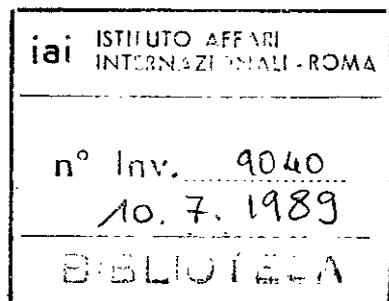


LA CRISI DELLA COMUNITA' NELLA PROSPETTIVA ELETTORALE EUROPEA
Istituto Affari Internazionali
Fondazione Adriano Olivetti
Comune di Venezia
Venezia, 24-25/II/1978

1. "Schema di relazione sulle divergenze economiche degli stati membri"/ Giuliano Amato
2. "La problematique institutionnelle dans les programmes elaborés par les partis politiques en vue de l'election du parlement europeen au suffrage universel direct"/ Jean Paul Jacqué
3. "Le forze politiche nazionali e i loro programmi in vista delle elezioni europee"/ Cesare Merlini
4. "Gli scenari per uscire dalla crisi della comunità"/ John Pinder
5. "Enlargement as factor accelerating the transformation of the community"/ Christian Heimpel



Istituto Affari Internazionali

Fondazione Adriano Olivetti

Comune di Venezia

Convegno

La crisi della Comunità nella prospettiva elettorale europea

SCHEMA DI RELAZIONE SULLE DIVERGENZE ECONOMICHE DEGLI STATI MEMBRI

di

Giuliano Amato

Venezia, 24-25 febbraio 1978

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

La centralità, nel dibattito degli ultimi anni, del problema delle divergenze. Centralità tale che alcuni - come accade spesso (e opportunamente) per i luoghi che diventano comuni - si sono chiesti se esso meriti tanta attenzione. Si osserva che divergenze dovranno pur essercene tra i paesi europei; e che divergenze ci sono - e ci sono sempre state - fra le regioni degli stati federali e fra quelle degli stessi stati unitari.

L'osservazione è senz'altro salutare e porta a guardare con il necessario scetticismo l'affastellamento di tabelle e di dati, intesi a dimostrare, in modo indiscriminato, le tante differenze che ci sono fra i diversi paesi: nel ventaglio produttivo, nei livelli di istruzione, nell'organizzazione dei servizi e così via.

Ma il punto non è questo. Il problema delle divergenze ha meritato e merita attenzione non in astratto, ma in relazione alla qualità e ai limiti dell'integrazione fra le parti "divergenti" con cui le divergenze stesse possono risultare compatibili. Uno stato unitario già formato può convivere, nella sua istituzionale unità, con qualunque tipo e grado di divergenza; e teoricamente, in quanto unitario, dispone degli strumenti politici e legali per arrivare al riequilibrio.

Analoga convivenza è ipotizzabile per uno stato federale, anche se un marcato squilibrio regionale può mettere più a dura prova i poteri centrali e può rappresentare addirittura un ostacolo al loro consolidamento, se ed in quanto attenui l'amalgama politico fra gli stati membri.

Sino a qual punto può convivere con le divergenze un'organizzazione istituzionale in itinere come la Comunità Europea?

La Comunità nacque sulla premessa che divergenze ci fossero e che l'integrazione sarebbe proprio servita a eliminare o comun-

que ad attenuare quelle più contrastanti con il comune sviluppo dei paesi europei. La premessa era legata tuttavia all'ipotesi di economie auto-propulsive, rispetto alle quali il "governo" comunitario doveva principalmente servire alla rimozione degli effetti distortivi (sullo sviluppo) derivante dall'azione dei governi nazionali. Era un governo destinato a realizzarsi attraverso una sorta di non governo, o quanto meno attraverso la sola imposizione di principi e indirizzi generali e uniformi.

E' quest'ipotesi che è caduta in crisi. Non è con il non governo, o con il governo uniforme che si possono fronteggiare i problemi emergenti nel frattempo. Essi possono garantire soltanto uno sviluppo equilibrato e questo inceppa la dinamica in corso di un processo di integrazione ancora aperto.

Il problema delle divergenze è allora quello delle divergenze che ostacolano un tale processo di integrazione, o meglio che lo rendono possibile solo a condizioni diverse da quelle inizialmente postulate. Si tratta allora di identificare le divergenze rilevanti sotto questo profilo.

II

Il problema, dominio quasi esclusivo degli economisti nelle loro diverse specializzazioni, viene per solito presentato attraverso la messa in luce della diversità di "comportamento" delle economie europee, quale risulta da:

prezzi
costi salariali
tassi di cambio.

Dietro i comportamenti, l'analisi porta a identificare radici di diversità in una serie di fattori:

grado di dipendenza dall'estero
 caratteristiche del mercato del lavoro
 grado di accumulazione e di produttività
 stato della finanza pubblica e indebitamento
 con l'estero.

E' chiaro che ciascuno di questi fattori concorre ad alimentare, e può concorrere ad alimentare, fenomeni di divergenza. E' altrettanto chiaro, però, che considerarli e confrontarli paese per paese in modo analitico e l'uno dopo l'altro può portare all'errore prima accennato: ad una enunciazione di differenze, cioè, che assumono valore di per sé, e non in relazione al loro rapporto di compatibilità con il processo di integrazione e con le condizioni a cui questo può ancora (o meno) proseguire.

(Da non economista) io collocherei i fattori enunciati nella prospettiva segnata dai seguenti elementi:

- le tendenze comuni che hanno attraversato l'Europa negli anni scorsi sul terreno dell'allocazione delle risorse, con crescente spostamento verso il settore pubblico e con destinazione prevalente, da parte di questo, alle spese sociali;
- le ragioni che hanno determinato questo fenomeno (più governo dell'economia, più welfare) e gli effetti che ne sono derivati, con irrigidimento della spesa pubblica e con nuova correlazione positiva fra stagnazione e distrazione di risorse dal processo di accumulazione;
- i modi diversi in cui questi effetti si sono prodotti nei diversi Paesi, quando tutti sono stati attraversati dalla crisi dello sviluppo (le mutate ragioni di scambio, l'attenuazione dei ritmi espansivi, la disoccupazione). Il ruolo che ha avuto, in questa diversità, il "combinato" risultante dalla forza economi

co-produttiva e dal grado di coesione sociale esistenti in ciascun paese (segue qui illustrazione delle correlazioni instaurabili tra i due fattori del "combinato" e il governo degli andamenti economici).

Le conclusioni che se ne traggono in riferimento alle divergenze:

- assumendo come dati i vincoli (prevalentemente sociali) esistenti oggi sulla allocazione delle risorse, il basso o minore sviluppo consente margini per l'accumulazione (e per gli interventi pubblici intesi a favorirne la ripresa) che variano certo in ragione della forza economico-produttiva di ciascun Paese, ma che sono dilatabili solo limitatamente;
- i margini testè indicati sono affidati, nella loro dimensione e nel loro utilizzo, al "moltiplicatore", positivo o negativo, della coesione sociale, che quando è elevata innesca un circolo virtuoso (e funge quindi da moltiplicatore positivo), quando è bassa innesca un circolo vizioso (e funge da moltiplicatore negativo);
- le divergenze risultano così esistenti non fra le economie, ma fra i governi delle medesime e fra i comportamenti delle parti sociali nell'ambito di ciascuna. Ciò mina alla radice il processo di integrazione e, data la qualità dell'attuale governo economico, non ha senso puntare sull'originaria azione di "rimozione" e di "omogeneizzazione" affidata alla Comunità.

III

Le condizioni dell'integrazione alla luce di queste conclusioni sul problema delle divergenze:

- limiti della teoria della locomotiva (locomotiva che pure è necessaria), in presenza di problemi che investono il grado di coesio

- ne sociale interna e la sua insufficienza;
- necessità, per affrontare e risolvere tali problemi (e concorrere così all'attenuazione delle divergenze), che all'interno dei paesi a bassa coesione sociale aumenti il grado della medesima. Il che non significa che in tutti i Paesi debbano aversi le stesse politiche nazionali, ispirate allo stesso modello di pace sociale. Significa che, ciascuno a suo modo e nell'interesse dei partners europei, ogni paese deve "stabilizzarsi" all'interno, secondo il principio delle vie nazionali alla coesione sociale;
 - i diversi possibili ruoli della Comunità per l'attenuazione delle divergenze: appena accennati, perchè entrano nella tematica di successive relazioni.

Istituto Affari Internazionali

Fondazione Adriano Olivetti

Comune di Venezia

Conference

The Community Crisis in View of the European Elections

LA PROBLEMATIQUE INSTITUTIONNELLE DANS LES PROGRAMMES
ELABORES PAR LES PARTIS POLITIQUES EN VUE DE L'ELECTION
DU PARLEMENT EUROPEEN AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

par

Jean Paul Jacqué

Venise, 24-25 Fevrier 1978

Il est heureux pour les partis politiques que l'élection du Parlement soit reportée. A en juger par l'état actuel de préparation de leur campagne électorale, il aurait fallu beaucoup d'efforts pour que puissent être présentés aux électeurs des choix cohérents en mai 1978. Dans ce contexte, l'étude de la problématique institutionnelle telle qu'elle pourrait être posée dans le cadre de la campagne électorale n'est pas aisée.

Tout d'abord, il faudrait admettre à priori que les questions institutionnelles joueront un rôle essentiel dans la campagne électorale. Cette idée mérite d'être nuancée. Dans les Etats membres où existent d'importantes forces politiques hostiles à un progrès institutionnel des Communautés, la question sera bien au premier plan de la campagne, mais elle sera abordée de manière extrêmement simplifiée. Le débat portera sur la sauvegarde de la souveraineté nationale et non sur les structures les plus efficaces pour la Communauté. Dans les Etats membres où cette question ne se pose pas, l'idée que la problématique institutionnelle puisse susciter un intérêt majeur est encourageante pour le juriste, mais peu réaliste. La structure institutionnelle des Communautés est complexe, mal comprise par l'électorat même informé. Les débats restent d'une relative technicité, c'est pourquoi la bataille risque, quelle que soit la volonté des partis, de rester au niveau des slogans ("plus de démocratie", "moins de bureaucratie", "pour un pouvoir de décision réel confié au Parlement", "pour une constituante européenne"...). Ajoutons dès à présent qu'il serait dangereux de donner trop d'espairs aux électeurs dans la mesure où probablement du fait de la répartition des forces politiques, de l'existence de forces nationales hostiles à tout développement institutionnel, de la position des Etats membres, la relance institutionnelle devrait se faire de manière discrète et progressive. Axer sa campagne sur cette relance c'est s'exposer à décevoir l'électorat. Enfin, les problèmes économiques ou les questions relatives aux relations extérieures de la Communauté revêtent un caractère d'urgence et une importance telle qu'ils risquent de reléguer au second plan les débats institutionnels qui, de toute façon passionneront moins l'électorat. A notre sens, le débat institutionnel ne sera vraiment important que dans les pays où s'est manifestée lors du débat de ratification une forte opposition à toute extension des pouvoirs du Parlement Européen. L'expérience prouve que, dans ces pays, les partis qui sont favorables, au niveau européen, à une relance institutionnelle, mettent soigneusement "leur drapeau dans leur poche" lors des débats nationaux et s'abstiennent d'évoquer une éventuelle transforma-

tion institutionnelle des Communautés de peur de paraître moins "nationaux" que leurs adversaires. Donc même dans ce cas, le débat institutionnel n'a pas véritablement lieu.

