini, non ci si sbaglia mai. I sovietici, tuttavia, non riconoscono in questo il motivo della loro avversione nei confronti d'un'Europa unita. Essi affermano che una Europa integrata è uno stratagemma dell'imperialismo americano e che la CPE non sarebbe altro che un'estensione della potenza militare tedesca. Anche se l'accusa di una dominazione americana è evidentemente il contrario della verità, i sovietici continuano ad utilizzare questo argomento ridicolo, che anche De Gaulle usava del resto contro le istituzioni federali in Europa, le quali invece rappresentano l'unica speranza di *non* essere dominati dall'America. In quanto all'argomento che la CPE sarebbe una minaccia perché la Germania prenderebbe il sopravvento, esso è altrettanto debole ed ingiusto.

I tedeschi costituirebbero all'incirca un quinto della popolazione di una CPE; sarebbero membri accanto ad altri paesi della stessa grandezza, vale a dire la Gran Bretagna, l'Italia e la Francia, e insieme ad un certo numero di paesi piú piccoli. Avrebbero la loro parte di controllo e di partecipazione alle decisioni, così come adesso condividono il controllo e l'amministrazione della CEE. Tuttavia è assurdo pensare che la CPE sarebbe soltanto uno strumento della potenza tedesca. La verità è il contrario di ciò che i russi sembrano credere. I tedeschi, come gli altri membri della CPE, in realtà non potrebbero piú decidere unilateralmente nel campo delle iniziative militari: non vi sarebbe nessuno strumento particolare della potenza tedesca o della potenza di un qualsiasi altro stato membro (sotto questo punto di vista sarebbe, per ironia, una situazione assai piú sicura di quella attuale, che i russi sembrano preferire; infatti, come le cose stanno adesso, la partenza degli americani lascerebbe la Germania con un esercito nazionale indipendente, il che non potrebbe mai succedere nell'ambito di una CPE). Così, lungi dall'essere un

pericolo per la Russia, la CPE offrirebbe ad essa e agli altri paesi dell'Est europeo una vera garanzia di sicurezza infinitamente piú valida che non un qualunque pezzo di carta che sancisce che determinati stati hanno « garantito » determinate frontiere. L'unica altra garanzia che avrebbe un valore equivalente sarebbe un'occupazione militare che mantenga il paese occupato in uno stato permanente di soggezione. Il governo russo può anche considerarla un'idea accettabile, ma non lo è per le democrazie moderne, e la Germania Ovest è stata da molto tempo liberata da una simile tutela. Una CPE offrirebbe invece ai tedeschi, analogamente al Piano Schuman, uno status di uguaglianza con gli altri membri, e nello stesso tempo fornirebbe una struttura tale da garantire che le energie tedesche non possano essere deviate verso fini nazionalistici.

Pur rifiutando l'argomento assurdo della dominazione tedesca e pur non accettando la tendenza russa al « divide et impera », può essere sempre obiettato che l'integrazione delle forze europee occidentali in una CPE rafforzerebbe l'Ovest e aumenterebbe cosí la tensione, accelerando la corsa agli armamenti. In primo luogo, dovrebbe essere chiaro che la proposta dell'istituzione di una CPE non implica nessun aumento di forze armate. Significa invece che le forze esistenti sarebbero probabilmente piú efficienti perché piú strettamente integrate; se l'Europa federale manterrà o ridurrà i livelli attuali, dipenderà senza dubbio anche dall'atteggiamento che la Russia assumerà nei confronti di una CPE. E ciò ci porta al punto centrale del nostro ragionamento: il problema della sicurezza europea.

Un'Europa federale con le sue forze integrate in una CPE avrebbe il peso sufficiente per negoziare con le superpotenze sul disimpegno, il controllo degli armamenti e il disarmo. Dal momento della sua istituzione, la CPE potrebbe esercitare pressioni per un disimpegno reciproco e riduzioni di forze nell'Europa centrale. Date le sue dimensioni, essa sarebbe in grado di fare alla Russia delle offerte interessanti. Poiché, per esempio, la CPE procurerebbe all'Europa occidentale un suo adeguato sistema difensivo

convenzionale, l'Europa federale potrebbe chiedere il ritiro delle truppe americane come parte di un accordo nel quale i russi rimuoverebbero alcune delle loro guarnigioni dall'Europa orientale. Ulteriori ritiri russi potrebbero essere contraccambiati da riduzioni delle forze della CPE. L'Europa federale potrebbe cercare di assicurare la creazione di una zona non-nucleare, adeguatamente controllata, da ambedue le parti della cortina di ferro e di farla estendere, nel caso in cui l'esperienza mostrasse che il suo funzionamento è soddisfacente.

Nel precedente capitolo abbiamo affermato che la CPE non dovrebbe avviarsi a sviluppare una nuova generazione di armi nucleari, ma non dovrebbe neanche rinunciare in modo definitivo al suo diritto di farlo. Questo, in parte perché l'Europa dovrebbe poter provvedere alla propria difesa se l'ombrello americano dovesse essere ritirato prima che un accordo sul disarmo fosse concluso con la Russia. Anche qui l'argomento che una bomba europea sarebbe in realtà una bomba tedesca è una sciocchezza. Se si creasse una bomba europea, essa sarebbe controllata dalla CPE e non da un singolo paese membro. Se gli americani dovessero un giorno ritirare la loro protezione dall'Europa prima dell'istituzione di una CPE, non sarebbe improbabile che i tedeschi si costruirebbero da soli una bomba nucleare; la CPE garantirebbe che né i tedeschi, né alcun altro stato membro procederebbe unilateralmente in questa direzione.

Ma la ragione principale per cui l'Europa dovrebbe tenere in riserva la possibilità di costruire un sistema di armamento nucleare non è che potrebbe esservi costretta a causa del ritiro della protezione americana. È infatti improbabile che ciò succeda. La ragione principale è che le due superpotenze troverebbero nella possibilità che l'Europa sviluppi un sistema concorrente un forte incentivo per acconsentire al controllo degli armamenti e poi al disarmo.

Sarà molto più facile infatti che essi accettino una simile limitazione per se stessi, se un'altra possibile super-

potenza premerà in questo senso. Una zona denuclearizzata potrebbe essere un primo passo verso questa evoluzione, ma l'Europa dovrebbe esercitare pressioni affinché esso sia seguito da riduzioni più sostanziali negli arsenali delle superpotenze. Non vi è parte del mondo più interessata dell'Europa al disarmo. La sua popolazione densa e altamente urbanizzata soffrirebbe orribilmente in una qualunque guerra, specialmente poi in una guerra nucleare. È della massima importanza, quindi, che l'Europa sia in grado di ottenere che le superpotenze arrestino la corsa agli armamenti e diano il via ad un programma di disarmo controllato; l'unica possibilità per l'Europa di raggiungere questo scopo è di unirsi.

Anche se i russi probabilmente protesteranno ad alta voce contro l'integrazione militare dell'Europa occidentale, vi sono ragioni incontestabili per cui ciò non dovrebbe trattenerci dal compierla. A parte la considerazione che, dopo la dimostrazione della loro brutalità nell'uso della forza contro i loro vicini, i russi non sono in grado di pretendere dall'Europa occidentale che essa rimanga divisa e debole, vi è il fatto vitale che l'integrazione militare è nell'interesse stesso della Russia perché offre l'unica base strutturale reale per un sistema di sicurezza nell'Europa centrale. Un anno o due di probabile malumore russo è un prezzo basso per questo, specialmente in considerazione del fatto che i russi hanno dimostrato di accettare la realtà e di sapersi adeguare alle cose che non possono cambiare.

Una volta presa la decisione di integrare la sua difesa, l'Europa federale disporrà di tutta una serie di strumenti da usare nella sua politica di distensione verso la Russia e l'Europa orientale: dal punto di vista economico, un programma di crediti e di cooperazione tecnologica e una politica commerciale che miri a realizzare accordi e, magari, all'associazione di quei paesi europei orientali che lo desiderino; ogni sorta di scambi culturali; nel settore militare, la riduzione dei livelli delle forze armate, la partenza delle truppe americane, il disimpegno e zone denuclearizzate. Queste misure di sicurezza potrebbero far parte di un

patto di mutua sicurezza appoggiato dalla Russia e dall'America oltre che dall'Europa. In queste condizioni una conferenza sulla sicurezza europea potrebbe effettivamente mutare il volto dell'Europa, invece di offrire solo qualche modesto miglioramento alla situazione attuale, che è quanto di piú ottimistico ci si potrebbe aspettare da una conferenza tenuta nella situazione attuale.

Il clima creato da tale politica dovrebbe essere favorevole ad una liberalizzazione nei paesi dell'Europa orientale, ma l'esperienza cecoslovacca ci ha dimostrato che le speranze in questo senso sono limitate e che in ogni caso non ne può risultare un cambiamento importante nelle relazioni con l'Europa occidentale finché non vi sarà una trasformazione anche dell'atteggiamento del governo sovietico. Mentre, da una parte, tale trasformazione dovrebbe infine avvenire quale risultato della modernizzazione della società russa, dall'altra non vi è ragione di supporre che ciò si verificherà presto; la speranza principale rimane quindi quella di indurre i russi a rivedere i loro punti di vista sulla questione della sicurezza nell'Europa centrale. Se un processo di disimpegno e di riduzione delle forze armate può essere avviato, non è inconcepibile che i russi ritengano la sicurezza europea sufficientemente salvaguardata e decidano quindi di condurre una politica piú liberale nei confronti dell'evoluzione degli stati dell'Europa orientale.

Questo è il contesto nel quale è possibile immaginare lo sviluppo di un rapporto fra l'Europa occidentale ed orientale che sarebbe politicamente ed economicamente soddisfacente, perché basato su una vera scelta da parte dei popoli dell'Europa orientale. Alcuni di loro potrebbero scegliere di perpetuare il loro rapporto attuale con la Russia; piú probabilmente desidererebbero bilanciare le loro relazioni con l'Unione Sovietica con un piú stretto rapporto con l'Occidente; altri potrebbero desiderare di associarsi all'Europa federale o, alla fine, diventarne membri; un gruppo potrebbe invece creare una propria unione europea orientale che deciderebbe da sé i suoi rapporti con la Russia e con l'Europa occidentale.

È anche il contesto nel quale si potrebbe trovare una soluzione vera del problema tedesco, vale a dire una soluzione che soddisferebbe sia i popoli delle due Germanie che i loro vicini. I tedeschi orientali hanno un motivo più forte degli altri europei orientali per desiderare di essere strettamente associati, o perfino membri, di una Federazione europea che comprenderebbe i tedeschi occidentali. I problemi che un simile legame potrebbe suscitare per i russi sarebbero facilmente risolvibili. La Germania orientale, per quanto economicamente importante per i russi quale fornitrice di attrezzature industriali, non lo sarebbe quanto gli Stati Uniti d'Europa, che con le loro vaste risorse potrebbero e dovrebbero offrire molto di più. Dal punto di vista strategico, in una situazione di distensione, la Germania orientale potrebbe rimanere militarmente neutrale, e, ad ogni modo, i 17 milioni di tedeschi orientali che, nelle circostanze attuali, se aggiunti ai 55 milioni di tedeschi occidentali, potrebbero rovesciare l'equilibrio di potenza nell'Europa centrale, avrebbero un'importanza soltanto marginale rispetto agli Stati Uniti d'Europa con una popolazione quindici volte maggiore; la Germania orientale sarebbe quindi fisicamente incapace di alterare in modo significativo l'equilibrio di potenza, anche se ciò fosse politicamente possibile.

Ma ciò significa guardare troppo avanti, poiché è illusorio pensare che una buona soluzione del problema tedesco possa essere trovata presto. La possibilità di un vero successo dell'Ostpolitik perseguita da un'Europa federale, ha invece un'importanza immediata, perché l'Europa federale avrebbe le risorse che permetterebbero un vero mutamento nei rapporti con la Russia. Essa creerebbe le condizioni nelle quali una progressiva liberalizzazione nell'Europa orientale e nella Germania dell'Est sarebbe possibile e potrebbe condurre sia ad un processo generale di controllo degli armamenti e di disarmo da parte dell'America e dell'Unione Sovietica, che alla soluzione del problema della sicurezza e distensione nell'Europa centrale.

## L'Europa, catalizzatore dell'unità mondiale

Sin dal 1945, le nazioni europee si sono andate spogliando degli imperi con i quali avevano dominato il mondo per molti secoli. Gli europei, nel complesso, si sono adattati di buona grazia alla nuova situazione. Ma non hanno ancora le idee chiare sul ruolo da svolgere nel mondo post-coloniale. Adattando l'osservazione fatta da Dean Acheson a proposito della Gran Bretagna, l'Europa ha perso i suoi imperi, ma non ha ancora trovato il suo ruolo.

La Francia, dopo una disastrosa guerra coloniale nel Vietnam e mentre era ancora impegnata in un'altra in Algeria, fece dei notevoli passi avanti nella soluzione di questo problema, promuovendo l'associazione delle colonie e delle ex-colonie con la CEE. Ciò tuttavia aveva due difetti. La forma dell'associazione iniziale non era adeguata sebbene venisse rettificata mediante negoziati in una nuova associazione, la Convenzione di Yaoundé, che entrò in vigore nel giugno del 1964 e che era corredata da istituzioni in cui gli Stati Associati d'oltremare erano posti nella stessa posizione dei membri della CEE. È inoltre assurdo concentrare gli aiuti dell'intera CEE su un piccolo gruppo di paesi sottosviluppati in cui vive una piccola proporzione dell'intera popolazione dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina. Ciò nondimeno è giusto il principio base per cui i paesi europei debbano avere un'azione comune nei riguardi della metà meridionale sottosviluppata del mondo; infatti solo così essi possono disporre delle risorse necessarie per avere una vera influenza sullo sviluppo e sulla prosperità

di quelle aree. La Francia gollista si allontanò tuttavia da questa politica. Le « spedizioni » di De Gaulle nell'America Latina, in Asia e nel Medio Oriente venivano fatte soltanto a nome della Francia, e sebbene i suoi discorsi fossero senza dubbio molto apprezzati, la Francia da sola non poteva assolutamente mettere in pratica quelle belle parole.

### *Un grande Commonwealth e una piccola Gran Bretagna*

Anche la Gran Bretagna aveva tenuto in gran conto le sue relazioni speciali con una gran parte del mondo sottosviluppato, vale a dire il Commonwealth; e gli inglesi furono molto amaramente delusi dei risultati. La loro esperienza dimostra come sia impossibile per una nazione europea che operi isolata dalle altre avere un'influenza determinante sugli affari mondiali. È sbagliato dire che la politica inglese verso il Commonwealth è fallita perché i paesi del Commonwealth si sono comportati male o perché essa è stata portata avanti senza competenza. Quella politica è fallita perché si basava su delle aspettative che non avrebbero mai potuto essere soddisfatte. Gli inglesi pensavano di poter guidare il Commonwealth come un sistema economico e politico, o che comunque esso avrebbe agito come un'unità negli affari mondiali senza nessuna direzione centrale; non vi era invece nessuna prospettiva che i paesi indipendenti del Commonwealth scegliessero di agire insieme o di seguire le direttive britanniche, come erano stati costretti a fare quando erano governati dalla Gran Bretagna. Gli inglesi si sentivano anche in obbligo di soddisfare una gran parte delle necessità economiche e strategiche dei paesi del Commonwealth. Ma nessuna di queste cose era possibile per il fatto che la Gran Bretagna è troppo piccola e il Commonwealth troppo grande perché essa sia un polo d'attrazione sufficiente.

È facilmente intuibile in che maniera la Gran Bretagna sia arrivata a rendersi conto che il Commonwealth era un sistema economico in cui essa in effetti soddisfaceva le

necessità principali degli altri paesi: provvedere mercati per le loro materie prime e offrire manufatti e capitali. Un centinaio di anni fa la Gran Bretagna era l'officina, non solo dell'Impero, ma del mondo. Il mondo industrializzato era composto in larga misura dalla Gran Bretagna, cosicché essa era il partner economico predominante dei paesi « sottosviluppati ». Ma questa situazione non poteva durare. Alcuni paesi si sarebbero inevitabilmente industrializzati e avrebbero reclamato la loro parte di commercio internazionale e di investimenti. Oggi, e cioè un secolo più tardi, l'industrializzazione si è propagata attraverso la parte settentrionale del globo: America del Nord, Europa, Russia e Giappone; e la Gran Bretagna non è più che la ventesima parte di questo Nord industrializzato, sia in termini di popolazione che di produzione.

Era assurdo pensare che un paese che rappresenta un ventesimo del mondo industrializzato potesse continuare ad essere il principale partner economico di paesi che rappresentano la metà del mondo sottosviluppato (se si esclude la Cina, che ha un ruolo particolare nell'economia internazionale). Eppure è a questo che è approdata la concezione del Commonwealth come sistema economico chiuso in se stesso: un'altra illusione basata sulla tacita ipotesi che la Gran Bretagna avesse le risorse di una grande potenza.

Quest'illusione è sopravvissuta fino al 1960 circa, prima della grande depressione, contro cui l'Impero aveva cercato, nel 1932, di isolarsi innalzando la barriera delle « preferenze imperiali », e poi della Seconda Guerra Mondiale e delle sue conseguenze, quando il Commonwealth fu tagliato fuori dalle economie dell'Europa e del Giappone, a causa della guerra, e dell'America per la carenza di dollari. Così è stato solo verso il 1960 che lo sviluppo dei rapporti dei paesi del Commonwealth con gli altri diciannove ventesimi del mondo industrializzato cominciò veramente ad acquistare consistenza. In seguito, dopo tanto ritardo, il movimento ha acquistato un ritmo molto rapido, come dimostrano con lampante chiarezza i dati relativi al commercio. Nel 1960 il Commonwealth inviò qualcosa

come il 24% delle sue esportazioni in Gran Bretagna; nel 1967 la proporzione era soltanto del 15%. Il livello assoluto delle esportazioni verso la Gran Bretagna non è diminuito; ma l'insieme dell'incremento è andato altrove. Anche il commercio nell'altra direzione ha subito un cambiamento altrettanto radicale: la parte delle esportazioni britanniche in direzione del Commonwealth è caduta dal 36% del 1960 al 24% del 1967. Al momento attuale le esportazioni britanniche verso il Commonwealth sono di nuovo diventate statiche, e questo in un periodo in cui le esportazioni britanniche verso i principali partner commerciali industrializzati, l'Europa e gli Stati Uniti, sono salite dell'83%.

Quest'espansione del commercio dei paesi del Commonwealth con l'America, l'Europa, il Giappone e la Russia, è di grande vantaggio per tutti. È una diretta conseguenza dello sviluppo industriale della fascia settentrionale del mondo; benché ostacolato dalla crisi economica e dalla guerra, era un fatto atteso da tempo. Un nuovo sistema commerciale era necessario per il progresso economico dei paesi del Commonwealth che avevano bisogno dei mercati e dei beni delle aree altamente industrializzate. Ma la politica inglese, almeno fino ai tempi recenti, era fondata sulla vana premessa che il sistema commerciale esistente tra la Gran Bretagna e il Commonwealth dovesse essere disturbato il meno possibile, invece che sulla determinazione di aprire nuovi e dinamici canali di commercio che rispecchiassero lo sviluppo economico del Nord industrializzato. Il risultato è stato che, tra le altre spiacevoli conseguenze, la Gran Bretagna è stata esclusa dalla CEE; inoltre l'infelice obiettivo di proteggere il sistema commerciale preferenziale è esso stesso inevitabilmente caduto. L'aver tentato di giocare alla grande potenza le è costato quindi caro ed è stato del tutto infruttuoso.

Allo stesso modo, lo sforzo di proteggere Londra quale centro finanziario del Commonwealth è stato un costoso insuccesso. L'indebitamento della sterlina, unito all'estrema riluttanza del governo inglese a porre delle restrizioni alla

fuoriuscita dei capitali dall'area della sterlina, hanno collaborato a forzare la situazione fino a un punto di rottura, dopo essere stati, per il ventennio post-bellico, una palla al piede dell'economia inglese. Oltre a ciò i tassi d'interesse erano più alti del necessario dovendo accontentare chi era in possesso di sterline; la svalutazione, che la posizione commerciale della Gran Bretagna avrebbe richiesto ben prima del 1967, era considerata un tabù a causa della posizione della sterlina come moneta di riserva; si rinunciava così ad uno dei più importanti strumenti per sanare il deficit della bilancia dei pagamenti, perché il pesante flusso di capitali verso l'area della sterlina era sacrosanto. Ma nessuna di queste ferite che la Gran Bretagna si era inflitta da sé, è servita a salvare alla fine la sterlina e la sua area.

Vi sono poi i problemi militari, riguardo ai quali la Gran Bretagna si assunse ancora una volta gli obblighi di un ruolo post-imperiale, il che portò ben presto all'abuso della sua forza di media potenza. In molti casi — come il Malacca e poi in Malesia, in Kenia, in Uganda, Tanzania, in Guiana e nell'isola Maurizio — si ebbero grandi successi. Ma il costo salì a un punto tale che, insieme alle altre zavorre post-imperiali sostenute dalla Gran Bretagna, contribuì al soffocamento dello sviluppo di una sana base economica, senza la quale non vi può essere progresso interno, né una politica costruttiva all'estero. Così il tentativo di sostenere un ruolo imperiale è giunto a una fine non troppo dignitosa.

Purtroppo, gli sforzi inglesi per entrare dapprima in un'area europea di libero scambio e poi nella CEE, sforzi che avevano dimostrato una crescente presa di coscienza della Gran Bretagna circa il suo nuovo ruolo nel mondo, erano falliti, in gran parte perché il cambiamento di politica era avvenuto troppo tardi. Solo nel 1967 il governo inglese è stato in grado di accettare il principio di una politica commerciale comune europea senza porre alcuna condizione, a parte i due punti riguardanti la Nuova Zelanda ed il commercio dello zucchero, quest'ultimo di vitale importanza per un gran numero di piccole isole. Non vi

sono quindi molti dubbi che la Gran Bretagna avrebbe potuto entrare nella CEE già nel 1962, ed è sicuro che avrebbe potuto parteciparvi perfino come membro fondatore. La Gran Bretagna, l'Europa e il Commonwealth stanno tutte pagando cara la riluttanza inglese a trattare senza riserve i paesi del Commonwealth come un settore della politica estera di un'Europa integrata.

Gli inglesi sono al di fuori della CEE; la CEE è stata danneggiata dalle controversie suscitate dall'esclusione della Gran Bretagna; e la Gran Bretagna, dal di fuori, non è in grado di esercitare una vera influenza sulla elaborazione della politica agricola e commerciale della Comunità. D'altra parte la Gran Bretagna, quale membro della CEE, potrebbe, come gli altri membri più importanti, avere una grande influenza su queste politiche e quindi sulle esportazioni del Commonwealth e degli altri paesi sottosviluppati verso quella che è di gran lunga la più importante area commerciale mondiale. Né questo rappresenta il limite delle possibilità, come ha dimostrato il Kennedy round, poiché un simile gruppo può esso stesso avere una notevole influenza sulle politiche commerciali degli altri paesi industrializzati, e in particolare dei due più importanti: l'America e il Giappone. Questi due paesi, più la Comunità allargata, assorbirebbero circa i due terzi delle esportazioni del Commonwealth d'oltremare, in confronto alla attuale parte della Gran Bretagna che è di circa un settimo. Così la Gran Bretagna, come membro della CEE, potrebbe scambiare il diritto di determinare la propria politica nei confronti di quella piccola frazione, in continuo declino, di commercio del Commonwealth, con un'effettiva influenza sulle politiche commerciali che sono un punto cruciale per il futuro sviluppo di quei paesi. Tuttavia, per ironia della sorte, il sistema commerciale del Commonwealth, malgrado ogni tentativo britannico di salvaguardarlo causando delle notevoli difficoltà per i negoziati con la CEE e dando un valido contributo al suo insuccesso, è nel frattempo radicalmente cambiato. La Gran Bretagna ha infatti imparato, pagando di persona, che è impossibile per un paese

europeo isolato perseguire una politica efficace nei riguardi di una larga parte dei paesi sottosviluppati.