Traiter de la problématique institutionnelle dans le cadre des programmes des partis n'est pas aisé non plus dans la mesure où l'élection n'étant plus une préoccupation immédiate, les partis la préparent lentement. On en est au stade des projets de programme et les négociations continuent au niveau européen. Les résultats les plus satisfaisants ont été atteints par les formations qui avaient su trouver au sein du Parlement actuel une relative cohésion: Socialistes, Libéraux et Chrétiens-démocrates. Les autres formations (Démocrates européens de Progrès, Conservateurs, Communistes) trouvent plus difficilement leur cohésion dans la perspective des élections et n'ont pas besoin de chercher particulièrement cette cohésion puisqu'elles ne constituent que l'avatar européen de formules nationales.

Si l'on s'en tient aux trois grandes formations, il n'est pas certain que les projets élaborés reçoivent rapidement leur confirmation définitive. Si le programme des Libéraux devait voir le jour dans les semaines qui viennent, le projet de plateforme socialiste n'a pas reçu l'accord des travaillistes britanniques et il va au delà de ce qu'ont pu admettre les Socialistes français sur le plan national. La Fédération des partis démocrates-chrétiens de la Communauté qui a pris le nom de Parti Populaire Européen est encore susceptible d'évoluer bien qu'elle vient d'adopter son programme. Si M. Tindemans avait en son temps signifié au leader du Parti Conservateur britannique qu'il ne saurait être question de constituer un grand parti centriste, on a annoncé à plusieurs reprises la création d'une Union démocratique européenne qui pourrait être le point de départ de cette formation du centre.

Sous réserve du caractère provisoire des plateformes électorales et des regroupements actuels des partis au niveau européen, bien qu'il soit probable que les thèmes institutionnels ne seront pas privilégiés lors de la campagne électorale, ces derniers pourraient servir après l'élection de pôles constructifs et leur confrontations devrait permettre de dégager les lignes forces qui constitueront les éléments de base de la doctrine du futur Parlement en ce domaine. Il convient d'ailleurs au delà des convergences d'observer les divergences qui témoignent chez l'un ou chez l'autre d'une vision originale de l'avenir communautaire. Ce qui frappe à la lecture des programmes des trois formations c'est bien entendre la primauté

accordée aux thèmes institutionnels. Mais une observation plus approfondie des questions évoquées conduit à s'interroger sur l'ambiguïté des réformes proposées et à se demander si les formations politiques n'ont pas volontairement ou non laissé de côté le véritable problème institutionnel.

I. La présence des thèmes institutionnels dans les programmes électoraux

Une lecture cursive des programmes qui consacrent tous un chapitre aux institutions amène à priori à constater une étroite ressemblance entre les divers documents. On y trouve peu d'idées nouvelles et la similitude des exposés vient de ce qu'ils puisent tous aux mêmes sources: le rapport Tindemans et le rapport Vedel. Il n'est pas étonnant qu'à partir des mêmes références, on aboutisse à des conclusions voisines. Cette similitude ne doit pas surprendre. Il a toujours existé, au sein de l'ancien Parlement, une majorité très large qui partageait les mêmes vues sur les questions institutionnelles à tel point que parfois les parlementaires européens, malgré le double mandat étaient plus membres du Parlement européen que de leurs formations nationales.

Si les ressemblances sont importantes quant au résultat que l'on désire atteindre, l'imprécision quant aux moyens et aux étapes est tout aussi grande dans les trois documents. Moins que d'un programme pour un Parlement élu au suffrage universel, il s'agit d'une profession de foi institutionnelle qui n'a ni le mérite de la nouveauté ni celui de l'originalité.

Seule la place accordée aux questions institutionnelles varie dans les programmes. Pour les libéraux, elles viennent au début de programme après un développement qui porte sur les droits de l'homme. L'exposé lui-même s'efforce de distinguer les transformations à court terme et celles qui interviendront après la réalisation de l'Union Européenne. Ce projet de plateforme socialiste commence par l'exposé des thèmes institutionnels sous le titre "démocratie et institutions". Tout en laissant présager une évolution future des institutions Communautaires, il ne porte que sur des réformes à court terme. Seul le Parti Populaire Européen n'aborde les institutions que comme une résultante des autres points de son programme puisque ses propositions institutionnelles sont abordées dans le dernier chapitre de son programme sous le titre "La dynamique institutionnelle de la Communauté". Cette opposition dans la présentation entre

Socialistes et Libéraux d'une part et Chrétiens-démocrates d'autre part, reflète un des thèmes qui a été parmi les plus controversés lors du développement des Communautés et qui n'est abordé de manière explicite par aucun des programmes : les progrès institutionnels sont-ils la conséquence d'un approfondissement de l'union ou doivent-ils accompagner, voire précéder celui-ci. Une réflexion préalable sur ce sujet aurait évité bien des malentendus et des ambiguïtés dans la rédaction des programmes. Mais la différence de préservation traduit aussi une différence de tonalité qui devrait se manifester lors de la campagne électorale.

Pour les Socialistes et les Libéraux, la conception de la Communauté que l'on désire mettre en avant est celle d'une Communauté de citoyens. Les Libéraux insistent sur ce qui constitue leur spécificité doctrinale: l'importance attachée à la place de l'individu dans la société. En se fondant sur ce thème, on en arrive tout naturellement à l'importance toute particulière du Parlement comme représentant des citoyens, comme protecteurs des droits fondamentaux. Il n'y a qu'un pas à franchir pour aborder les autres problèmes institutionnels dans cette optique. Pour les Socialistes, c'est par réaction contre l'Europe des "marchandises" que l'on met en avant l'Europe démocratique et les questions institutionnelles. Ici encore, le problème est abordé sous l'angle des pouvoirs du Parlement Européen. Par contre, partant lui aussi de sa conception de l'homme et de la démocratie, le Parti Populaire européen en déduit la place de l'Europe dans le monde, les politiques Communautaires et enfin seulement les institutions qu'exigent les politiques.

Ces différences de présentation traduisent donc des différences de conception, mais un consensus minimum se retrouve lorsqu'on examine au fond les thèmes institutionnels proposés.

II. L'ambiguïté des réformes proposées

Les deux thèmes qui sont abordés dans les programmes sont en eux-même profondément antagonistes: les partis veulent simultanément en revenir au traité et transformer les rapports entre institutions. Mais l'équilibre qu'ils proposent n'est plus celui de 1958. Il semble donc difficile d'aller de l'avant en revenant au passé. En fait cette contradiction formelle recouvre une idée plus sérieuse. Au fond, pour les partis, l'équilibre voulu pour les rédacteurs du Traité de Rome, permettait à un organe, la Commission d'exercer une fonction d'incitation

permanente. C'est cette idée que l'on veut conserver en essayant de la concilier avec un rôle accru du Parlement. Mais les deux éléments ne sont pas nécessairement compatibles.

A. La difficulté du retour aux sources.

La première constatation commune aux trois formations, mais plus particulièrement exprimée chez les Libéraux et les Chrétiens-démocrates, c'est la nécessité d'un retour à 1958: retour à la délibération majoritaire au sein du Conseil et octroi à la Commission de larges délégations en matière d'exécution des règlements communautaires. La leçon du rapport Vedel n'a pas été perdue et on s'est souvenu que la décision unanime au sein du Conseil en annulant le poids conféré à la Commission par les traités, réduisait d'autant l'importance spécifique du Parlement qui ne pouvait, avant qu'on lui octroie un pouvoir budgétaire, jouer de rôle qu'à travers l'influence qu'il exerçait sur la Commission. Pour restaurer la Commission dans son autorité ancienne, il faut en revenir au traité. Il faut également libérer la Commission de la tutelle que fait peser sur elle le Conseil lors de l'exception des règlements, user largement des délégations de pouvoir sous les assortis de ces institutions de contrôle statique que sont les Comités de gestion ou de réglementation.

Si on a vu quelquefois le Conseil statuer à la majorité, il y a peu de chance de voir celle-ci devenir pratique courante au sein du Conseil. L'élargissement compliquera encore les problèmes en ce domaine. Mais quel est le but poursuivi en réclamant le retour à la majorité? Il est tout simplement de permettre à la Commission et au Parlement de faire prévaloir leurs vues, au sein du Conseil. Or face à une majorité importante de parlementaires élus en suffrage universel direct, soutenue par la Commission, le Conseil ne pourra statuer comme auparavant. En son sein, un certain nombre d'Etats, pour des raisons de logique ou de politique interne, défendront la position parlementaire. Les autres auront devant eux la perspective d'une concertation difficile pour le Parlement. En cas de désaccord, le Conseil saura qu'il risque de voir évoquer à nouveau la question lors du débat budgétaire. La logique institutionnelle fait que tout naturellement le Conseil devrait être amené à tenir compte des propositions qui lui sont soumises même si formellement, il ne se prononce pas à la majorité. Laisserait-il la question sans solution? Il s'expose à un harcèlement par-

lémentaire, voire à l'inscription d'office de crédits ou budget même en l'absence de règlement communautaire. C'est une tactique qui n'a pas si mal réussi au Parlement durant les deux dernières années. La logique institutionnelle peut arriver au même résultat que la logique majoritaire parce qu'il est de l'intérêt du Conseil sur la plupart des points de ne pas rompre le dialogue avec le Parlement (1). Par contre, sur des points qui touchent au coeur même de ce que les Etats membres considèrent comme relevant de leurs intérêts nationaux, le vote majoritaire dans les circonstances actuelles n'a aucune chance d'être pratiqué. Le retour à la lettre des traités, lettre qui n'a jamais été appliquée, n'est sans doute pas possible, tout au plus peut-on, à notre sens, en retrouver l'esprit et c'est à cela que les programmes avaient dû s'attacher.

Ce qui semble utopique, c'est de penser que l'on pourra maintenir le rôle de la Commission après l'élection du Parlement au suffrage universel direct. Il est frappant de voir combien, dans leur vision d'avenir, les programmes sont contradictoires lorsqu'ils affirment vouloir conforter la Commission dans son rôle tout en développant les pouvoirs du Parlement.