*L'Europa federale e il terzo mondo:  
la necessità di un'azione comune*

I paesi europei hanno rinunciato ai loro imperi e hanno lasciato alle loro spalle dei continenti balcanizzati, in preda ad ambizioni nazionali, minacciati dall'instabilità politica, e le cui aspirazioni materiali sono ostacolate dal lento sviluppo economico. La Gran Bretagna, dopo un abile sganciamento dall'impero, non è stata capace di svolgere una politica efficace nei confronti del Commonwealth; la CEE, dopo essersi impegnata troppo a favore dei SAMA, non è stata capace di svolgere una politica attiva e coerente verso i paesi sottosviluppati nel loro insieme. Lo spettacolo di indecisione dato dai Sei durante la Conferenza sul Commercio e lo Sviluppo delle Nazioni Unite, in cui una simile politica veniva reclamata urgentemente, era in netto contrasto con i successi ottenuti dalla CEE nel Kennedy round.

L'Europa federale deve porre rimedio a questa situazione. Nella sua veste di maggiore area commerciale e come ricca fonte di « cervelli » e di finanze, l'Europa si trova in una posizione invidiabile per influenzare il progresso dei paesi sottosviluppati; anche lasciando da parte i motivi etici, ciò è nell'interesse europeo per tre importanti ragioni. La più ovvia è che il progresso economico dei due terzi della popolazione mondiale può diventare una spinta massiccia per l'espansione dell'economia mondiale, e quindi agire per il progresso economico e per l'espansione dell'Europa. In secondo luogo, l'Europa non può isolarsi dalle controversie e dalla instabilità politica dei paesi sottosviluppati, in particolare quando, come nel Sud-Est asiatico e nel Medio Oriente, ciò implica la minaccia di un conflitto tra le superpotenze; così l'Europa ha interesse ad usare la sua influenza per prevenire questi conflitti e, in generale,

per mitigare gli effetti peggiori dell'instabilità. Terza ed ultima ragione, un'Europa federale che abbia un minimo di egoismo « illuminato », si accorgerà della necessità di un sistema economico e politico internazionale in cui le differenti aree mondiali possano godere la pace e il progresso economico su un piano di parità. Finché alcuni dei più importanti paesi o gruppi regionali dell'Asia, dell'Africa o dell'America Latina, non avranno la forza politica ed economica di mettere in pratica le loro idee di eguaglianza, questo sistema non potrà tuttavia essere costruito. L'Europa, densamente popolata, strategicamente vulnerabile, e in posizione di dipendenza verso il commercio mondiale, soffre più di chiunque altro per la mancanza di una stabile comunità mondiale.

L'Europa federale potrebbe creare senza difficoltà un potente strumento politico nei riguardi dei paesi meno sviluppati, unendo i programmi di aiuti economici dei paesi membri in un bilancio comune. Un comune programma di aiuti potrebbe essere di gran lunga più efficace degli attuali programmi separati dei paesi europei.

Anche se tutti i contributi europei non venissero raccolti in un fondo comune, l'Europa federale potrebbe varare un programma tre o quattro volte superiore a quello di ogni singolo paese. Vi sarebbero meno tentazioni di non occuparsi, come i paesi europei hanno cercato spesso di fare, dei più importanti paesi del terzo mondo, le cui necessità superano le risorse di una singola potenza europea. Se l'India, per esempio, i cui 500 milioni di abitanti sono un terzo della popolazione dell'intero terzo mondo (esclusa la Cina) dovessero ricevere una proporzione adeguata del bilancio comune, ciò potrebbe avere una vera influenza sui problemi indiani. Il Pakistan, l'Indonesia e il Brasile sono altri paesi con grandi popolazioni sui cui problemi l'Europa potrebbe avere un'influenza molto maggiore di quella di cui gode attualmente. Né si può replicare che, dato che vi sono gli americani che se ne stanno occupando, non dobbiamo farlo noi; infatti, anche tenuto conto dell'aiuto americano, le entrate pro capite di quelle popo-

lazioni continuano ad essere molto basse. La drastica riduzione degli stanziamenti americani degli ultimi due anni, inoltre, dimostra quale pericolo sia per i paesi sottosviluppati fare troppo assegnamento su una sola fonte.

Non meno importante dell'aiuto finanziario sono le risorse europee scientifiche e tecniche. Una delle prospettive piú ambite dagli studenti dei paesi sottosviluppati è rappresentata da un posto in un'università o in una scuola tecnica europea. L'Europa potrebbe offrire un piú vasto programma di aiuti culturali, mirante non solo a provvedere a un'educazione per l'attuale generazione di studenti, ma anche a consentire ai paesi sottosviluppati di porre le basi per un sistema educativo indipendente. Un programma del genere potrebbe avere un importante effetto sia sulle economie che sugli atteggiamenti dei paesi beneficiari.

L'Europa federale, con le sue intense relazioni commerciali con le piú importanti zone sottosviluppate del mondo, potrebbe contribuire efficacemente al loro sviluppo economico anche mediante una politica commerciale liberale. Se si eccettua l'agricoltura, la politica commerciale della CEE è stata nell'insieme una politica liberale; l'allargamento della Comunità potrebbe contribuire a rafforzare questa tendenza. Ciò potrebbe essere garantito offrendo ai paesi sottosviluppati un sistema di preferenze generalizzate, principio questo che è già stato accettato dai principali paesi europei nella Conferenza sul Commercio e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite.

L'Europa federale dovrebbe quindi avere una politica economica attiva nei riguardi del terzo mondo. Vi è anche la prospettiva seducente che essa possa svolgere un efficace ruolo politico anche al di fuori dei propri confini, tale forse da includere un contributo strategico alle operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace, naturalmente a patto che una Comunità Politica Europea fornisca gli strumenti per un'azione collettiva. A parte la Francia, i paesi dell'Europa continentale sono, tuttavia, molto reticenti per quel che riguarda qualsiasi ruolo strategico impor-

tante al di fuori dell'Europa; e il loro atteggiamento è ragionevole. Infatti l'aiuto economico ai paesi poveri è, in generale, uno strumento molto più produttivo di un intervento militare. Tuttavia, mentre esso può senz'altro essere definito un buon metodo di lavoro, non è affatto da prendere in assoluto. Un contributo europeo ad una forza di sicurezza delle Nazioni Unite sarebbe utile; è difficile non credere che una forza europea frapposta tra gli Arabi e gli Israeliani e del tutto imparziale, potrebbe in futuro avere un ruolo efficace nell'impedire una guerra in cui potrebbero essere coinvolti gli Stati Uniti e la Russia; tale ruolo militare potrebbe comunque essere la premessa per giungere ad un accordo sostenuto dalla forza economica dell'Europa. Malgrado queste eventualità, tuttavia, il ruolo europeo nei rapporti col terzo mondo sarebbe, e dovrebbe essere, essenzialmente un ruolo economico e politico, per mettere i paesi sottosviluppati in condizione di reggersi autonomamente dal punto di vista finanziario e di evitare un'eccessiva dipendenza dalle due superpotenze. In questa maniera, gli europei, uniti in un'Europa federale, potrebbero contribuire molto più efficacemente al progresso economico e politico del terzo mondo di quanto non abbiano fatto fino ad ora.

### *L'Europa federale: catalizzatore per un mondo federale*

La struttura del sistema politico mondiale trarrebbe grandi benefici dalla creazione di una forte Federazione europea. Il mondo è attualmente dominato da due superpotenze, e ciò non è un bene per nessuno, come abbiamo visto in questo capitolo e nei due precedenti. Nell'Europa centrale la possibilità di una comune difesa europea sarebbe un fattore di pace e di stabilità; il potenziale militare europeo potrebbe avere un'influenza benefica sul controllo degli armamenti e sul disarmo delle superpotenze. Ma il ruolo europeo più importante verrebbe ad essere il suo grosso peso sull'economia mondiale.

Oltre ai paesi sottosviluppati, di cui abbiamo già esaminato i problemi nelle pagine precedenti, vi sono alcune altre nazioni ad alto reddito i cui rapporti con l'Europa sono particolarmente importanti: cioè il Giappone, l'Australia, il Canada e la Nuova Zelanda. Con il suo straordinario sviluppo economico il Giappone riuscirà a raggiungere il tenore di vita ed il livello economico europei nei prossimi dieci anni. Con una popolazione pari alla metà di quella dell'attuale Comunità Europea, e con alcune straordinarie capacità tecnologiche, il Giappone sarà fra breve in grado di diventare uno dei più importanti partner economici per l'Europa, e quando saranno superate le barriere di cultura e di pura distanza geografica, anche un efficace alleato politico.

L'Australia, il Canada e la Nuova Zelanda sono in molti sensi complementari all'Europa, con le loro grandi risorse e la loro capacità di assorbimento di nuova popolazione in una società con un comune denominatore di cultura europea. Non si è ancora pensato a questo nei rapporti fra questi tre paesi e la CEE. Il problema principale sta nel fatto che la CEE si è sforzata di mettere in pratica la sua politica agricola comune con un « taglio » nettamente protezionista, e ciò ha accentuato il conflitto d'interesse tra le due parti. Tuttavia, man mano che l'agricoltura europea diviene una piccola parte di un'economia in espansione, questo ostacolo diminuirà.

Lo sviluppo futuro del sistema mondiale, tuttavia, dipende in gran parte dall'affermarsi di potenti entità economiche e politiche nelle aree sottosviluppate. L'India, il Pakistan, il Brasile, l'Indonesia e la Cina hanno le popolazioni per diventare le colonne del sistema economico e politico mondiale; l'America Latina, il Medio Oriente, il Sud-Est Asiatico e l'Africa potrebbero almeno diventare delle importanti unità economiche, se fossero in grado di creare dei mercati comuni (per il momento soltanto l'America Latina ha fatto dei progressi importanti su scala continentale). La Cina dispone del più grosso potenziale, se solo riuscirà a superare i suoi disordini interni; ma la

frattura fra la Cina e il resto del mondo fa da freno ad uno sviluppo in questo senso. Particolarmente grave è poi la frattura fra la Cina e le due superpotenze; il che rende ancora piú importante che l'Europa provi a superare questo ostacolo. Gli altri paesi e le altre zone mondiali hanno numerosi altri problemi da superare, ma non è impossibile che per la fine del secolo piú di uno di essi possa fare un progresso simile a quello che il Giappone sta facendo adesso. Se questo accadrà, le prospettive del sistema politico mondiale cominceranno a cambiare; infatti vi saranno nella parte meridionale del globo delle unità, che insieme a quelle esistenti nel Nord industrializzato, potranno unirsi agli Stati Uniti d'Europa nella funzione di pilastri della comunità mondiale.

Tutto ciò presenta senza dubbio delle difficoltà. Cosí non vi potrà essere un sistema comunitario mondiale se continua ad esistere un'eccessiva diseguaglianza tra i suoi membri piú importanti. I loro livelli economici non dovrebbero essere cosí radicalmente divergenti, si dovrebbe contenere l'aumento della popolazione. Allo stesso tempo la grandezza di tali aree politiche dovrebbe essere piuttosto rilevante, in modo da permettere il perseguimento di una politica estera efficace. Di qui l'importanza dell'unione dei paesi di dimensioni medie e piccole, sia nelle altre parti del mondo che in Europa, in Comunità regionali o Federazioni.

Sembra anche necessario che i partners di un'effettiva comunità abbiano dei punti in comune nei loro sistemi economici e politici. Per questa ragione una tendenza verso la « convergenza » tra sistemi differenti diventa un fattore positivo per la creazione di una comunità mondiale.

In una prospettiva piú vasta, nell'arco di tre o quattro decenni si dovrebbe sviluppare un certo grado di parità e di convergenza tra l'Europa, l'America, la Russia e il Giappone e, se vi sarà un decollo economico sufficientemente forte, tra l'India, il Pakistan e il Brasile (e forse un mercato comune dell'America Latina). Vi sarebbe inoltre un certo numero di medie potenze con un'importante capa-

cità economica. Con una crescente alleanza tra alcuni dei piú importanti pilastri e una crescente collaborazione tra gli stati medi e piú piccoli, potrebbe crearsi una nuova struttura di comunità mondiale, proprio come è stata creata la Comunità Europea, cioè partendo dall'alleanza franco-tedesca. Potrebbero crearsi valide istituzioni mondiali, sufficientemente federate da poter riuscire dove le Nazioni Unite, essendo basate su sovranità nazionali gelosamente custodite dagli stati-membri, sono inevitabilmente fallite.

In un simile processo gli Stati Uniti di Europa svolgerebbero un ruolo chiave. Prima di tutto, l'Europa saprebbe indicare come si crea una comunità, perché avrebbe già l'esperienza dell'unione dei vecchi e in apparenza intrattabili stati nazionali europei. In secondo luogo, l'Europa ha dei legami profondi con la maggior parte delle zone del mondo, legami che si fondano su relazioni durate per secoli. Vi è stata una certa reazione, in Asia e in Africa, contro gli europei per la loro lunga dominazione coloniale, ma essa è già nella fase declinante e dovrebbe scomparire nei prossimi anni. In questo contesto la condotta di paesi europei quali la Gran Bretagna e la Francia nel trattare i loro problemi razziali interni sarà altrettanto importante della politica estera, commerciale e degli aiuti nei confronti dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina.

A patto dunque che riesca ad elaborare delle politiche, sia interne che estere, intelligenti, l'Europa dovrebbe essere in grado di sviluppare un'intesa con la maggior parte delle altre regioni, su cui potrebbero essere eventualmente basati dei rapporti di alleanza. Questo ruolo non sembra poter essere svolto dalla Russia o dall'America, impegnate in una lotta di potere e, a parere generale, legate a formule ideologiche che non possono attirare grande simpatia. L'Europa, nella sua qualità di grande potenza economica che sviluppa delle nuove istituzioni sociali ed economiche e con un ruolo strategico dichiaratamente pacifico, non soffrirebbe di questi handicap; gli Stati Uniti d'Europa pertanto hanno in mano l'opportunità di fungere da polo di attrazione di una comunità federale mondiale.

Ben lungi dall'esservi un conflitto, come talvolta viene detto, tra la creazione di nuove unità regionali e l'eventuale formazione di un governo mondiale federale, noi pensiamo che i due processi siano inscindibili e reciprocamente necessari. Sarebbe una follia credere che la realizzazione di un'autorità mondiale con poteri effettivi possa essere facile o rapida; essa sarà possibile soltanto quando saranno risolte molte delle attuali tensioni. Alcuni potenti stati sono ancora impegnati in ideologie espansionistiche, e fino a che queste persisteranno il progresso non potrà che essere lento e difficile. Ma un'Europa federale non apparterrà a questa categoria e anche a breve termine la sua forza potrebbe essere usata come influenza moderatrice nel mondo. Così anche se il cammino davanti a noi è lungo ed incerto, una Europa federale potrebbe dare un importante contributo alla realizzazione di una comunità mondiale più organizzata e più sicura.

## La struttura politica degli Stati Uniti d'Europa

Nei capitoli precedenti abbiamo delineato i compiti che un'Europa unita dovrebbe affrontare.

Attualmente l'Europa non è in grado di sobbarcarseli pur avendo le risorse occorrenti. Le manca la struttura politica necessaria. Per assolvere questi compiti efficacemente, l'Europa unita avrà infatti bisogno di istituzioni forti, capaci di agire per conto dei membri del gruppo nel suo insieme. Il bisogno di tali istituzioni sarà tanto più grande a causa della vasta gamma dei problemi politici da risolvere e della necessità di conciliare un più ampio raggio di interessi nazionali di quanto non comporti oggi la limitata Comunità dei Sei.

La questione fondamentale è se le nazioni d'Europa sono disposte a fare i passi necessari per conferire un potere reale alle istituzioni che agirebbero in loro nome. Se non esiste una volontà in questo senso, l'ampliamento della Comunità esistente o la costruzione di una nuova Comunità sarà inutile. Questo è il punto nevralgico della situazione attuale. Un punto che la Gran Bretagna ha finora diligentemente evitato. Il desiderio di rimaner aggrappata agli orpelli dell'indipendenza e della sovranità nazionale si è rivelato più forte che la frustrazione inerente alla sua posizione di media potenza. I Sei, da parte loro, hanno mostrato qualche maggior audacia, anche se il loro rapporto con le istituzioni soprannazionali è stato spesso caratterizzato più da rotture che da un effettivo sostegno.

Oggi questo problema non può più essere evitato. O

gli stati-nazione d'Europa troveranno il coraggio di costruire un nuovo sistema politico con istituzioni efficaci oppure continueranno a fare dei gesti vuoti nella direzione dell'unità. Ciò che si richiede è il trasferimento di alcuni poteri importanti dagli stati membri alle istituzioni che agiscono nell'interesse di tutti. È questo trasferimento che costituisce il problema critico. Esso deve aver luogo se l'Europa vuole raggiungere l'unità. E non basta: deve essere raggiunto al più presto possibile. È necessaria quindi una strategia per un rapido e progressivo trasferimento di autorità e poteri da istituzioni nazionali a istituzioni europee.

Questa strategia dovrebbe essere elaborata, almeno nelle linee generali, al momento dell'ampliamento della Comunità e dovrebbe assumere la forma di un nuovo periodo di transizione basato su una programmazione delle scadenze, con lo scopo di conseguire quelle riforme istituzionali radicali che sono necessarie affinché la Comunità allargata possa svolgere le sue funzioni in modo efficiente e con reali garanzie democratiche.

### *Istituzioni e ampliamento*

Il principale scopo di questo capitolo è di delineare le fasi di un tale periodo di transizione. Durante i negoziati sarà comunque necessario effettuare anche una serie di immediati aggiustamenti nelle attuali istituzioni comunitarie per accogliere i bisogni dei nuovi membri. Prima di dedicarci a temi più vasti, ci proponiamo di esaminare innanzitutto una serie di problemi che probabilmente sorgeranno durante questo processo e di suggerire le soluzioni adatte.

È improbabile che in questa fase si incontrino gravi problemi. Tuttavia si possono prevedere certe difficoltà. Per quanto riguarda il Consiglio dei Ministri, il problema più importante è come superare le difficoltà crescenti che questo organismo incontrerà probabilmente nel dover con-

ciliare gli interessi di dieci invece che di sei governi membri. La soluzione sta nel trattato esistente, che prevede per la maggior parte dei punti di discussione un voto maggioritario qualificato. Dopo la crisi del 1965-66 esso di fatto non è stato applicato: sarà estremamente importante che la regola del voto maggioritario sia rigorosamente adottata in una Comunità ampliata.

Contemporaneamente sarà necessario effettuare qualche modifica rispetto alle norme che regolano la ponderazione dei voti all'interno del Consiglio, e anche il numero dei voti a favore necessario per un voto maggioritario su proposte che non siano scaturite dalla Commissione. L'idea base dell'attuale ordinamento è che una maggioranza qualificata dovrebbe consistere in due terzi del totale dei voti e che il voto combinato dei membri più forti non dovrebbe poter scavalcare quello dei membri più piccoli. Gli stessi principi dovrebbero essere applicati nella Comunità ampliata.

Per quanto concerne la Commissione, il problema più importante da risolvere è quello della sua dimensione. Come l'attuale Commissione affermò nel suo rapporto sui problemi dell'adesione: « L'augmentation du nombre des membres de la Commission, s'il présente un enrichissement personnel, n'est pas sans occasionner un alourdissement fonctionnel ». Ciò che aveva in mente mentre faceva questo commento era la sua propria esperienza, poiché non vi è dubbio che l'aumento dei suoi membri da nove a quattordici, che ebbe luogo quando i tre esecutivi (Alta Autorità della CECA, e le Commissioni dell'Euratom e della CEE) vennero fusi in un unico organismo nell'estate del 1967, ha fortemente complicato il suo stesso funzionamento interno. Ciononostante, il rapporto riconosce che non sarebbe possibile ridurre le sue dimensioni ad un punto in cui ogni stato membro non avesse più almeno un proprio rappresentante. La Commissione stessa non offre una soluzione a questo problema: essa fa rilevare semplicemente che: « la détermination du nombre des membres de la Commission devrait s'effectuer en tenant

compte à la fois de son caractère collegial et des exigences d'efficacité ».

Per quanto le Comunità esistenti siano impegnate in linea di principio a ridurre la dimensione della Commissione da quattordici al numero primitivo di nove membri, e l'esperienza della Commissione ampliata abbia dimostrato quanto ciò sia auspicabile, è tuttavia difficile immaginare che i nuovi soci accetterebbero un organismo di nove membri. Ciò significherebbe inevitabilmente che almeno uno di essi ne sarebbe escluso. A questo punto, il meglio che si possa sperare sarebbe un organismo dalle dimensioni attuali, in cui i paesi più grandi (Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna) sarebbero rappresentati ognuno da due membri, mentre gli altri sei ne avrebbero uno ciascuno. Il totale dei membri, quattordici, sarebbe ancora notevolmente più basso che nella maggior parte dei gabinetti nazionali. Si potrebbe anche sostenere che la Commissione Hallstein non doveva tanto la sua efficacia al numero ristretto dei componenti quanto a fattori assai diversi, come il clima politico generale e l'abilità politica e il prestigio del triumvirato Hallstein-Mansholt-Marjolin che ne assunsero l'effettiva direzione. Il numero di nove non contiene certamente nessuna magia politica, come dimostrarono le tristi vicende dell'Alta Autorità della CECA nei suoi anni di declino.

L'ampliamento della Corte di Giustizia oppure del Comitato Economico e Sociale non comporterebbe tali problemi. Questi potrebbero sorgere invece nel caso del Parlamento Europeo. Qui di nuovo il rapporto della Commissione indica l'esistenza di un problema senza indicare come potrebbe venir risolto. Stabilendo che con l'entrata di nuovi membri il numero dei delegati andrà aumentato, si dichiara soltanto: « La repartition des sièges entre les représentants des peuples des États réunis dans la Communauté devrait être reexaminée à cette occasion ». Il fatto è che attualmente i paesi più piccoli nella Comunità hanno in proporzione più seggi di quanto non spetterebbe loro in base ad una distribuzione basata esclusivamente sulla popola-

zione. Il risultato netto è che i tre paesi del Benelux, con una popolazione complessiva (a metà del 1966) di poco più di 22 milioni hanno un totale di 34 seggi parlamentari, cioè soltanto due in meno delle rappresentanze individuali assegnate alla Francia, Germania e Italia con popolazioni di 49, 59 e 51 milioni rispettivamente. La disparità più evidente riguarda il caso del Lussemburgo: sei seggi per una popolazione di soltanto 335.000 unità.