B. L'équivoque dans les rapports futurs entre institutions

Par sa simple existence l'élection au suffrage universel direct perturbe l'alliance qui s'était établie entre le Parlement et la Commission et qui visait à compenser la surpuissance du Conseil. Tirant quelque autorité de son origine électorale, le Parlement devient un interlocuteur naturel du Conseil. Il n'est pas de bonne politique de négliger ses avis, il faut tenir compte de ses vues dans le domaine budgétaire.

(1) Par contre, il est fort possible que la logique majoritaire joue en matière budgétaire lorsque le Conseil doit pour rétablir une dépense obligatoire supprimée par le Parlement réunir une majorité qualifiée. La raison veut que l'on applique la règle majoritaire, car statuer à l'unanimité, ce serait permettre à un seul Etat membre de laisser le dernier mot au Parlement en usant de son veto. Il est plus raisonnable de constater que le crédit est rétabli dès lors que l'on a atteint la majorité qualifiée plutôt que d'attendre l'unanimité et de voir la suppression maintenue faute du vote d'un seul Etat.

Par contre, la Commission pourrait progressivement si le Parlement affirmait son autorité faire figure d'institution subordonnée en raison du lien de responsabilité qui la soumet au contrôle du Parlement. Ce qui paraît demeuré pour un Parlement élu au second degré peut devenir naturel dans quelques années pour un Parlement élu au suffrage direct. La censure peut devenir une arme réelle. Déjà en 1977, on sentait que les relations entre le Parlement et la Commission n'étaient plus aussi bonnes que par le passé et que la Commission ne faisait plus figure d'intermédiaire indispensable dans les relations avec le Conseil.

Or, la plateforme électorale minimale de nos trois partis, consiste à accroître la dépendance de la Commission et de lui retirer l'exclusive de son droit d'initiative. Les formations ont toutes repris la suggestion de M. Tindemans d'une investiture de la Commission par le Parlement. Le Parti Populaire propose de nommer le Président de la Commission après consultation du Parlement et de soumettre la Commission à un vote d'investiture. Pour les socialistes, il s'agissait de permettre au Parlement d'intervenir dans la nomination des membres de la Commission, les Libéraux les rejoignent sur ce point. L'évolution envisagée pour la Commission vise à transformer celle-ci en un organe de type gouvernemental. La participation du Parlement élu au suffrage universel à la nomination des membres de la Commission politise celle-ci et il est probable que, dans une telle hypothèse, l'investiture ne pouvait avoir lieu que sur un programme.

Quant au rôle d'initiative de la Commission, s'il est proposé de le maintenir, on confie le même pouvoir au Parlement soit expressément (Libéraux), soit implicitement en obligeant le Conseil à délibérer sur les initiatives du Parlement (Socialistes) ou en obligeant la Commission à reprendre les propositions du Parlement (Parti populaire européen).

A ce niveau, le manque de réflexion sur l'équilibre des institutions communautaires est manifeste. L'autorité relative dont pouvait disposer jusqu'à présent la Commission venait de son droit d'initiative et de son indépendance. En la contraignant à partager ses pouvoirs avec le Parlement et en la rendant davantage dépendante de celui-ci, on n'améliore pas le statut de la Commission. De quelle autorité pourra-t-elle disposer si on la lie ainsi au Parlement sur lequel elle ne possède aucun moyen d'action, car où est le droit de dissolution, contrepoids classique de la censure?

Au dialogue qui aurait pu s'instaurer entre les

Institutions on substitue un dialogue Parlement - Conseil dans le quel la Commission joue le rôle d'honnête courtier. Serait-ce que l'on estime que la relance ne peut venir que du Parlement et non de la Commission puisqu'on transforme cette dernière en porte-parole du Parlement?"

Ne serait-il pas préférable dans un premier temps de laisser fonctionner le système tel qu'il existe surtout lorsqu'on aspire à en revenir à l'esprit des traités. Une investiture ne peut que renforcer l'autorité du Président de la Commission à condition qu'elle ne se transforme pas en débat et en marchandage sur la composition de la Commission. Quant au droit d'initiative, le Parlement devrait faire confiance en la sagesse de la Commission qui saura reprendre à son compte les propositions appuyées par une large majorité parlementaire. Si le Parlement n'a pas l'autorité nécessaire pour obtenir de la Commission une telle attitude, aurait-il le droit d'initiative qu'il ne saurait espérer que le Conseil retienne ces initiatives!

La valorisation du Parlement ne passe pas seulement par une modification de sa situation à l'égard de la Commission, mais aussi, bien entendu, par la conquête de pouvoirs ou détriment du Conseil. Un certain nombre de propositions contenues dans les programmes des parties sont en voie de réalisation, notamment en ce qui concerne la pleine étendue des pouvoirs budgétaires. D'autres exigeraient une réflexion juridique plus approfondie, mais sont intéressantes telles celles qui concernent la participation du Parlement à la conclusion des accords internationaux.

Par contre, les revendications en matière de pouvoir législatif sont plus importantes politiquement. Les Partis Socialistes sont les plus modérés puisqu'ils ne suggèrent, dans un premier temps, que l'institution de l'obligation pour le Conseil de se prononcer dans un délai déterminé sur les avis et propositions du Parlement ainsi que de faire rapport sur les suites données à ceux-ci. Le Parlement disposerait d'un pouvoir législatif vue l'approbation du Conseil. En fait, il s'agit de créer pour le Conseil, une obligation de comportement à l'égard des textes adoptés par le Parlement sans qu'il y ait d'obligation de résultat. Le pouvoir demeure Consultatif. C'est la consultation qui est directe et obligatoire et qui doit faire l'objet d'un examen motivé par le Conseil.

Le Parti populaire Européen propose que le Parlement puisse se substituer au Conseil lorsque ce dernier refuse pour deux fois de prendre une décision après l'achèvement de la procédure de concertation. Il ne s'agit pas d'une codécision

véritable, mais d'un déblocage du processus de décision communautaire. Le Parlement se substitue au Conseil lorsque celui-ci est paralysé par l'opposition d'un membre. Au fond, le but de cette ingénieuse formule, qui rappelle la résolution Dean Acheson dans le cadre des Nations Unies, est de contraindre le Conseil à prendre une décision pour éviter que le Parlement ne se substitue à lui. Les Libéraux évoquent, dans leur programme, la codécision sans donner davantage de précisions.

Des toutes ces hypothèses, on assiste à un bouleversement de l'équilibre au profit du Parlement. C'est donc que l'on voit dans celui-ci, l'organe capable de conduire le changement. Or, rien n'est moins certain lors qu'on lit les programmes. Le Parlement est qualifié d'organe de contrôle démocratique, voire d'organe législatif, mais aucun des partis n'en fait la force d'impulsion qui devrait sortir la Communauté de la crise. Libéraux et Démocrates Chrétiens confient cette tâche au Conseil Européen ou à la Commission, les Socialistes étant les seuls à admettre une participation du Parlement, donc des citoyens, au processus de changement.

Si l'on ne pense pas que le Parlement puisse jouer immédiatement un rôle moteur pourquoi vouloir à tout prix provoquer une mutation complète des institutions. La lecture des programmes donne l'impression d'une mutation institutionnelle nécessaire parce que telle serait la logique de l'élection. L'organe procédant du suffrage universel européen direct doit bénéficier d'une légitimité telle qu'il doit s'imposer aux organes qui soit sont placés sous son contrôle ce qui est le cas de la Commission, soit n'expriment que des légitimités nationales donc partielles, comme le Conseil.

Mais pourquoi vouloir à tout prix cette mutation qui place d'emblée le Parlement au coeur des institutions, qui l'isole de la Commission, si l'institution parlementaire n'apparaît pas susceptible d'être l'instrument d'une transformation profonde de la Communauté. La problématique institutionnelle développée dans les programmes n'est-elle pas gratuite, située au porte à faux par rapport aux véritables problèmes institutionnels? Ces propositions de réforme ne cachent-elles pas les questions essentielles quant à la mutation des institutions communautaires?

III. L'inadéquation des programmes électoraux à l'évolution possible des Institutions Communautaires.

La lecture détaillée des programmes donne l'impression que leurs auteurs vivent uniquement dans l'orbite du Parlement Européen et qu'ils n'ont pas su prendre le recul nécessaire pour envisager le système communautaire dans son ensemble. Elle confirme le lecteur dans l'idée qu'au contact des cénacles des internationales de partis, on perd vite le sens des réalités nationales, donc des possibilités pratiques de réforme. C'est pourquoi, la partie institutionnelle des programmes semble à la fois irréfléchie et irréaliste.

A. Une vision irréfléchie de l'évolution des institutions.

Les programmes ne traduisent pas une vision claire de ce que pouvait être le système communautaire après l'adoption des réformes proposées. Les projets parcellaires s'ajoutent aux réformes de détail sous souci de cohérence d'ensemble. Même chez les Libéraux qui paraissent avoir une vision claire du devenir communautaire, le système proposé n'est pas viable, car on n'a pas essayé d'imaginer le type de rapports entre les organes qu'implique la réalisation du programme. Les Libéraux voient à l'horizon de la construction de l'Union Européenne, un système de relation entre une chambre populaire et une chambre des Etats par l'intermédiaire d'un organe procédant des deux chambres, le gouvernement, force de proposition et de compromis. Cette vision n'a rien de bien original et l'application des projets libéraux et chrétiens-démocrates y conduit agilement. A tout prendre, dans un tel système, les relations Parlement-Conseil ressemblent étrangement à celles qui peuvent exister dans un régime bicaméral une fois acquise l'égalité des deux chambres. Mais quelle pouvait être l'autorité de la Commission tribunaire de ces chambres sur lesquelles elle n'a aucun moyen d'action. Le système manque singulièrement d'un exécutif ferme. Certes, dans une structure parlementaire, le gouvernement joue bien un rôle d'impulsion, mais il peut imposer ses vues aux chambres ne serait-ce qu'un moyen de la dissolution de la Chambre populaire. De plus, le régime parlementaire s'est développé autour d'un chef d'Etat fort qui n'a abdiqué que progressivement son autorité au profit du Parlement. Dans le contexte prévu, l'autorité ne pouvait venir que du Conseil Européen, mais cette doublure du Conseil des Communautés n'intervient que par intermittence.

La construction qui résulte des programmes donne l'impression d'une projection, sans réflexion et sans prise en compte de la spécificité communautaire, des modèles nationaux. On a tiré les conséquences de l'élection au suffrage universel sans s'apercevoir que l'on aboutissait à un régime d'assemblée sous force d'impulsion continue. Un Parlement peut contrôler un exécutif, formuler des suggestions, mais l'expérience de nos Etats membres nous rend bien conscients que les Parlements ne se situent pas au coeur du dynamisme politique. L'action véritable est du côté de nos exécutifs qui bénéficient directement ou indirectement d'une désignation populaire. Pourquoi tenter de reconstruire un régime parlementariste qui ne fonctionne plus tel qu'il avait été conçu au niveau de nos Etats membres. On peut estimer qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une vision très cohérente de l'avenir communautaire sur le plan institutionnel et penser, comme je ne suis pas loin de le faire que la pratique permettra de dégager les solutions les plus adéquates, mais lorsqu'on propose aux électeurs une série de réformes, il faut avoir conscience de leur impact global sur le fonctionnement des institutions. Or aucun parti ne s'est soucié de cette prise de conscience. Cette cécité volontaire et cette absence de réflexion constituent une carence grave de la part des formations politiques européennes.