Questa situazione è un'ulteriore illustrazione della maniera in cui il sistema attuale fu concepito, allo scopo di salvaguardare gli interessi nazionali. Nella sua forma odierna, la composizione del Parlamento Europeo si presenta chiaramente distorta sul piano della rappresentanza. Tuttavia l'introduzione di un sistema basato esclusivamente sul criterio della popolazione, se continuasse ad essere legato alle unità nazionali, creerebbe seri problemi in un'altra direzione. Per dare anche un solo seggio al Lussemburgo, occorrerebbe elevare il numero dei parlamentari a più di 700, un numero evidentemente eccessivo. Si sarebbe tentati di argomentare che il principio di rappresentanza non dovrebbe tener conto delle frontiere nazionali. Ma perfino negli Stati Uniti i seggi di ambedue le Camere del Congresso vengono assegnati in base ai singoli stati membri. Non sarebbe perciò realistico supporre che gli stati europei siano disposti a prefigurare nel Parlamento un sistema federale embrionale. Tuttavia rimane ancora aperta la questione se l'attuale grado di disparità fra popolazione e rappresentanza parlamentare debba continuare immutato. Il problema è difficile e sarà probabilmente meglio prendere le decisioni in occasione dell'introduzione di elezioni dirette piuttosto che procedere a soluzioni affrettate, come avverrebbe quasi certamente al momento dell'adesione dei nuovi membri. Nel frattempo la rappresentanza nel Parlamento europeo potrebbe continuare, come ora, sulla base dei numeri concordati dalla Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa. Ciò darebbe 36 seggi alla Gran Bretagna (come per l'Italia, la Francia e la Germania); 10 ciascuno per la Danimarca e la Norvegia, e 8 alla Repubblica d'Irlanda.

## *Il periodo di transizione*

Parallelamente alle modifiche delle dimensioni delle varie istituzioni comunitarie, i negoziati con nuovi membri dovrebbero essere usati anche per mettere in moto, sul piano istituzionale, la preparazione di misure piú ampie. Un accordo oppure un calendario per future trattative dovrebbe in via di principio essere allegato, sotto forma di protocollo speciale, ai trattati di adesione. Se, per qualche ragione, questo fosse impossibile, dovrebbe intervenire un accordo fra gli attuali e i nuovi membri della Comunità, per arrivare alle decisioni necessarie entro un periodo di tempo specifico e strettamente limitato a decorrere dalla effettiva entrata dei nuovi membri.

Lo scopo del protocollo sarebbe di stabilire gli obiettivi da raggiungere in un periodo transitorio di una durata paragonabile a quella che fu originalmente posta per la realizzazione dell'unione doganale. Queste fasi avrebbero lo scopo di rinforzare progressivamente le istituzioni comuni, affinché queste possano alla fine essere in grado di assumere i poteri che attualmente si trovano in gran parte nelle mani delle autorità nazionali.

Prima delle decisioni prese all'Aja, alla fine del 1969, sembrava che il punto di partenza per la riforma istituzionale dovesse essere, in seguito all'ampliamento, l'attivazione delle clausole del Trattato riguardanti il finanziamento diretto della Comunità e l'introduzione di alcuni reali poteri di bilancio da assegnare al Parlamento Europeo. Per questi due punti sono state nel frattempo concordate alcune misure. Dal gennaio 1971 il totale degli introiti dei prelievi agricoli e una crescente percentuale della tariffa doganale saranno versati direttamente al bilancio comunitario. In piú è stato concordato che dal gennaio 1975 ogni deficit sarà colmato attraverso una aliquota della tassa sul valore aggiunto. Alla stessa data saranno conferiti al Parlamento Europeo anche alcuni limitati poteri sul bilancio comunitario. Nel sistema adottato il Consiglio avrà l'obbligo di sottoporre le sue proposte di bi-

lancio (compilate sulla base di una bozza preliminare elaborata dalla Commissione) al Parlamento per l'approvazione. Il Parlamento avrà il diritto, entro certi limiti, di emendare la proposta del Consiglio con un voto maggioritario. In questo caso il Consiglio può successivamente scartare o rivedere gli emendamenti proposti, ma soltanto attraverso un voto maggioritario. Il Parlamento avrebbe poi un'ulteriore occasione per esaminare il bilancio con la possibilità di cambiarlo di nuovo con una maggioranza di tre quinti. Se il Parlamento non dovesse giungere ad una decisione entro un determinato periodo di tempo, tuttavia, il bilancio sarà considerato adottato così come era stato emendato dal Consiglio.

### *La prima fase*

Il compito più urgente per la prima fase del periodo di transizione sarà di elaborare e raggiungere un accordo per una serie di cambiamenti più fondamentali nella struttura istituzionale.

Il primo di questi cambiamenti dovrebbe riguardare il metodo con cui si designano i membri della Commissione. Lo scopo sarebbe di togliere progressivamente questo procedimento dalle mani dei governi nazionali. Questo può essere ottenuto connettendo il Parlamento con la procedura di nomina e richiedendo anche che esso approvi le designazioni prima che i membri prendano possesso della carica. Il cambiamento della procedura di nomina potrebbe essere raggiunto in vari modi. Un metodo sarebbe di creare un collegio elettorale composto da rappresentanti dei governi e del Parlamento a parità di numero. Come alternativa il Consiglio e il Parlamento potrebbero ognuno nominare metà dei membri della Commissione. In ambedue i casi la lista completa verrebbe sottoposta al voto di conferma di una sessione plenaria del Parlamento. Nel caso di una disputa fra il Consiglio e il Parlamento, o della mancata nomina entro un determinato lasso di tempo, la re-

sponsabilità della designazione passerebbe interamente nelle mani del Parlamento Europeo.

La seconda importante riforma sarebbe l'elaborazione di piani per l'elezione diretta di una parte sostanziale dei membri del Parlamento Europeo. In tal senso furono infatti avanzate già diverse proposte redatte nel lontano 1960 dal Parlamento. Ciò avveniva sulla base di un articolo dei trattati contenente disposizioni per le elezioni dirette, anche se il momento della loro introduzione non era specificato. Lo schema proponeva un aumento numerico dei parlamentari dagli attuali 142 a 426 e l'introduzione di elezioni dirette in due fasi. Durante la prima di queste, un terzo dei membri avrebbe continuato ad essere eletto, come ora, dalle assemblee nazionali mentre i rimanenti due terzi avrebbero dovuto essere eletti direttamente secondo leggi elettorali approvate da ognuno degli stati-membri. Nella seconda fase l'intero corpo dei parlamentari avrebbe dovuto essere eletto con procedura uniforme in tutta la Comunità.

L'idea base di questo processo in due fasi si fondava sul desiderio di mantenere legami personali fra il Parlamento comunitario ed i Parlamenti nazionali, e anche sulla convinzione che nei primi tempi la carica di membro del Parlamento Europeo potesse di per sé non avere sufficienti attrattive perché degli uomini che avevano raggiunto nel proprio paese un certo grado di prestigio potessero decidersi a presentarsi alle elezioni. Per queste ragioni sarà probabilmente opportuno seguire la procedura in due fasi suggerita dal Parlamento Europeo.

Certamente vi è molto da dire a favore di una introduzione anticipata di un sistema parziale di elezioni dirette. Esse non sarebbero soltanto un mezzo per dare ai singoli cittadini dei paesi membri la possibilità di una qualche (anche se limitata) partecipazione attiva e diretta agli affari della Comunità, ma anche per stimolare la creazione di genuini partiti politici comunitari. La creazione di tali partiti è molto importante per un efficace processo di integrazione politica, ma fino a quando il potere sarà concentrato

a livello nazionale sarà inevitabile che i partiti politici rimangano essenzialmente delle organizzazioni nazionali. Negli ultimi anni vi è stata una crescente tendenza ai legami attraverso le frontiere fra i partiti più importanti, ma questi contatti non hanno ancora molto significato finché si svolgono al di fuori del Parlamento Europeo. Un Parlamento eletto anche soltanto parzialmente, con poteri accresciuti, costituirebbe invece uno stimolo per il rafforzamento di nuove strutture partitiche a livello europeo. Se, come è stato suggerito, il Parlamento ottenesse voce in capitolo riguardo alla nomina dei membri della Commissione, i partiti avrebbero allora almeno da assegnare qualche incarico, di importanza paragonabile a quelli di cui dispongono a livello nazionale. In breve, questo complesso di misure comincerebbe a renderlo attraente in termini di prospettive di carriera per gli uomini politici. Raggiunto questo risultato, nuove, forti pressioni sorgerebbero a livello dei partiti per rafforzare l'attuale meccanismo di coordinamento e per procedere alla creazione di partiti politici europei genuini.

Il terzo elemento importante nel pacchetto di riforme istituzionali da elaborare nella prima fase sarebbe una nuova procedura per l'approvazione delle leggi comunitarie. Attualmente, come si ricorderà, la Commissione propone; il Parlamento e il Comitato Economico e Sociale vengono consultati; ma le decisioni sono interamente nelle mani del Consiglio dei Ministri. Ciò dev'essere cambiato. In particolare, si dovrà rendere il sistema più democratico. Ciò implica un più efficace inserimento del Parlamento nella procedura legislativa. Il modo migliore per raggiungere questo scopo sarebbe l'istituzione di una procedura in due fasi per l'esame di ogni proposta legislativa. La prima fase rimarrebbe come ora puramente consultiva. Il Consiglio avrebbe cioè l'obbligo di richiedere l'opinione del Parlamento su ogni proposta della Commissione, prima di arrivare alle proprie decisioni. Ciò è un modo utile per attirare l'attenzione dei ministri sulle opinioni dei parlamentari e per offrire a questi ultimi l'occasione di influen-

zare le delibere del Consiglio nella fase formativa. Contrariamente alla procedura presente, però, il processo di approvazione non si fermerebbe con la decisione del Consiglio. Vi sarebbe poi ancora una seconda fase parlamentare di carattere deliberativo. Il Consiglio avrebbe l'obbligo di trasmettere le sue decisioni al Parlamento e di ottenere l'approvazione con voto maggioritario prima della loro entrata in vigore. Per avere un significato, ciò implicherebbe evidentemente che il Parlamento abbia la possibilità di emendare la proposta del Consiglio e a questo scopo sarebbero da prendere in considerazione due alternative. Una sarebbe di richiedere per l'inclusione dell'emendamento nella proposta, una maggioranza parlamentare dei due terzi dei voti. L'altra, con la quale i ministri avrebbero sempre l'ultima parola, richiederebbe che gli emendamenti proposti dal Parlamento fossero sottoposti al Consiglio dove, come per la procedura di bilancio concordata alla fine del 1969, occorrerebbe una maggioranza qualificata per respingerli.

Queste misure, un nuovo metodo per designare i membri della Commissione, l'elezione diretta parziale di un Parlamento ampliato e l'aumento dei suoi poteri legislativi, costituirebbero gli elementi essenziali da concordare durante la prima tappa del periodo di transizione. Tre o quattro anni potrebbero essere concessi per questo sviluppo, durante i quali le decisioni necessarie sarebbero prese con la procedura attuale che richiede il voto maggioritario del Consiglio. In caso esso non riuscisse ad arrivare ad un accordo nel tempo stabilito, una procedura speciale dovrebbe entrare in vigore allo scopo di conferire al Parlamento Europeo il potere di prendere le decisioni necessarie.

### *La seconda fase*

La seconda fase del periodo di transizione comincerebbe appena le riforme sopra delineate fossero state concordate. Durante i cinque o sei anni successivi, esse entre-

rebbero poi in vigore e si inizierebbero ulteriori sviluppi istituzionali. Questi consisterebbero di tre punti principali. Il primo sarebbe il rafforzamento di altre istituzioni comunitarie esistenti. Il secondo la creazione di una nuova istituzione comunitaria che rappresenterebbe le autorità regionali. Il terzo la preparazione e l'approvazione dei piani per la terza ed ultima fase.