B. Une vision irréaliste du devenir communautaire.

A la limite, cette cécité est dénuée d'importance, car les partis ne peuvent ignorer qu'il n'y aura pas de mutation institutionnelle à court terme. Certes il est difficile de reconnaître officiellement le fait et de placer dans un programme un constat aussi pessimiste de l'avenir institutionnel de la Communauté.

Mais, on a déjà remarqué que les programmes étaient extrêmement discrets quant aux moyens de réaliser les transformations institutionnelles qu'ils annoncent. Seuls les Libéraux fixent comme tâche au nouveau Parlement l'élaboration d'un traité proposant une union européenne nouvelle. C'est bien là, la question véritable qui commanda toute l'évolution ultérieure des institutions. Face aux reticences de certains Etats quant aux pouvoirs futures du Parlement, celui-ci pourrait difficilement s'ériger en constituante. Or toute imitation rapide et importante exige une nouvelle négociation et une révision des traités. On pourrait faire valoir que l'élection se déroulera

dans l'enthousiasme et que les gouvernements seront submergés par un raz-de-marée intégrationniste. Mais la lenteur avec laquelle se préparent les plateformes électorales, leur relative pauvreté en thèmes mobilisateurs, l'ignorance du fait européen dans laquelle sont souvent tenues les opinions publiques nationales, l'absence de personnalisation des élections, voire d'enjeu électoral clairement perçu font douter que le temps de participation donne l'impression que la vague européenne ne submerge les côtes française et britannique. Il semble vain d'espérer qu'une révision des traités soit acceptée par les Etats membres dans la suite directe de l'élection.

Au contraire, il s'agit, nous semble-t-il, d'une oeuvre de plus longue haleine. Les élus du suffrage universel devront dans l'exercice de leur mandat tisser le lien qui fait aujourd'hui défaut entre le citoyen et les institutions communautaires, se faisant l'écho des problèmes nationaux à incidence communautaire et expliquant la politique communautaire à leurs concitoyens. C'est, à ce prix, que, progressivement, après l'impact de la première élection se développera dans l'électorat européen des courants d'opinion informés des réalités communautaires et susceptibles d'entraîner une modification des attitudes nationales. Il s'agit d'une tâche à moyen terme qui ne pourra être accomplie que si les élus se consacrent essentiellement à leur mandat européen sans se partager entre des représentations multiples et si les partis n'inscrivent pas uniquement sur leurs listes des notables politiques dévoluant dans leur mandat européen une retraite méritée justifiée par leurs loyaux services nationaux. L'oeuvre des élus sera oeuvre pédagogique, elle devrait aussi contribuer à asseoir les compétences du Parlement.

En effet, si l'on écarte la révision rapide des traités, la mutation institutionnelle procédera d'une politique des petits pas. La procédure budgétaire a accoutumé le Parlement et le Conseil au travail en commun et aux concessions réciproques même si celles-ci ne sont pas toujours facilement atteintes. Le Parlement élu au suffrage universel pourra conforter les pratiques existantes. Il dispose de pouvoirs importants, parfois même supérieurs à ceux qu'exercent certains parlements nationaux en matière financière. Il peut s'en servir comme moyen de pression à l'égard du Conseil. On peut penser qu'au niveau du pouvoir législatif, il saura même sans reconnaissance formelle d'un droit d'initiative, inciter la Commission à reprendre à son compte les propositions qu'il juge importantes. La Commission se chargera de plaider leur adoption auprès du Con-

seil. Le Parlement peut, en inscrivant au budget les crédits nécessaires, inciter la Commission à entreprendre certaines actions, même si le Conseil n'a pas adopté les décisions de base. A notre sens, c'est au Jour le Jour que se construira la mutation institutionnelle. C'est la seule chance pour la Commission de garder intacte sa capacité d'initiative et de négociation. La révision des traités n'interviendra qu'à plus long terme pour couronner une modification de fait des rapports institutionnels. Les institutions ne sont que le "parachèvement d'une évolution" pour reprendre les termes du parti libéral. A défaut d'une révolution au lendemain de l'élection, il faudrait se contenter d'une évolution.

En conclusion; le système institutionnel communautaire ne me semble pas actuellement conserver une capacité d'initiative et de changement telle que les Institutions puissent être les artisans d'une relance Communautaire. C'est pourquoi la problématique institutionnelle semble mal posée dans les programmes des partis. Elle repose sur l'idée qu'une réforme institutionnelle rapide va de soi alors que rien n'est moins sûr. Si cette réforme devait se produire les programmes ne reculent pas les moyens de modifier de manière cohérente le système existant. Il est inutile de prêcher la réforme institutionnelle immédiate alors qu'on sait qu'elle n'est pas possible. Le réalisme commande de se pencher non seulement sur ce que devrait être la Communauté idéale, mais sur les moyens de provoquer une transformation. Cette réflexion devrait être conduite en se méfiant des références implicites aux systèmes constitutionnels nationaux. Pourquoi projeter, au niveau européen, les dysfonctions de nos institutions nationales? On préférerait à l'amalgama de gadgets institutionnels et d'idées reprises, hors contexte, dans les rapports Vedel et Tindemans, quelques idées forces mobilisatrices.

Les Européens ont parfois l'impression, en tous législateurs, qu'il suffit de changer les textes pour transformer la réalité et les hommes politiques ont une tendance naturelle à laisser croire que les programmes constituent déjà un changement du réel. Il faut revenir à plus de modestie. La Communauté a, vue la décision relative à l'élection, épuisé les ressources de transformations contenues dans les traités. Ce n'est qu'au prix d'une nouvelle pause et d'une consolidation de l'acquis,

qu'il sera possible de progresser. D'ailleurs, si les Institutions ont une incidence quelconque sur le dynamisme communautaire, c'est parce que le système qu'elles forment est adopté aux besoins de la Communauté. La relance ne passe pas d'abord par la transformation des Institutions, mais la transformation des Institutions ne saurait être que l'aboutissement de la relance.

Istituto Affari Internazionali Fondazione Adriano Olivetti
Comune di Venezia

Convegno

La crisi della Comunità nella prospettiva elettorale europea

LE FORZE POLITICHE NAZIONALI E I LORO PROGRAMMI IN VISTA DELLE
ELEZIONI EUROPEE

di

Cesare Merlini

Venezia, 24-25 febbraio 1978

(copia non corretta)

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

1. Anche assumendo che venga finalmente definita per la primavera '79 la data della prima consultazione europea, queste elezioni sono lontane, sono soprattutto "politicamente" lontane. In un contesto internazionale incerto, vi saranno nei maggiori paesi europei almeno due consultazioni elettorali, di cui almeno una, quella francese, può comportare delle trasformazioni profonde. La crisi della Comunità, inoltre, sfuma il quadro europeo come quadro di riferimento delle scelte politiche interne e internazionali.

I partiti politici si stanno quindi preparando a queste elezioni in modo marginale, ^{anche se} ~~ci~~ si può attendere che da oggi alla data di svolgimento ci siano dei cambiamenti. Tuttavia si può già tentare di individuare dei criteri interpretativi degli avvenimenti e informativi dei giudizi relativi ai prossimi 15 mesi circa. Durante questi, alcuni aspetti vanno in particolare fatti soggetto di attenta analisi. In ordine di tempo:

- la formazione di raggruppamenti a livello europeo con la stesura di "piattaforme" o programmi comuni;
- la definizione in tutti i paesi membri di leggi elettorali (le modalità di voto essendo già definite) e relative conseguenze sull'esito;
- la scelta dei candidati, che in una certa misura preordinerà la composizione del parlamento;
- il dibattito politico nei partiti e fra i partiti e la tematica della campagna elettorale.

2. Vi è una ricerca in corso all'IAI sulle posizioni politiche dei raggruppamenti europei e dei partiti nazionali, sulla base di

un'analisi per tre "casi studio" (1): sicurezza europea e Alleanza atlantica, allargamento della Comunità, occupazione. Questi tre casi studio non danno che un'immagine parziale: essi però avranno tutti e tre un grande rilievo nel dibattito politico europeo, e pertanto, presumibilmente anche nella campagna e lettorale europea.

a) Sicurezza europea e Alleanza atlantica. Cominciamo con una materia non comunitaria. Confrontando i progetti di programmi in corso di elaborazione da parte dei tre raggruppamenti europei, quello socialista-socialdemocratico, quello democristiano (PPE) e quello liberale-repubblicano, si ha una fondamentale unanimità sul rapporto stretto fra sicurezza e Alleanza atlantica, unanimità che in larga parte è condivisa anche dai partiti non legati a tali formazioni europee. Ciò è soprattutto vero, dopo i mutamenti di posizione del PCI e del PCF, quest'ultimo avendo a suo tempo sottoscritto il programma comune, ma poi sposando improvvisamente la tesi della difesa nucleare nazionale "tous azimuts" (posizione di osservanza gollista, contraddetta dalla volontà del PS di partecipare ai negoziati di disarmo, tesi ben poco cara al Generale). Ferma restando la posizione francese, condivisa da tutti i partiti, di non riunirsi alla Nato, vi sono delle differenze anche nei ^{comportamenti dei governi} membri di questa organizzazione militare, poiché il governo laburista riduce le spese di difesa mentre il governo socialdemocratico tedesco le aumenta. Ma dove le po

1) Questa analisi è doppiamente semplificata: da una parte si riferisce solo a quattro maggiori paesi della Comunità; dall'altra trascura problemi che avranno presumibilmente molta importanza nella fase preelettorale, come l'eurocomunismo, l'energia, ecc.

sizioni sulla sicurezza si differenziano di più fra le forze politiche europee è in relazione alla prospettiva di una difesa europea; essa è prospettata nel documento dei liberali e trova simpatie di europeisti convinti negli altri schieramenti europei e nei partiti nazionali; ma trova anche avversari tenaci da ogni parte, fra atlantisti ad oltranza e nazionalisti di ogni colore.