Riguardo al primo punto, un passo importante sarebbe di riformare la composizione del Comitato Economico e Sociale. Questo organismo si compone attualmente di 101 rappresentanti dei vari interessi economici e sociali e viene consultato, anche se non per tutte, per la maggior parte delle proposte della Commissione. I suoi membri vengono scelti dal Consiglio dei Ministri su proposta dei governi nazionali fra i dirigenti di organizzazioni di interesse nazionale: organizzazioni dei datori di lavoro e degli industriali, unioni degli agricoltori, sindacati, ecc. Da quando fu costituito, tuttavia, una nuova serie di strutture di gruppi d'interesse è sorta a livello comunitario, raggruppando praticamente tutte le organizzazioni nazionali più importanti. Questi organismi, pur essendo in molti casi piuttosto deboli, hanno già svolto un buon lavoro educando i loro membri ai problemi inerenti al processo di integrazione e cercando per essi delle soluzioni comuni. Il rafforzamento dell'infrastruttura politica comunitaria richiederebbe logicamente che i membri futuri del Comitato Economico e Sociale fossero scelti dalla Commissione fra candidati presentati da questi gruppi europei piuttosto che da organizzazioni nazionali. Ciò sarebbe non soltanto utile ai fini d'una maggiore coesione interna di questi organismi, ma conferirebbe loro un significato più profondo. Nello stesso tempo sarebbe auspicabile dare al Comitato il diritto d'iniziativa per esprimere la sua opinione su tutte le proposte legislative. Non vi è nessuna ragione per il mantenimento delle restrizioni di questo suo diritto, tanto più che esso è stato nella pratica largamente esteso, dato che sia il Consiglio che la Commissione hanno l'abitudine di accogliere positivamente le richieste del Comitato di essere consultato.

Misure parallele dovrebbero essere prese in questa fase per rafforzare anche l'autorità e il potere della Corte di Giustizia della Comunità. Anche qui l'attuale sistema lascia la nomina dei giudici interamente nelle mani dei governi nazionali e inoltre limita la loro designazione ad un ristretto numero di anni. Nell'ambito della strategia generale per trasferire il potere dalle autorità nazionali a quelle comunitarie, occorrerebbe introdurre un nuovo sistema che affidasse la nomina — a vita — alla Commissione. Nello stesso tempo si dovrebbero iniziare dei passi per includere una Carta dei Diritti dell'Uomo come parte integrante della costituzione comunitaria, per dare agli individui un accesso più libero alla Corte e quindi la possibilità di opporsi agli atti legislativi delle istituzioni, e per conferire alla Corte più autorità di quanto non abbia attualmente rispetto alle corti nazionali in materia di operato della Comunità.

Altre misure da prendere durante la seconda fase dovrebbero mirare a sviluppare l'autorità e i poteri della Commissione e del Parlamento. È probabile che contemporaneamente si avrebbero importanti sviluppi della politica comune in vari nuovi settori, comprese la politica estera e di difesa. Ambedue le istituzioni dovrebbero svolgere un ruolo maggiore in questo processo. Sarebbe per esempio importante assicurare che i meccanismi necessari per operare in questi campi fossero posti sotto il loro controllo congiunto. Questo principio potrebbe essere applicato alla nuova struttura del comando militare che sarà necessaria, ai centri di approvvigionamento militare, e ad un servizio diplomatico europeo che potrebbe venir creato inizialmente per rappresentare gli interessi della Comunità presso le istituzioni internazionali. La Commissione dovrebbe anche essere investita della responsabilità di operare, sotto controllo parlamentare, in eventuali casi di emergenza militare o diplomatica.

Le due istituzioni dovrebbero anche essere responsabili delle nuove Agenzie create in altri campi. Queste potrebbero per esempio includere nuovi centri di ricerca e

sviluppo, centri di approvvigionamento civili e un nuovo gruppo di imprese pubbliche su scala europea per quei settori che richiedono l'investimento di grossi capitali e la cui creazione è auspicabile per affrettare il progresso tecnologico ed industriale. In tutti questi campi si possono prendere delle misure per assicurare gradualmente alla Commissione e al Parlamento un ruolo centrale nella conduzione degli affari della Comunità.

Nello stesso tempo occorrerebbe adottare una procedura in virtù della quale la Commissione assumerebbe di norma la responsabilità per l'adempimento e l'esecuzione precisa della politica comune di volta in volta concordata. Nella misura in cui questo compito comportasse ulteriori passi legislativi, la Commissione dovrebbe sottoporre le proprie proposte all'approvazione del Parlamento Europeo, in modo che questo organismo abbia l'occasione di discuterle ed eventualmente emendarle.

Un'innovazione più difficile da raggiungere, anche se la sua realizzazione sarebbe altamente auspicabile per l'ulteriore sviluppo della struttura politica nel suo insieme, sarebbe la creazione di un organismo consultivo che rappresentasse le autorità regionali. La difficoltà sta nel fatto che i vari membri attuali e potenziali di un'Europa unita presentano una grande diversità di autorità regionali. Le loro dimensioni, funzioni e composizione differiscono talmente fra loro, che ogni tentativo di mettere insieme i rappresentanti di tutti avrebbe come risultato un organismo molto grande, eterogeneo e piuttosto insignificante. Ciononostante è estremamente importante che la voce delle regioni sia sentita al centro dei processi decisionali di una Europa unita. Uno dei compiti della Commissione e del Parlamento durante la seconda fase del periodo transitorio dovrebbe essere quello di elaborare un modo in cui si possa affrontare efficacemente questo problema. Può anche darsi che le riforme nazionali che vengono proposte attualmente o che sono già prese in esame (e sembra che possano scaturirne delle autorità regionali molto più forti in alcuni paesi) faciliteranno questo compito. Sarebbe certo un vantaggio

per l'intera struttura se i membri di un'Europa unita potessero raggiungere un accordo su un modello globale di organizzazione delle autorità regionali come parte di un approccio comune ad una politica regionale per tutta l'area.

Oltre a questi sviluppi, un altro importante compito da svolgere nella seconda fase sarebbe l'elaborazione di piani per un trasferimento decisivo di autorità all'interno del sistema alle istituzioni della Comunità. L'approvazione di questi piani segnerebbe la fine di questa seconda fase e il compito maggiore della terza ed ultima fase sarebbe la loro realizzazione.

### *La terza fase*

Un elemento importante in questi piani sarebbe l'introduzione dell'elezione diretta di tutti i membri del Parlamento Europeo secondo un sistema uniforme valido in tutti i paesi membri. Nello stesso tempo un procedimento elettorale dovrebbe essere introdotto anche per la Commissione allo scopo di dare ad essa una fonte di autorità del tutto indipendente dai governi nazionali.

Questo può realizzarsi in più di un modo, basato sulla struttura attuale o anche su principi nuovi. È però dubbio che, tra i modelli esistenti, i sistemi parlamentari della Europa occidentale possano fornire la soluzione giusta. La difficoltà sarebbe, in questo caso, la creazione di un organismo esecutivo efficiente da parte di un Parlamento che potrebbe benissimo continuare ad essere diviso in un numero notevole di partiti politici diversi. Un esecutivo debole potrebbe risultare molto pericoloso per un sistema federale allo stadio iniziale del suo sviluppo. In qualche maniera, il modello vigente negli Stati Uniti potrebbe essere più adatto, anche se non sarebbe opportuno che l'Europa copiasse un sistema che da tanti è ora considerato come superato. Ciò nonostante sarà quasi certamente meglio pensare in termini di un esecutivo designato per un certo numero di anni piuttosto che di uno che correrebbe ad

ogni momento il rischio di essere rovesciato da una maggioranza parlamentare ostile. Forse varrebbe la pena di prendere in considerazione un sistema nel quale il capo dell'esecutivo fosse eletto o direttamente (con garanzie contro l'elezione di un candidato minoritario, ottenibili con un'elezione in due tappe del tipo francese), oppure indirettamente dal Parlamento Europeo o da un collegio elettorale. In quest'ultimo caso, il collegio potrebbe comporsi non soltanto da rappresentanti eletti dai singoli cittadini, ma anche da un certo numero di elettori che rappresentino le autorità nazionali e regionali.

Sarebbe anche necessario esaminare con attenzione la procedura legislativa da adottare nella fase finale del periodo di transizione. Ciò solleva tutta la questione delle relazioni fra l'esecutivo da una parte e gli organismi parlamentari o altri rappresentanti dall'altra. Nella maggior parte dei sistemi federali vige il sistema bicamerale: una camera composta dai rappresentanti eletti con voto popolare, l'altra dai rappresentanti degli stati membri. In una Europa federata vi sarebbero forti motivi per conferire alla camera regionale non soltanto un potere consultivo, ma una funzione deliberativa riguardo a certi tipi di problemi di diretta importanza per le regioni. In modo simile, un Comitato Economico e Sociale riformato secondo le linee suggerite potrebbe anche avere qualcosa di piú di un ruolo puramente consultivo rispetto a certi tipi di misure legislative. Un tale sistema, anche se è distante da quelli vigenti, sia in Europa occidentale che negli Stati Uniti, differenzerebbe notevolmente il numero dei canali per una effettiva partecipazione politica e contribuirebbe così a rendere le istituzioni pienamente rispondenti ai bisogni della società europea.

### *Meccanismi per la politica estera e di difesa*

All'interno di questo quadro generale dello sviluppo istituzionale, sarebbe necessario procedere ad una serie di

preparativi per l'apparato di cui vi sarà bisogno per elaborare una politica estera e di difesa comune per la Comunità ampliata. Durante l'incontro dell'Aia, i Ministri degli Affari Esteri degli attuali stati membri sono stati incaricati di presentare entro il mese di luglio del 1970 delle proposte sul miglior modo di raggiungere « l'unificazione politica nel contesto di una Comunità ampliata ». Questo problema si trova quindi ancora una volta all'ordine del giorno della Comunità, anche se non è chiaro quali progressi saranno stati raggiunti alla conclusione dei negoziati sull'ampliamento.

In termini di sviluppi istituzionali, tuttavia, l'esatta scelta dei tempi per l'introduzione dei nuovi meccanismi è meno importante che la natura di questi meccanismi e il loro rapporto con le altre istituzioni comunitarie. Per quanto riguarda il primo aspetto, si registreranno certamente forti pressioni da parte dei governi nazionali al fine di tenere saldamente nelle proprie mani il potere decisionale e di limitare il ruolo assegnato ad un organismo del tipo della Commissione. Non esiste tuttavia nessuna ragione valida per cui un organismo con poteri simili a quelli della Commissione della CEE non debba essere introdotto in questa sfera fin dall'inizio.

Se si esamina il problema di come arrivare per esempio ad una politica estera comune, è chiaro che si presenteranno tre compiti principali. Il primo sarà quello di elaborare delle direttive politiche concordate rispetto a particolari terzi paesi, aree del mondo o problemi specifici (per esempio: trattative sul disarmo). Il secondo sarà la formazione dei meccanismi che permettano la realizzazione di queste direttive, una volta decise, e il terzo sarà di prendere le misure per migliorare le comunicazioni fra i rispettivi Ministeri degli Esteri degli stati membri. Tutti questi sono problemi per i quali il consiglio e l'iniziativa di un organismo indipendente del tipo della Commissione, sarà altrettanto essenziale che per la realizzazione dell'integrazione economica. È infatti dubbio se un qualsiasi progresso sostanziale verso questi obiettivi sia possibile, in un lasso

di tempo ragionevole, se questi vengono lasciati unicamente alle discussioni intergovernative.

Uguualmente, riguardo alla politica di difesa, occorrerà una grossa dose di immaginazione e di accurata pianificazione per creare i meccanismi necessari per compiti come l'approvvigionamento e la produzione congiunta di armi, la graduale fusione delle strutture di comando e l'introduzione di programmi d'addestramento comuni. Malgrado il fatto che il personale militare di tutti i membri d'una Comunità ampliata (con l'eccezione dell'Irlanda) abbia acquisito l'abitudine di lavorare insieme nella struttura della NATO, occorrerà ancora uno sforzo considerevole per abbattere le barriere che hanno finora impedito una integrazione militare completa in Europa occidentale. Anche qui sarà necessario un organismo forte ed indipendente capace di fornire l'impulso indispensabile per raggiungere questo fine.