- b) Anche l'allargamento della Comunità, materia solo a metà comunitaria, è visto dalle tre "piattaforme" europee press'a poco nella stessa maniera, cioè come una necessità politica (impegno dell'Europa nei confronti delle novelle democrazie), da realizzare con maggiori o minori cautele (periodo di transizione). ma, dietro a questo atteggiamento comune, ci sono delle sensibili differenze fra i partiti componenti, spesso di più che coi partiti esterni, differenze dovute agli interessi in gioco tradizionalmente attivi. Vi è chi non accetta l'allargamento in blocco, ma è favorevole all'entrata della Grecia e a ritardare quella della Spagna e del Portogallo, come i partiti dell'attuale maggioranza francese. I radicali di sinistra sono per una posizione d'assieme, senza rifiutare nettamente l'allargamento come fa il PCF, sensibile alle reazioni di quell'elettorato agricolo, che non manca di influenzare anche settori della DC italiana, che è però, insieme agli altri componenti del PPE, favorevole. I laburisti, in particolare gli avversari del Mercato comune, sono per l'allargamento, poiché così si può diluire ulteriormente la Comunità, contro i voti dei socialisti tedeschi (che però non vogliono aggravare il bilancio) francesi e italiani. Questi sono all'unisono per l'allargamento insieme al PCI. Coloro che sono per far avanzare l'integrazione si dividono fra i sostenitori di un rilancio della Comunità parallelo all'al

largamento e i prudenti che vorrebbero un ritardo di questo per non pregiudicare quello.

c) Dove le posizioni degli schieramenti europei si differenziano maggiormente è nella materia dell'occupazione, cioè la più comunitaria. Il problema è ovviamente molto sentito da to il momento internazionale, ma le differenze nascono prevalentemente da impostazioni ideologiche, storiche. Così mentre il documento socialista-socialdemocratico si pone l'obiettivo della piena occupazione, quello dei partiti democratico-cristiani vi affianca quello della lotta all'inflazione, in armonia con la politica del governo di Schmidt, e anche di quelli francese ed inglese, i quali tutti democristiani non sono. Per "ridurre la disoccupazione" si pronuncia il documento liberale, insistendo poi sulla diminuzione dei carichi sociali, tema caro all'opposizione in Germania. Il "patto sociale" dà i suoi frutti in Gran Bretagna, con l'opposizione dei conservatori (non condivisa, peraltro, dalla City) e sembra delinarsi in Italia con l'appoggio decisivo dei comunisti. Dove le divisioni prendono soprattutto connotazioni nazionali è sul tema dei lavoratori emigranti, vittime preferite e facili di situazioni recessive. All'estremo opposto si pone il problema dell'unione economica e monetaria, che non solo divide gli schieramenti nazionali ma anche quelli partitici, raggruppando gli integrazionisti, anzi (se si parla di moneta comune) i federalisti europei di ogni parte.

3. Dall'analisi di questi tre casi studio emerge che gli atteggiamenti politici si dividono e si uniscono secondo criteri diversi a seconda dei problemi considerati. In particolare si sono evidenziati tre tipi di spartiacque:

a) divisioni nazionali. Le appartenenze nazionali continuano a

giocare un ruolo importante. Questo dovrebbe riguardare innanzi tutto il caso in cui è in gioco la sicurezza nazionale: come abbiamo visto, però, gli europei hanno in certo grado un senso comune della sicurezza anche se non si accordano sulla difesa in comune di essa. Inoltre riguarda il caso in cui interessi costituiti hanno modo di difendersi attraverso il canale nazionale (agricoltori e allargamento). Infine riguarda il caso del rapporto fra politica economica e consenso, che si ripartisce in senso nazionale nella misura in cui le economie, e le politiche economiche sono divergenti. Si può tuttavia osservare che atteggiamenti nazionali non accomunano necessariamente governo e partiti del paese, neanche talvolta la posizione del governo e quella di un partito, o di tutto il partito che lo sostiene. Così se la lotta all'inflazione fa l'unità nazionale in Germania, la politica europea non fa in Inghilterra nemmeno quella di tutto il governo. Così sia Barre che Andreotti devono guardarsi le spalle dal loro fianco destro, prima di fare certi passi di politica economica e sociale. Così infine si vede già come forze politiche di diverso genere possono essere attive pro o contro l'allargamento (e potranno esserlo ancora di più in futuro), ben al di là dei desideri dei governi che esprimono.

- b) divisioni ideologiche. Le tre formazioni europee oggi esistenti si sono formate sulla base di concezioni ideologiche o pseudo-ideologiche, che hanno radici storiche definite anche se soggette a evoluzioni profonde e differenziate da stato a stato, soprattutto dopo il trauma della seconda guerra mondiale. Come abbiamo visto nei casi considerati queste divisioni non sono sempre molto rilevanti nel definire gli atteggiamenti, con l'eccezione, e neppure molto chiara, dell'occupazione per i suoi riflessi sociali. Il fatto è che l'elaborazione delle "piattaforme" comuni è stato finora prevalentemente un processo negozia

le, alla ricerca di un comune denominatore fra le diverse posizioni nazionali, che si è spesso rivelato difficile e modesto. Non c'è stato invece che in piccola misura uno sforzo di elaborazione comune, che potesse influire e modificare le posizioni nazionali (2). Resta che queste solidarietà ideologiche hanno una certa consistenza che può in diverse occasioni (p. es. scelte di uomini a cariche comunitarie) resistere alle divisioni nazionali. Ma il problema è un altro. Questi raggruppamenti prefigurano presumibilmente, anche se non definitivamente i partiti europei di un giorno, se vi saranno. E' possibile andare avanti nella loro formazione prima dell'integrazione, trainando questa anziché rallentarla, oppure è possibile solo dopo, quando la logica delle istituzioni comuni dimensiona le forze politiche.

- c) Vi sono scelte che "tagliano" i raggruppamenti ideologici non meno di quelli nazionali: nei tre casi studio che abbiamo considerato ciò vale per la difesa europea, per il rapporto fra allargamento e integrazione, e per la moneta unica. Esiste dunque una terza divisione, quella che individua un "partito europeo", dei sostenitori dell'integrazione e del trasferimento dei poteri dagli stati alle istituzioni comuni. La composizione di questo raggruppamento non è formale, e pertanto varia da caso a caso. Il suo entroterra, a differenza di quello delle divisioni nazionali (ci sono dietro gli stati) e delle divisioni ideologiche (ci sono dietro i partiti) è molto debole (i movimenti europeisti e federalisti). Ma ha dalla sua la necessità stori

2) Un caso di elaborazione comune è quello fra SPD e PS francese, con tre commissioni di studio. Esse sono però distinte dal comitato di redazione della "piattaforma".

ca, come prova quel po' di storia dell'integrazione europea che raccontano gli ultimi venticinque anni.

4. Il gioco di queste divisioni lo si è già visto nel Parlamento europeo attuale ed è indicativa in proposito l'analisi del dibattito e/o del voto in alcuni casi come la riforma della politica agricola, il fondo regionale, l'allargamento e soprattutto il bilancio. Esso si vedrà nella fase preparatoria delle elezioni europee di cui diciamo al punto 1 di queste note.

Nel contesto delle divisioni nazionali, man mano che si avvicineranno le elezioni, si evidenzierà il ruolo dei partiti rispetto a quello dei governi; di grande importanza sarà la scelta dei candidati, che per quanto si può indovinare dalle leggi elettorali, sarà opera delle centrali partitiche. Il grado di adozione del doppio mandato, il livello di autorevolezza e di motivazione politica, l'impegno europeo varieranno da partito a partito, da paese a paese.

Le divisioni ideologiche appaiono in ritardo. Da una parte esse non comprendono alcune forze politiche di grande rilievo quali i partiti comunisti, i conservatori inglesi o i gollisti francesi; dall'altra il ruolo dei partiti nazionali al loro interno resta troppo forte per farne delle vere formazioni politiche europee. E' vero che esse saranno fatte giocare durante la campagna elettorale, ma i temi di questa resteranno dominati dagli aspetti nazionali. Si deve pertanto pensare a una seconda elezione europea per immaginare uno scontro che effettivamente si svolga fra partiti europei. Nel primo Parlamento europeo eletto, presumibilmente, sarà ancora determinante quello che qui è stato chiamato il "partito europeo": la tesi che questa elezione porterà a un rilancio dell'integrazione europea si basa sull'ipotesi che almeno una maggioranza dei parlamentari (che sia rappresentativa

delle nazioni e delle ideologie) eletti in seno al Parlamento siano motivati politicamente, cioè colgano le virtualità istituzionali e generino in se stessi una lealtà europea.

Nota: questa relazione è tratta parzialmente dalla ricerca sulle forze politiche europee in vista dell'elzioni dirette del Parlamento di Strasburgo, condotta da Saverio Solari e Gianni Bonvicini.

Istituto Affari Internazionali

Fondazione Adriano Olivetti

Comune di Venezia

Convegno

La crisi della Comunità nella prospettiva elettorale europea

GLI SCENARI PER USCIRE DALLA CRISI DELLA COMUNITA'

di

John Pinder

Venezia, 24-25 febbraio 1978

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

La capacità d'azione della Comunità si basa essenzialmente su tre decisioni storiche prese durante il decennio '52-'62: nel 1952, in base al Trattato di Parigi, la messa in opera di una politica comune per le industrie del carbone e dell'acciaio attraverso le istituzioni comuni create dal Trattato stesso; nel 1958, in base al Trattato di Roma, la creazione di un'unione doganale comune, nonché di istituzioni comuni per la politica economica; nel 1962, la costituzione di un sistema di controllo comune dei mercati agricoli, attraverso l'accordo sulla politica agricola comune.

Ognuna di queste decisioni ha contribuito al rafforzamento della capacità di azione della Comunità in un settore di importanza capitale della politica economica. Dal 1962 ad oggi non registriamo alcun progresso di analoga importanza. Sta di fatto che la Comunità ha elaborato delle politiche significative sulla base di questi tre atti storici, e tra queste la liberalizzazione degli scambi commerciali sulla base del Kennedy round, la Convenzione di Lomé, il potenziamento della legislazione anti-trust. L'allargamento, pur non avendo aumentato la capacità di azione comunitaria (semmai il contrario), può essere considerato una grossa conquista politica. Però i paesi membri non hanno demandato alla Comunità alcun nuovo potere né strumento per svolgere la sua politica, e nemmeno è stato intrapreso qualche passo degno di rilievo, al di là del sistema fondamentale intergovernativo. La Comunità resta incapace di una vera e propria azione per quanto attiene ai cruciali problemi contemporanei della politica monetaria, energetica e industriale.

Questo fatto, in una prospettiva a più lungo termine, rappresenta una crisi per la Comunità. Se non verranno adottate ulteriori misure di unione - nuove decisioni storiche, paragonabili a quelle prese negli anni '50 e nei primi anni dopo il '60 -, i nostri paesi

diventeranno poco a poco oggetti della politica internazionale, e non soltanto delle superpotenze attuali, ma di gruppi quali l'Opec, e di potenze emergenti, quali il Giappone, la Cina, e prima o poi il Brasile e l'India; ed è amaro il destino di chi, in sede di politica internazionale, si comporta come oggetto. A più breve termine, i problemi economici e sociali che si sono andati accumulando negli anni '70 non saranno risolvibili a meno di non aumentare la capacità di azione comune per assicurarci l'energia di cui abbiamo bisogno, per rivitalizzare le nostre industrie, e per conseguire la stabilità monetaria.