È quindi d'una importanza cruciale che i nuovi meccanismi da creare contengano fin dall'inizio un elemento il più possibile indipendente e potente, sul modello della Commissione esistente nella CEE. È anche altamente auspicabile che questi nuovi meccanismi facciano parte della struttura istituzionale generale delle Comunità esistenti. Per la maggior parte delle sue componenti ciò non dovrebbe comportare grandi problemi: il Consiglio dei Ministri (nel quale possono sedere i Ministri della Difesa, in particolari occasioni, così come avviene già per altri ministri) avrà il potere decisionale definitivo; il Parlamento Europeo fornisce una piattaforma sia per le discussioni politiche generali che per l'esame di decisioni particolari; la Corte può funzionare in modo simile a quello attuale. L'unico problema importante è di stabilire se le funzioni supplementari debbano aggiungersi a quelle della Commissione già esistente o se un organismo separato debba essere creato a questo scopo.

Vi sono argomenti a favore di ambedue le soluzioni. In generale, tuttavia, sembrerebbe preferibile creare una Commissione separata per la fase iniziale dell'elaborazione di

una politica comune in questi campi. La Commissione esistente è già pesantemente oberata dai suoi doveri attuali, i quali, in ogni caso, tendono ad aumentare col tempo. Visto il volume dei compiti nuovi da affrontare nelle prime tappe dell'unione politica, sarebbe meglio creare un organismo separato libero di dedicarvi tutta la sua attenzione. Una separazione a lungo termine delle due Commissioni sarebbe però nociva al buon funzionamento della Comunità. Una volta prese le decisioni iniziali più importanti, le Commissioni dovrebbero essere fuse. Ciò potrebbe benissimo avvenire nel momento in cui il nuovo metodo per eleggere la Commissione entrerà in vigore all'inizio della seconda fase del periodo di transizione. Ciò avrebbe anche il vantaggio di accentuare e aumentare l'importanza politica del nuovo organismo. Potrebbe anche darsi, però, che il Consiglio dei Ministri decida di mantenere in questi due campi poteri maggiori per un periodo di tempo più lungo rispetto ai settori della politica economica e sociale. Sarebbe certamente esagerato aspettarsi, per esempio, che decisioni della portata di una dichiarazione di guerra o della creazione di un nuovo sistema di armamento possano essere sottratte totalmente al Consiglio dei Ministri in un futuro prevedibile.

### *Governo regionale e locale*

I cambiamenti sopra esposti richiederanno senza dubbio da parte dei membri di una Comunità ampliata uno sforzo prolungato. Nello stesso tempo però uno sforzo uguale dovrà essere compiuto per rivedere e rafforzare quei livelli inferiori di governo che sono più vicini al singolo cittadino, allo scopo di renderli più efficienti e più aperti alla partecipazione attiva della popolazione nel suo insieme. Alcuni singoli paesi stanno già compiendo dei passi sperimentali in questa direzione. Due di questi casi sono l'attuazione in Italia del dettato costituzionale riguardante le regioni e le attuali proposte per la riforma delle strutture

di governo locale in Gran Bretagna. Non è affatto certo, tuttavia, se le nuove strutture proposte in questi casi forniscano effettivamente delle soluzioni soddisfacenti ai problemi che intendono affrontare. In Italia, per esempio, le strutture municipali e provinciali sono chiaramente inadatte ai bisogni attuali. In Gran Bretagna, d'altra parte, si registra una tenace resistenza all'instaurazione di governi regionali effettivi. Altri paesi hanno problemi simili. Nel caso della Francia l'enorme proliferazione di unità di governo locali ridicolmente piccole, è evidentemente un grave ostacolo ad un controllo locale efficace, mentre a livello regionale l'amministrazione centrale continua ad aggrapparsi gelosamente al proprio opprimente potere di controllo. Il Belgio, di fronte alle spinte separatistiche create dalle comunità fiamminga e vallone, e ai problemi specifici posti dal crescente inurbamento di Bruxelles, è altrettanto lontano dall'aver trovato delle soluzioni accettabili.

È molto importante che a questi problemi sia dedicato altrettanto impegno e immaginazione di quanto non lo sia stato negli anni recenti nei riguardi della creazione di un livello europeo di gestione del potere. Tutti e due fanno parte di uno stesso problema, e a mano a mano che le questioni economiche e politiche più importanti vengono trasferite dai governi nazionali nelle mani delle autorità comunitarie, cresce l'urgenza di uno sforzo continuato allo scopo di devolvere altre funzioni ai livelli di governo inferiori. E poiché il problema della partecipazione in organismi come i partiti politici, i sindacati ed altre associazioni professionali è almeno altrettanto importante quanto negli organismi di governo, è indispensabile compiere dei passi affinché vengano assicurati dei provvedimenti anche in questa direzione.

### *L'opportunità di un rinnovamento*

In breve, occorrono cambiamenti importanti a tutti i livelli del sistema politico europeo per poter affrontare i bisogni attuali e futuri. Ma ciò che abbiamo esposto in

questo capitolo non è che un'intelaiatura per ciò che si deve fare. Perché, anche se il compito piú urgente dei prossimi anni sarà una redistribuzione delle funzioni fra le autorità comunitarie, nazionali, regionali e locali insieme alla creazione di istituzioni piú democratiche ad ogni livello, le tecniche stesse che riguardano il carattere rappresentativo dei governi non hanno minor bisogno di essere modernizzate. È davvero incredibile e deplorabile dover constatare con quanta tenacia la nostra società si oppone al rinnovamento politico, e che questo sia uno dei pochi settori della attività umana nel quale i benefici che potrebbero derivare dalla tecnologia moderna non sono stati finora sfruttati. Fino ad ora, il progresso tecnologico è stato utilizzato quasi esclusivamente per il beneficio dei detentori del potere piuttosto che per aumentare la possibilità di una partecipazione attiva del cittadino comune. In sempre maggior misura, i calcolatori ed altri congegni elettronici vengono usati per facilitare il compito dei governanti, mentre gli strumenti principali rimasti a disposizione del cittadino sono l'occasionale visita all'urna elettorale, la petizione e la manifestazione. Non esiste ragione per cui questo stato di cose debba continuare. In particolare, si dovrebbero sviluppare dei mezzi di comunicazione moderni, atti a creare delle possibilità molto piú frequenti e rapide di partecipazione attiva da parte del cittadino. Non bisogna che egli rimanga l'oggetto di messaggi trasmessi dai pochi ai molti attraverso i mass-media: occorre sviluppare nuovi canali di comunicazione per moltiplicare il flusso di messaggi nella direzione inversa. Questo potrebbe diventare benissimo un settore significativo per il progresso tecnologico prima della fine di questo secolo. L'ampliamento e lo sviluppo della Comunità, coinvolgendo inevitabilmente una serie di cambiamenti importanti nel vecchio ordine, può fornire uno stimolo per la sperimentazione di tali nuovi modi di partecipazione ai processi governativi. Anche così la creazione degli Stati Uniti d'Europa costituisce una sfida per l'immaginazione politica e le forze creative del nostro continente.

## Il futuro immediato

Nei capitoli precedenti abbiamo esposto il nostro pensiero sullo sviluppo a medio e lungo termine di una Comunità ampliata. Per alcuni a volte questo può aver avuto l'aria di uno sconfinamento nel campo della fantascienza economica e politica, ma, in effetti, la grande maggioranza delle questioni discusse si trova già sull'agenda di lavoro dei diplomatici e degli uomini politici europei. Negli anni futuri sarà necessario dare delle risposte: e da queste risposte dipenderà in larga misura sia il tessuto futuro della società europea che il contributo che l'Europa può dare nel mondo in generale.

Il fatto che si pongano oggi tante domande riguardo al futuro economico, sociale e politico della nostra parte del mondo riflette di per sé il carattere dinamico della nostra società. Qualunque cosa l'Europa possa essere, non si può dire che sia un posto stagnante e poco interessante in cui vivere. Né si può dire, nonostante il fatto che le sue nazioni non dominino più il mondo, che sia diventata una regione insignificante. Al contrario, essendo una delle aree più ricche e industrialmente più avanzate, essa continua ad avere un ruolo importante negli affari mondiali. Perciò è tanto più importante che gli europei siano consci delle conseguenze per gli altri delle loro scelte politiche, e in particolare delle possibilità che una Comunità ampliata può aprire non soltanto per i propri membri ma anche per coloro che vivono lontani dall'Europa.

Fino a che punto l'Europa sarà in grado di cogliere

queste nuove occasioni che un'unità maggiore può implicare, dipenderà da molti fattori ed emergerà soltanto nel corso degli anni futuri. È evidente però che il primo passo da compiere è l'ampliamento dell'attuale Comunità. Anche questo richiederà probabilmente qualche tempo. Sembra ora probabile che i negoziati formali con i paesi che chiedono di entrare cominceranno nell'estate del 1970, anche se si prevede che i lavori veramente seri non avranno inizio prima dell'autunno. Anche con la ipotesi ottimistica che i problemi più importanti che sorgono con la richiesta britannica possano risolversi nei dodici mesi seguenti e aggiungendo altri dodici mesi per negoziati con altri paesi desiderosi di associarsi e per le procedure di ratifica, si arriverà sempre alla fine del 1972 o l'inizio del 1973 prima che le formalità dell'ampliamento siano concluse.

È un periodo lungo e sarà probabilmente difficile per tutti gli interessati. L'esperienza ha dimostrato che la Comunità ha sempre molte difficoltà nel condurre un negoziato collettivo con un'altra nazione o organizzazione, e quanto più importanti sono le questioni da discutere, tanto maggiore sarà la tensione che pesa sui membri dell'attuale Comunità. In questo caso è evidente che anche se i nuovi membri dovranno accettare le regole finora applicate, un ampliamento di tale portata provocherà inevitabilmente, presto o tardi, delle modifiche sostanziali alla natura stessa della Comunità. In questa situazione non può sorprendere che i membri attuali siano inquieti riguardo al futuro. Bisogna anche riconoscere che i giorni euforici dell'unità europea sono passati. Troppi sono gli interessi nazionali importanti in giuoco perché i partecipanti ai negoziati possano essere disposti a lasciare qualcosa al caso. Aggiungiamo a questo la complessità di negoziati simultanei o paralleli con un numero di paesi che hanno ognuno una serie particolare di desideri e problemi, e il risultato sarà probabilmente una dura fila di negoziati che saranno tutt'altro che facili da portare ad una rapida e felice conclusione.

## *L'organizzazione dei negoziati*

Queste considerazioni rendono ancora piú perentoria la necessità che la meccanica dei negoziati sia predisposta con grande cura. L'esperienza dei primi negoziati falliti fra la Gran Bretagna e la Comunità nel 1961-63 ha dimostrato quanto fosse pesante la tecnica di una conferenza intergovernativa che fu usata allora. Essa inasprí al massimo le tensioni fra i membri stessi della Comunità, conferí un ruolo relativamente minore alla Commissione, la quale solo gradualmente riuscí ad ottenere una parte effettiva nelle trattative, e mancò di dare un qualsiasi senso d'urgenza ai procedimenti. Una complicazione supplementare fu naturalmente fornita dalla Gran Bretagna stessa, che arrivò con una lista di questioni da risolvere di una lunghezza e complessità quasi incredibile. Almeno questo sbaglio difficilmente si ripeterà. A giudicare dall'offerta che Wilson fece nel 1966, sembra che stavolta gli inglesi si accontenteranno della soluzione di un numero limitato di problemi importanti — fra i quali l'agricoltura e le sue implicazioni finanziarie e monetarie sono i piú urgenti — lasciando che le questioni minori siano risolte in un secondo tempo dalle istituzioni di una Comunità ampliata.

Anche se questo tipo di complicazione può essere ora evitato, altre sono sorte a prenderne il posto. È inevitabile che durante i negoziati emergano dei problemi riguardo al futuro dell'unione economica; è probabile anche che sorga il problema della futura unione politica, nel senso dei passi da compiere verso una politica estera e di difesa comune. In relazione a quest'ultimo aspetto, non solo la decisione presa dal vertice dell'Aia di incaricare i Ministri degli Esteri di riferire sulle misure da prendere entro il mese di luglio del 1970, ma anche l'evidente desiderio dell'amministrazione Nixon di ridurre i suoi impegni in Europa, costituiscono degli sviluppi per cui la necessità di un progresso verso l'unione politica non può essere ulteriormente accantonata fino a dopo il raggiungimento dell'ampliamento della Comunità.

I negoziati verteranno quindi su una serie di elementi diversi: la soluzione dei problemi che derivano dalle adesioni alle Comunità esistenti, l'esame di ulteriori misure per l'unione economica e le questioni di politica estera e di difesa. Qual è il modo migliore per trattarli?

### *Un nuovo Comitato Spaak*

Per quanto riguarda quei problemi che emergono dall'accettazione delle regole dei trattati esistenti e di decisioni successive prese dalle istituzioni della Comunità, sarebbe nell'interesse di tutti che la Commissione assumesse una responsabilità primaria in questa fase delle trattative. Anche se ciò non eliminerà la necessità che il Consiglio si riunisca ogni tanto per esaminare i progressi fatti e per fornire delle direttive per la Commissione, il dialogo fra gli stati candidati e i negoziatori della Comunità risulterà molto più facile di quanto non lo fosse alla presenza di rappresentanti di tutti gli stati membri allo stesso tavolo.

Da parte della Comunità vi sarà comunque la forte tentazione che il Consiglio voglia avocare a sé certi settori di questo aspetto dei negoziati e occuparsi anche degli altri due aspetti che abbiamo indicato (unione economica e politica). Bisognerebbe resistere ad ambedue le tentazioni. Una soluzione molto migliore sarebbe un comitato del tipo del Comitato Spaak (che elaborò il rapporto che fu alla base del Trattato di Roma) da istituire perché affronti tutte quelle questioni complesse e vaste che sia lo sviluppo dell'unione economica che i problemi di politica estera e di difesa inevitabilmente creeranno. Un comitato di questo genere, che dovrebbe essere capeggiato da un uomo di stato di un prestigio tale da ispirare il rispetto di tutti i governi interessati, potrebbe esaminare i vari problemi da affrontare libero dalle costrizioni e complicazioni immediate che sorgerebbero in un formale negoziato intergovernativo. Il comitato potrebbe essere incaricato di presentare un rapporto, ad un punto dei negoziati in cui si siano

già fatti dei progressi significativi verso una soluzione dei problemi piú urgenti, in modo da permettere ai governi di decidere a quel punto se il progresso fatto sia sufficiente per incorporare nel pacchetto finale taluni accordi specifici su questioni particolari, o se accontentarsi di una dichiarazione di intenzioni e di un calendario per le discussioni future, successive all'ampliamento della Comunità. Sarebbe tuttavia auspicabile che tale rapporto non fosse destinato esclusivamente ai ministri ma anche al Parlamento europeo, con l'intesa che esso potrebbe essere discusso da un'« assemblea ad hoc », cioè dal Parlamento europeo stesso, con l'aggiunta di parlamentari dei paesi candidati. In questa maniera il dibattito sul futuro della Comunità potrebbe estendersi e il Parlamento Europeo avrebbe fin dall'inizio una voce per contribuire a determinare il corso futuro del suo lavoro.

È in questo senso che i Ministri degli Esteri della Comunità attuale dovrebbero elaborare il loro rapporto del luglio 1970 e assolvere così il loro compito di formulare delle proposte riguardo al « miglior modo di raggiungere l'unificazione politica nel contesto di una Comunità ampliata ».

L'adozione di questa procedura segnerebbe una netta separazione fra i problemi che sorgono dall'attuale composizione delle Comunità e quelli che riguardano i suoi sviluppi futuri. Essi permetterebbero anche l'esame dei due gruppi di problemi, che si potrebbero discutere contemporaneamente, invece di suddividerli in due fasi successive, il che comporterebbe inevitabilmente un notevole prolungamento di tutto il calendario dei negoziati. Allo stesso tempo, questo metodo offrirebbe anche una garanzia per coloro che continuano a temere che l'estensione della Comunità comporterebbe il suo indebolimento o l'arresto del processo di integrazione economica e politica al livello attuale.

Anche l'adozione di queste misure non esclude naturalmente che i negoziati possano fallire. Ma tutte le parti interessate sono ora consapevoli dell'importanza della posta

in giuoco e del fatto che un fallimento comporterebbe una dura punizione. È difficile concepire, infatti, che i membri attuali della Comunità potrebbero arrivare a posizioni tali da escludere l'ampliamento, poiché ciò contraddirebbe allo scopo essenziale per il quale la Comunità fu istituita in origine: « un'unione sempre piú stretta fra i popoli europei ». Per la Gran Bretagna è lo stesso. Tutta la vita del paese si è incanalata tanto sostanzialmente verso un futuro che lo vede parte dell'Europa, che è altrettanto inconcepibile che un qualunque governo prenda ora una posizione che vada contro questo sviluppo. Così, anche se i negoziatori non sono necessariamente destinati a riuscire, subiranno però una fortissima pressione in questo senso. Con il loro successo saranno poste le fondamenta per quegli ulteriori sviluppi esposti in questo libro verso dei genuini Stati Uniti d'Europa.

# Indice

# Indice

Prefazione, di <i>Riccardo Perissich</i>	p. 7
Introduzione	15
PARTE PRIMA: L'EUROPA DOPO DE GAULLE	
I. Il vertice dell'Aia: un nuovo inizio	19
L'influenza del gollismo	21
Le decisioni del vertice	24
La nuova opportunità dell'Europa	27
II. La sfida degli anni '70	29
Esigenze economiche e sociali	31
L'influenza della tecnologia	32
L'Europa e il mondo	36
I paesi in via di sviluppo	38
Rapporti con le super-potenze	39
Le limitazioni della cooperazione intergovernativa	42
La mentalità comunitaria	45
L'importanza del federalismo	47
Il compito attuale	49
III. Come allargare la Comunità Europea	51
La Gran Bretagna e la Comunità: una postulante tardiva	51
Il nuovo orientamento della politica britannica	54
	187

L'impegno politico	p. 57
Il vero problema dell'allargamento: la politica agricola comunitaria	64

PARTE SECONDA: VERSO GLI STATI UNITI D'EUROPA

IV. Un'economia moderna per l'Europa	81
Un programma europeo per la scienza e la tecnologia	84
Una moneta europea	91
Una moderna politica economica e sociale	98
V. Verso l'eguaglianza con l'America	107
La nevrosi atlantica	107
Politica economica nei riguardi dell'America	110
Integrazione della difesa in una Comunità Politica Europea	116
Una politica estera europea	125
VI. Russia: difesa e distensione	127
La debolezza di un'Europa divisa nella distensione e nella difesa	128
L'Europa federale e l'economia della distensione	132
L'Europa federale e la politica di distensione	137
VII. L'Europa, catalizzatore dell'unità mondiale	145
Un grande Commonwealth e una piccola Gran Bretagna	146
L'Europa federale e il terzo mondo: la necessità di un'azione comune	151
L'Europa federale: catalizzatore per un mondo federale	154
VIII. La struttura politica degli Stati Uniti d'Europa	159
Istituzioni e ampliamento	160
Il periodo di transizione	164
La prima fase	165
La seconda fase	168
La terza fase	172
Meccanismi per la politica estera e di difesa	173

Governo regionale e locale	p. 176
L'opportunità di un rinnovamento	177
IX. Il futuro immediato	179
L'organizzazione dei negoziati	181
Un nuovo Comitato Spaak	182

Finito di stampare nel mese di luglio 1970  
coi tipi della Galeati di Imola

# La specola contemporanea

Arrigo Levi, *Il potere in Russia. Da Stalin a Brezhnev*  
1965, seconda edizione 1967, pp. 774, L. 5.000

Leo J. Wollemborg, *Italia al rallentatore*  
1966, pp. 504, L. 3.000

Giorgio Galli, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*  
1966, seconda edizione 1967, pp. 416, L. 2.500

Gianluigi Degli Esposti, *Bologna PCI*  
1966, seconda edizione 1966, pp. 272, L. 1.500

Giuseppe Pera, *Un mestiere difficile: il magistrato*  
1967, pp. 212, L. 1.500

Alfonso Prandi, *Chiesa e politica. La Gerarchia e l'impegno politico dei cattolici italiani*  
1968, pp. 290, L. 2.000

Sergio Maldini, *Il giornalista riluttante*  
1968, pp. 582, L. 4.000

Marcello Pacini - Ernesto Baroni, *Europa anno zero?*  
1968, pp. 284, L. 2.500

Karl Kaiser, *La Germania fra Est e Ovest*  
1969, pp. 236, L. 2.000

Ludovico Garruccio, *L'industrializzazione tra nazionalismo e rivoluzione. Le ideologie politiche dei paesi in via di sviluppo*  
1969, pp. 320, L. 2.500

Stefano Silvestri, *La sicurezza europea. Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70*  
1969, pp. 184, L. 2.000

Viktor E. Meier, *La rinascita del nazionalismo nei Balcani*  
1969, pp. 186, L. 2.500

Arrigo Levi, *Viaggio fra gli economisti*  
1970, pp. 272, L. 2.500

Gabrio Lombardi, *Divorzio, referendum, concordato*  
1970, pp. 184, L. 1.500

Giorgio Simoncini, *Il futuro e la città*  
1970, pp. 304, L. 4.000

Giorgio Galli, *La tigre di carta e il drago scarlatto. Il pensiero di Mao Tse-tung e l'Occidente*  
1970, pp. 276, L. 3.000

Giuseppe Mammarella, *L'Italia dopo il fascismo: 1943-1968*  
1970, pp. 448, L. 5.000

John Pinder - Roy Pryce, *L'Europa oltre il Mercato Comune*  
1970, pp. 188, L. 2.500

---

John Pinder ha compiuto studi di matematica e di scienze economiche al King's College di Cambridge. E' stato direttore per le questioni internazionali dell'« Economist Intelligence Unit ». Attualmente è il direttore del « Political and Economic Planning », il cui programma di ricerche comprende una serie di studi economici e politici sui rapporti della Gran Bretagna con le Comunità Europee. Socio del Federal Trust, è anche membro dei comitati esecutivi del British Council of the European Movement e della Campaign for a European Political Community. E' autore di « Britain and Common Market » (1961) e di « Europe against De Gaulle » (1963).

Roy Pryce è il direttore del « Centre for Contemporary European Studies » dell'Università del Sussex. Ha insegnato storia a Cambridge, dove è diventato Research Fellow dell'Emmanuel College. In seguito è stato Research Fellow anche del St. Antony's College di Oxford. Dal 1957 al 1964 ha lavorato per le Comunità Europee, dapprima a Lussemburgo e in seguito come capo dell'Ufficio di Informazioni di Londra. Attualmente insegna anche al Collegio d'Europa di Bruges, di cui è membro del consiglio accademico. Tra le sue pubblicazioni: « The Italian Local Elections » (1957) e « The Political Future of the European Community » (1962).

---

Dopo anni di attesa, di veti e di polemiche si aprono ora i negoziati per l'adesione della Gran Bretagna alle Comunità Europee. Nei prossimi mesi i giornali saranno pieni delle cronache del negoziato: vi si leggeranno interminabili dibattiti, da cui molti potranno ricavare la sensazione che la costruzione europea si riduce ad un faticoso tentativo di composizione di piccole gelosie nazionali. Gli autori di questo libro spiegano invece che i problemi non possono essere risolti che modificando profondamente il quadro politico e istituzionale della Comunità, adottando una moderna politica monetaria, economica e sociale comune e ripensando al ruolo dell'Europa nel quadro dei rapporti Est-Ovest e dei grandi problemi internazionali. Essi appartengono al filone federalista democratico, interpretato secondo le tradizioni empiriche del liberalismo anglosassone, e ci dimostrano qui quanta strada abbia fatto la cultura « insulare » britannica nell'acquistare un respiro ed una dimensione europei.

---