Purtroppo è difficile promuovere riforme radicali sulla base di questi presupposti, nei quali non si ravvedono gli estremi di una crisi, se non altro sotto il profilo di una prospettiva a più breve termine, come è normale per le politiche dei paesi democratici. Dopo tutto, la Comunità è rimasta unita pur avendo attraversato tempi e momenti non facili, ed ha evitato gli eccessi protezionistici degli anni '30, per non parlare del deterioramento politico di quel periodo. Un crollo della Comunità potrebbe essere provocato da una tempesta economica nuova e violenta o da una serie di conflitti di secondaria importanza; è peraltro più verosimile che la Comunità continui come unione doganale e sistema scarsamente efficiente di cooperazione. Per i governi e per l'opinione pubblica, tutto ciò può essere insoddisfacente, ma certamente non è critico. A meno che non scoppi una crisi politica generale, - il che potrebbe essere l'occasione, se la sapremo cogliere, per un passo decisivo verso un sistema federale - non sarà possibile prendere misure di questa portata sulla base di presupposti generici, ma solo in quanto siano necessarie per affrontare e risolvere casi e problemi particolari. Ne consegue che i mezzi istituzionali per l'unificazione, quali le conferenze intergovernative tipo quella di Messina o l'uso del parlamento a elezione

diretta quale assemblea costituente, hanno maggiore probabilità di successo se usati per assicurare trasferimenti di potere in settori specifici, quali la politica industriale, monetaria o energetica, dove risulta evidente che i problemi non possono essere risolti da gli stati membri.

Questa proposta differisce dal neo-funzionalismo - nozione cui è associata tanta disillusione - sotto due aspetti fondamentali. In primo luogo, essa sottolinea l'esigenza di prendere decisioni politiche importanti riguardanti il trasferimento di poteri alla Comunità, non già l'unificazione strisciante che generalmente si pensa debba essere la conseguenza di queste decisioni. In secondo luogo, questa proposta considera un punto di partenza che è quello di una Comunità già effettivamente impegnata in due settori fondamentali della politica economica: l'agricoltura e il commercio estero. Se la Comunità potesse avere questo potere in altri due o tre settori, essa diventerebbe per lo meno altrettanto importante degli stati membri nella politica economica dei paesi membri. Sotto questo profilo, la nostra proposta è federalista piuttosto che funzionalista, in quanto riguarda una lotta per assicurare il trasferimento del potere politico, e tende a istituire un ordinamento comune che sia democratico ed efficiente, com'è necessario laddove gli strumenti di politica a disposizione della Comunità raggiungono un certo peso in rapporto alla politica economica nel suo insieme.

Il Parlamento a elezione diretta quale assemblea costituente?

Potrebbe il Parlamento a elezione diretta svolgere un ruolo centrale per assicurare questi trasferimenti di potere, e agire per tanto, come detto da Willy Brandt, quale "costituente permanente"? Avrebbero i membri del Parlamento il nerbo necessario per indurre i governi membri a dare alla Comunità i poteri che le sono necessari per dirimere le questioni più importanti e vitali?

Anche dopo le elezioni dirette, il Parlamento europeo si troverà a dover affrontare un ostacolo ben preciso. Infatti, anche se il Parlamento rappresenterà una nuova fonte di legittimità europea, i governi saranno comunque più forti e, agli occhi dell'elettorato, più legittimati. I membri del Parlamento europeo dovranno influenzare e persuadere i partiti e i governi rispettivi, anziché fare pressioni perché accettino trasferimenti di potere.

E' questo il ruolo di mobilitazione delle forze politiche europee, ruolo svolto con tanto successo da Jean Monnet allorché furono istituite le Comunità e ai primordi del loro funzionamento. Rimane ancora da appurare se il Parlamento europeo conterà di un numero sufficiente di membri che possano avere la medesima influenza di Monnet sui capi storici. Questi membri dovranno emulare la sua abilità nel selezionare e prescegliere i settori e i campi in cui più si possa fare per il trasferimento di potere, e dovranno altresì essere in una posizione tale da avere una presa maggiore sull'elettorato, cosa che, con lo sviluppo di una democrazia ^{sempre più} populista, è diventata sempre più importante. Ma, non più di Monnet, il Parlamento dovrà rimuovere la necessità di decisioni governative per prendere misure sostanziali verso l'unione, e conseguentemente verso una posizione di leadership politica nei confronti dei sistemi nazionali.

Una nuova Messina?

L'ultimo quinquennio ha rappresentato un periodo ben poco felice per la leadership europea da parte dei principali paesi membri. Ciononostante, le relazioni tra paesi membri sono state sorprendentemente tranquille, considerando le occasioni di asprezza politica cui avrebbero potuto dare origine le molteplici difficoltà economiche. Una politica europea più concreta potrebbe scaturire da molte fonti: una Germania che decidesse di investire il proprio potenziale nello sviluppo della Comunità allorché vedesse spirare un vento favore

vole dal Regno Unito e dalla Francia; una Francia con un nuovo pre dominio del centro a spese dei gollisti e dei comunisti; un'Inghilterra che rinnovasse la fiducia in sé stessa grazie all'uso riuscito del petrolio del Mare del Nord, e considerasse la politica industriale della Comunità quale ambito in cui riconvertire le sue industrie prima che il petrolio si esaurisca; un'Italia che superasse il suo malessere politico. Appunto in circostanze del genere hanno operato uomini quali Schuman, De Gasperi, Adenauer, Spaak, Brandt e Heath.

Date le circostanze e gli uomini, sarà forse sufficiente che le normali istituzioni della Comunità adottino delle politiche nuove sulla falsariga della politica agricola comune in settori quali l'industria, l'energia e il settore monetario. Il Consiglio europeo ha rafforzato la capacità della Comunità nel senso di poter prescindere da conferenze intergovernative speciali. E' peraltro possibile che agli inizi degli anni '80 possa essere raggiunto un accordo globale in questi tre settori fondamentali, accordo globale che è comunque più facile di una serie di accordi su singoli problemi, perché in esso vi è qualcosa per ognuno dei paesi membri. In questo modo, un'azione combinata del Parlamento europeo e di una conferenza intergovernativa del tipo di quella di Messina potrebbe fornire i mezzi istituzionali. Resta comunque la pregiudiziale dell'esistenza negli stati membri di un numero sufficiente di persone convinte che la Comunità debba raggiungere degli obiettivi ben definiti.

Relazioni esterne.

Nell'ultimo decennio, le relazioni esterne sono state le protagoniste della politica comunitaria. Dopo il grosso successo del Kennedy round, la politica esterna della Comunità ha affrontato lo schema delle preferenze generalizzate, la Convenzione di Lomé, gli accordi

speciali con l'India e attualmente con la Cina; a questo elenco si aggiungerà probabilmente una conclusione dei negoziati multilaterali del Gatt e degli accordi commerciali con i paesi del Comecon. La cooperazione nella politica estera ha anche registrato i suoi successi, specialmente in relazione alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

Non è certo per caso che la politica con l'estero abbia avuto tanto successo. I paesi membri hanno indubbiamente un interesse comune ad unirsi per far sentire il proprio peso in un mondo dominato dalle superpotenze; e nella tariffa comune la Comunità ha un effettivo strumento comune di politica commerciale. D'altro canto, pur essendo probabile che questa forza della politica estera continui - e questo per le ragioni già dette - è meno probabile che essa svolga nel periodo a venire un ruolo dominante di spinta verso la federazione per la Comunità. Questo perché la Comunità ha oramai da molto tempo a disposizione la tariffa comune, strumento classico di politica commerciale, con cui ha continuato a negoziare dal 1958 in poi; questa tariffa, già bassa, lo sarà ancora di più quale risultato dei negoziati commerciali multilaterali, ed ha oramai un potenziale piuttosto modesto come strumento di negoziato. Pertanto, la continuazione dell'unificazione attraverso la politica con l'estero dipende dalla concessione di nuovi strumenti alla Comunità. In campo economico, è verosimile che questi strumenti dipendano a loro volta dallo sviluppo e dall'elaborazione di altre politiche, in particolare la politica industriale, energetica e monetaria, delle quali parleremo in seguito.

Sicurezza.

Anche la sicurezza è un settore della politica con l'estero il cui potenziale, quale spinta verso la federazione, è stato talvolta posto in discussione. Se una Francia più centrista si avvicinasse

alle politiche di difesa dei paesi contigui, anche nel campo della sicurezza vi potrebbe essere una qualche unificazione dei paesi membri. E' d'altro canto meno facile superare le inibizioni all'integrazione della difesa, che esistono non soltanto tra gollisti e comunisti, ma anche tra partiti socialisti in Inghilterra e in Francia, in un periodo di distensione e quando la politica americana è più o meno accettabile per gli Europei e il fallimento della Comunità europea di difesa costituisce tuttora un precedente infelice. Benché l'integrazione delle forze armate sia logicamente il passo principale verso un sistema federale, storia e politica insegnano che sarà probabilmente l'ultimo passo, una volta costituiti e stabiliti solidamente gli altri poteri della federazione.

Allargamento.

Quasi certamente nei prossimi anni la Comunità si allargherà ancora. L'adesione della Grecia e del Portogallo apporterà senz'altro nuovo lavoro alle istituzioni della Comunità per l'elaborazione di politiche comunitarie valide per tutti. Ma è l'entrata della Spagna che sovverterà l'equilibrio dei poteri e determinerà un salto quantitativo nella natura della Comunità e delle sue istituzioni, alla stregua di quanto è accaduto al momento dell'ingresso del Regno Unito.

Vi era chi sperava che l'Inghilterra avrebbe apportato un impulso nuovo all'integrazione europea; e benché questa speranza sia stata disattesa, è possibile che le cose cambino nel caso della Spagna. E' però più realistico considerare se sia il caso di stimolare nuove misure di integrazione prioritarie rispetto all'ingresso della Spagna in modo da prevenire un indebolimento della Comunità, allo stesso modo di quando i francesi insistettero sull'accordo riguardante le risorse proprie, prima di accettare l'ingresso del Regno Unito. Questo è senza dubbio uno dei motivi che spingono Roy Jenkins a

rilanciare l'idea di un'unione monetaria.

Unione monetaria.

Circa dieci anni fa, i capi di governo della Comunità scelsero l'unione monetaria quale fulcro per un approfondimento dell'integrazione. A fronte dell'obiettivo ambizioso di una valuta comune o di una fissazione permanente delle parità, l'unico piccolo passo che fece la Comunità fu l'adozione del serpente monetario, che fu ben presto mutilato dal disgregamento monetario internazionale. Inoltre, con il divario tra i tassi di inflazione dei vari stati membri e tra il loro potere economico, i paesi deboli cominciarono a temere che una valuta comune li avrebbe costretti ad una deflazione permanente, e gli stati forti che essa li avrebbe portati ad ingenti trasferimenti di denaro agli stati deboli.

L'inflazione e la disoccupazione sono i grandi mali economici di questo periodo, e la Comunità avrebbe ottime probabilità di aumentare il proprio potere economico se i paesi membri ritenessero che la Comunità stessa possa curare questi mali. L'argomentazione principale di Roy Jenkins è che una moneta comune sarebbe il presupposto per la piena occupazione. Ma i governi membri avranno bisogno di uno sforzo notevole di persuasione per credere che le cose stiano in questo modo; e se, al giorno d'oggi, le cause dell'inflazione risiedono piuttosto nei costi che in fattori di ordine monetario, vi sono ottimi presupposti per giustificare il loro scetticismo. Infatti, a meno che i costi non siano controllati dalle politiche dei redditi e dai prezzi delle materie prime, la politica monetaria deve sopportare la presenza dell'inflazione oppure fermarla, a costo di un'elevata disoccupazione e di una stagnazione economica.

Fino a che gli stati membri non avranno conseguito la stabilità dei prezzi attraverso la piena occupazione, cosa che nessuno di

essi è vicino a raggiungere, è scarsamente probabile che si impegnino in un piano per una moneta comune. In mancanza di questo, potrebbero introdurre strumenti monetari comuni concreti, quali un fondo di riserva e l'emissione di obbligazioni comunitarie e di una valuta parallela. Ognuno di questi provvedimenti aumenterebbe il peso della Comunità nelle questioni monetarie ed economiche, sia nell'ambito internazionale che nell'ambito interno dei paesi membri.

Anche qualora gli stati membri ritornassero ad una stabilità dei prezzi ed alla piena occupazione, è scarsamente verosimile che essi aderiscano ad una moneta comune senza un impegno a trasferire le risorse dai paesi più forti, secondo quanto esposto nel rapporto MacDougall, che ipotizza l'esigenza di un bilancio comunitario dell'ordine del $2 \frac{1}{2}$ per cento del prodotto lordo della Comunità. Un eventuale passo verso una moneta comune sarebbe chiaramente facilitato se il bilancio della Comunità fosse strutturato nel frattempo in modo tale da poter affrontare le esigenze specifiche man mano queste si presentino - come sembra essere attualmente il caso per la politica industriale.

Politica industriale.

La debolezza di alcune grosse industrie è diventata un problema centrale per le economie comunitarie. Da tempo l'industria tessile è in crisi. Le difficoltà dell'acciaio e della cantieristica non sono certamente recenti, pur avendo raggiunto al giorno d'oggi dei livelli davvero preoccupanti per la Comunità. L'industria aeronautica e quella dei calcolatori, punte di diamante della tecnologia, sono da tempo disciplinate da politiche comunitarie, anche se l'esigenza è diventata oggi più pressante. Quello che invece è alquanto nuovo è il fatto che dei settori importanti di industrie guida, quali l'automobilistica, la chimica e la progettazione - industrie all'avanguardia del prolungato boom degli anni '50 e '60 -, stanno attraversando

grosse crisi, e molte auspicherebbero un aiuto della Comunità per superare le difficoltà.

Vi sono fondati elementi per ritenere che il carattere inter dipendente dell'industria moderna ad alto tasso di capitalizzazione e ad elevata qualificazione richieda una cooperazione maggiore rispetto al passato da parte delle imprese, dei sindacati, e delle autorità pubbliche: quando parliamo di "autorità pubbliche", questa nozione deve comprendere la Comunità, come pure gli stati membri. Questo perché, attualmente, il mercato industriale tipico si estende ben oltre i confini nazionali, e i sistemi nazionali di cooperazione sono ora mai scarsamente adeguati; alla luce di questi fatti, la Comunità con trolla la politica di importazione e la politica anti-monopolistica, cose che nessuna politica industriale degna di questo nome può igno rare. E' quindi probabile che la Comunità dovrà elaborare delle poli tiche tendenti a ridurre la capacità, a modernizzare gli impianti, ad affrontare i problemi dell'occupazione organizzando corsi di riqua lificazione e provvedendo a nuovi investimenti, contenendo nel contem po i prezzi e limitando le importazioni. Queste responsabilità sono gravi ed onerose, e richiederanno probabilmente una forte espansione dell'attività comunitaria, portandola nel cuore della politica econo mica moderna. Si tratta di un impegno che implica altresì uno svilup po e un potenziamento delle istituzioni comunitarie della cooperazio ne tripartita tra imprese, sindacati e governo, che riflettono la tendenza verso quella democrazia industriale che potrebbe essere uno degli aspetti principi della politica dell'Europa occidentale nel prossimo ventennio.

Energia.

La dipendenza della Comunità da forniture energetiche esterne è estremamente pericolosa, come è stato dimostrato negli anni 1973-1974. Questo si applica anche alla Gran Bretagna, malgrado la sua

prossima autosufficienza, - che comunque non potrà durare più di dieci o vent'anni -; in effetti, attualmente l'interdipendenza è tale che l'economia inglese sarebbe fortemente colpita da un collasso delle economie continentali. Ad ogni modo, nei diversi paesi membri vi sono delle bilance energetiche e delle politiche dell'energia talmente dissimili e divergenti, - sia a breve che a medio termine - da rendere particolarmente difficoltosa una politica energetica comune.

La chiave di volta è comunque la Gran Bretagna, nella sua qualità di paese membro con più forte posizione energetica. Nell'ambito della sola politica dell'energia, è ben difficile vedere cosa potrebbero offrire gli altri stati membri per un accordo su di una politica che sia veramente efficace, - basata sulla ripartizione dei rischi, e pertanto con un rischio più elevato per la nazione più favorita -, e che quindi possa essere interessante per l'Inghilterra. E' pertanto indicato un accordo multiplo, che comprenda anche altri settori.

L'esistenza principale dell'economia inglese è quella di rafforzare alcuni settori specifici. L'utilizzazione migliore delle risrorse petrolifere del Mare del Nord sarebbe raggiungere questo obiettivo in vista del periodo post-petrolifero. Attualmente però il petrolio gioca contro, anziché a favore di ciò, in quanto sta rivalutando il tasso di cambio, e rende pertanto l'industria britannica meno concorrenziale su un piano internazionale. Per l'Inghilterra da sola, senza l'accordo dei suoi partners, è difficile mantenere il tasso di cambio al di sotto del livello cui il petrolio minaccia di spingerlo. Il problema potrebbe essere affrontato in cooperazione con la Comunità, specialmente se l'Inghilterra trasferisse notevoli quantità di denaro in un fondo di riserva comunitario o acquistasse obbligazioni della Comunità. Il quadro sarebbe poi completato qualora la Comunità usasse i proventi della vendita dei titoli per aiutare le industrie a ristrutturare la loro capacità e per modernizzarle, - parliamo delle tante industrie attualmente in difficoltà sia in

in Gran Bretagna che negli altri paesi della Comunità.

Dalla frustrazione intergovernativa ad un governo comunitario.

La costruzione di una politica industriale comunitaria continuerà certamente nei prossimi anni. E' altresì possibile che vi sarà un notevole accrescimento degli strumenti comunitari di politica energetica e monetaria, qualora verranno prese le decisioni politiche necessarie. E' quindi verosimile che, a partire dagli anni '80, la Comunità sarà molto più responsabile di oggi dell'elaborazione di linee politiche su questioni importanti. Se il sistema di presa delle decisioni rimarrà fondamentalmente intergovernativo, il tutto sfocierà in una crisi politica, dato che il sistema è troppo lento, indeciso e inefficiente per procedere a un minimo di decisioni necessarie. I gruppi d'interesse industriale, padronato e sindacati, insisteranno su una prestazione migliore.

Forse proprio al momento delle seconde elezioni europee dovremo essere pronti ad affrontare una crisi delle istituzioni comunitarie, crisi che si potrà risolvere solamente col passaggio da un sistema intergovernativo ad un sistema federale, oppure restituendo i poteri politici e relativi strumenti agli stati membri. Se venisse prescelta la seconda alternativa, gli stati membri, agendo indipendentemente, non saranno in grado di affrontare i problemi dell'interdipendenza industriale, monetaria ed economica. Seguirebbe un periodo di protezionismo e di nazionalismo, vagamente simile agli anni '30, prima che i nostri paesi o soccombano ad un'egemonia esterna o si rendano conto dei propri errori e ritornino sulla strada dell'integrazione, che corrisponde alle esigenze economiche della nostra epoca. Nel momento in cui si profilerà la crisi istituzionale è pertanto necessario cogliere l'occasione per trasformare l'ibrido esecutivo Commissione-Consiglio in un governo comunitario, responsabile

di fronte al Parlamento europeo. Questo trasferimento di poteri economici alla Comunità di cui abbiamo parlato sino ad ora andrebbe usato per dimostrare la combinazione di iniziative parlamentari e di decisioni intergovernative - di assemblea costituente e di conferenza di Messina - attraverso cui è possibile realizzare una transizione decisiva verso una democrazia federale.

IAI Conference, Venice, 24/25 February 1978

Enlargement as Factor Accelerating the Transformation of the Community

by Christian Heimpel

I have taken from the program with some surprise the Italian version of the theme which I have been given, because, thus formulated, the theme contains three ascertions:

1. The Community will be enlarged. This ascertainment is acceptable as a working hypothesis, though it is not at all clear when for instance the negotiations with Spain will be successfully concluded. Nonetheless it will be assumed in the following that after Greece has joined the Community, so will Portugal and Spain. On the other hand, Turkey will not be taken into account in the following considerations.
2. The second ascertainment implicit in the theme is that the Community finds itself in a crisis. This ascertainment too is reasonable. Firstly there is a world-wide economic crisis by which practically all members of the EC are affected; secondly there is a crisis insofar as disparities within Europe itself have increased and are plainly continuing to do so; thirdly there is a crisis with regard to the instruments of European economic policies. These instruments no longer wholly correspond to current problems, such as agrarian policies; and fourthly there is a crisis insofar as the member states are continually more inclined to tackle crises separately as nations; the poorer countries doing so because their internal economic imbalance often leaves them no other choice, and the richer ones doing so because - especially

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

within the framework of the various more or less exclusive 'clubs' - they are more attracted to a policy of selective bilateral cooperation with technologically and economically leading countries inside and outside the Community than to the effort involved in finding a joint line within the EC.

3. What I nonetheless cannot agree with is the blunt statement, not included in the English version of my theme, that enlargement of the Community is liable to intensify crises. The implicit hypothesis thus abridged is untenable, and is anyway not very fair on the new members. The three candidates for entry into the Community cannot on the one hand be offered a place in it to thank them for their successful democratization, in full knowledge of the fact that the process of economic adaptation forced upon these countries will be extraordinarily hard, while on the other hand the results of this entry are prophesied as bad for the Community. Besides which, this attitude is unpolitical, for in politics are to be found such things as prophecies which are self-fulfilling. The EC relies essentially on the political support of the public, even in the nine member-countries. If the old members adopt a defensive position right from the start and equate the "acquis communautaire" with their economic and financial assets, the political keenness for Europe which in Greece and Portugal today is still extraordinarily great will very swiftly vanish.

I shall therefore keep to the English version of the theme and formulate in the following the hypothesis it, too, contains.

The Community finds itself in a critical phase of disintegration internally and of protectionistic hardening externally. The applicant-countries bring into the Community problems of internal economic imbalances, which in many ways are like these, for instance, facing the Italian economy and society. The problem is not that the applicant-countries have a

lower per capita income than the Community of nine, but that the very unstable balance of the EC economies will be subject to further imbalance, especially Portugal's and perhaps Spain's. In this sense, it is true that the enlargement of the EC southwards may lead to an intensification of this crisis if the Community is not in the position of being able to progress, from unilateral and, at best, bilateral economic measures to cope with the crisis, to a common European structural policy with the aim of reducing disparities within the Community. I concede that this is a very far-reaching demand, and that there are few signs that the member countries see this necessity. Consequently the logic of enlargement and the possibility of attaining the paramount political goals are liable to be lost. These goals are attainable only if the applicant-countries and the remaining poor countries in the Community are to no measurable degree harmed in their economies by the enlargement. In other words, the enlargement reinforces the urge for reform in Community policies, but the responsibility for carrying out these reforms lies with the Community of nine and then of twelve. The EC is called into question not by the applicant-countries but by itself, for it has still to cope with its own problems whether or not Greece or Portugal and later Spain enter the Community. The entry of these countries poses no basically new problems, but intensifies the old.

I would now for discussion like to bring forward in general outline several proposals for how the Community, enlarged to include Greece, Portugal and Spain, could find a way out of the current crisis and in particular solve the problems which give rise to a steeper economic gradient between "rich" and "poor" countries in the Community as the latter is enlarged. I shall begin with a brief sketch of the foreseeable consequences of an enlargement under status quo conditions with regard to the politico-economic instruments of the Community. I shall then move on to

a consideration of what the concrete goals are which the Community ought to set itself with regard to the necessary reform of its policies. Finally I shall say something about the instruments thereby needed.

1. Enlargement without transformation

An enlargement of the Community without an adaptation of the politico-economic instruments will bring increasing problems for the EC of twelve in five areas:

- The applicant-countries come under a very considerable pressure of competition in the field of industry due to the complete liberalization of their imports from the Community and to their adoption of the common external tariff. Considering the low productivity in many important areas of this sector, catastrophic consequences are to be feared if the competition from countries of very low wages outside the Community and the highly productive industries inside it has to be faced too soon. On the other hand, the scope which the applicant-countries would have for increasing their exports within the Community following their entry is extremely limited. Neither in the field of raw materials or of top technology do they have a complementary offer worth mentioning. Many of the branches where the applicant-countries have a high potential as suppliers are viewed as sensitive by the old members, and this is true of by no means only traditional products such as textiles, shoes etc. but also of goods requiring a relatively intensive technology like steel and synthetics.

- In all three countries, industry is essentially structured into small firms, besides which a considerable part of the productive population is engaged in farming. If, as a result of integration, there is too great a pressure towards

rationalization in both sectors, the countries will be faced by a sharp increase in unemployment. In face of the economic situation in West Germany and France, this problem cannot be evaded by exporting foreign workers. The applicant-countries find themselves in essentially a worse position than Italy twenty years ago.

- New agrarian surpluses arise in the area of table-wine, olive oil, tobacco, fruit and vegetables. This leads to a further burden on the agrarian budget. This burden is certainly, in budgetary terms, to be financed without appreciable difficulty, but it is worth considering that funds are thereby tied down for a long period and hence are no longer available for solving problems of agrarian structure.
- Consequently differences of development within the Community could increase further. The affected countries would then have to intervene with mechanisms of crisis management used by single nations, which would further lessen the Community's degree of integration.
- It is to be feared that the Community's degree of protectionism would increase further, because the applicant-countries are obliged to have a stronger protection to protect their industries. This would lead to retortion measures perhaps on the side of the USA. Such countries in the Community however as are export-oriented, especially West Germany, could not be interested in this.

On balance, such a development would lead to the Community's becoming a sort of OECD with a few supplementary policies i.e. even 'enlargement without transformation' will transform the Community. It may be that such a process is seen from various sides as being by no means negative, but as already has been said, the Community would thereby lose its perspective on integration and thus also the basic reason for enlargement.

If the core countries of the EC prefer a strategy of selective bilateral cooperation and selective multilateral coordination in different "clubs" of rich countries, beside the EC, this will weaken the political pressure to further progress towards economic union and to develop new policies - or to strengthen the old ones - of cooperation, coordination and harmonization, policies which the poor countries, including the applicant-countries, need in order to reduce the gap in technology and productivity within Europe. What else the economic motivation of the applicant-countries could be?

2. The objective of transformation

The objective of a transformation of the Community in the positive sense is, in connexion with Prof. Pinders' paper, certainly in the long run the creation of a federal system, and the enlargement to include Greece, Spain and Portugal makes this demand only the more urgent, for the more differentiated the Community becomes, the more its members are obliged to adopt common active policies which are not limited to finding compromises between national governments. In the short term, the point is that the Community of twelve should construct and adapt its policies with the aim of gradually reducing the gap in development within the Community i.e. to raise the levels of productivity and industrialization of the applicant-countries as fast as possible to those of countries at the Community's core. This is the crux of the matter, as opposed to a merely redistributive transfer in favour of the new members. The necessary measures of reform in the field of economic policies of the Community are thus to be judged according to how far they may contribute to this objective.

The trouble is that in order to attain this goal, relatively far-reaching modifications of EC policies require to be made, such as indeed only a federal decision-making system already in existence could initiate. Nevertheless we do not have such a system, and I am afraid that here, too, there is liable to

be no great progress in the near future. It is nonetheless imperative that something be done, for already the negotiations with the applicant-countries have started.

In the following I shall thus argue in terms of the system immanent, and in fact in two respects: firstly I shall propose only such adjustments as could have a chance of being realized within the framework of the currently applicable institutional mechanisms. Secondly I shall presuppose that we in the Community must find common solutions without there being a common ex ante-consensus on the "optimum" regional allocation of industry within Europe.

The basic problem of structural policy in the Community of nine or twelve can be reduced to the question of how the division of labour between the member countries and between the Community and other countries should turn out in future. It is quite evident that the market mechanism alone, insofar as it exists at all, cannot automatically introduce a division of labour which leads to a reduction of the gaps in income and productivity in the enlarged EC. Hence various authors have demanded an anticipative structural policy in the sense of essentially stronger intervention in allocation-decisions of private business. One may take whatever theoretical and ideological standpoint here one wishes to: I do not believe that the Community will come to a consensus with regard to a strengthening of the planned-economy element in the Community's economic policy. Here West Germany at least is liable always to provide opposition. This means that structure policy will remain mainly within ^{national competencies} and common structural policy will be limited to subsidiary measures, i.e. to an improvement of the framework conditions in which such measures may lead to better results.

3. Instruments of transformation

These two limitations, however, do not exclude progress in the sense of a European structural policy. My general proposal would be a kind of threefold strategy. Firstly: we need a more active and dynamic foreign trade policy, especially in the triangle USA/Japan/EC. Secondly: we need a gradual reform of macro- and sector policies of the Community, especially, however, a reform of the inner European revenue sharing system so as to favour the structurally disadvantaged countries, which as well as the three applicant-countries surely include Ireland and Italy. Thirdly: we need an inner European development or "preparation" program for the three candidates for entry, which already in the phase between the start of negotiations and formal entry can be started and then following entry can be continued into the transitional phase.

In the following I can go only very briefly into starts being made on these planes. But I wish to underline the fact that we cannot solve the problems of entry while we force Greece to adapt to the market regulations for peaches, on the contrary we can solve them only insofar as we introduce ~~a~~ European structural policies which create a framework within which the applicant-countries, too, can realize their politico-economic options and keep in touch with the advanced countries.

- (1) As I see it, the key to this dilemma lies on the first plane: the Community and especially its technologically leading countries like France and West Germany depend on exports. These countries must do more to become once more externally dynamic so as to give themselves room enough for internal structural changes i.e. we need common positions, at least between these countries, with regard to a reduction of the foreign trade and structural deficit of the EC as against Japan and the USA. This involves for instance measures in the field of technology, energy, currency and foreign-trade policy in the narrow sense.

Only thus it will be possible to grant the structurally disadvantaged members of the Community greater opportunities again for their industries on the markets of the Community's main countries.

On the first plane, the Community and in particular its export-dependent technologically leading countries should apply a more active outward-looking policy in order to create the scope for structural change within the EC. But this policy should not lead to the establishment of a Europe on two levels, whereby the structurally disadvantaged countries are fixed on more traditional production lines, and this, too, only insofar as the leading countries are able to employ their production factors in technologically more intensive production lines. The transformation capacity of West Germany, France and Great Britain must be placed at the service of the transformation capacity of the European division of labour itself, whereby the applicant countries must be offered opportunities in the field of technologically intensive products, too. This means technical cooperation, and this means technical assistance for the applicant-countries in the programming and implementation of measures which could raise the level of industrialization and technology.

- (2) The extension and reform of macro- and sectoral policies in the Community form the second important level of a policy of transformation. Here, too, I can indicate only the essential elements. The first element is that the common instruments in the area of coordination of macropolicies need to be further developed, which applies for instance to cooperation in the area of currency, which does not mean that we must arrive overnight at a common monetary policy in the strict sense, but as well in the area of energy and technology. With respect to the applicant-countries, the Community should in particular develop instruments of cooperation on the macro-level which improve their ability to steer their economies along the narrow path between stability and growth-oriented policies.

Here the Community should not leave the field exclusively to the IMF, for the hard conditions imposed by the IMF could lead to exceptionally difficult internal problems, even if these conditions are economically reasonable. A second, European financial network could here make it possible for countries to carry out their process of structural adaptation in less haste.

The second element is concerned with the reform and extension of sector policies. Here under discussion is especially the agrarian policy, but also the beginning of a common industrial policy. Here, too, the solution is not a growing set of strict regulations and a formal concentration of decision-making power in Brussels, but a consensus concerning the objectives of sectoral policies on which common measures could be ^{based} placed. Later on, "supranationalization" has to be the consequence of consensus, but not an alternative to it. I surmise that we must come to more flexibility in the sense of regional differentiation, which does not have to be identical with renationalization. The overall objective of sectoral policies should be to mobilize the productive resources in the disadvantaged member countries including the applicants. On the other hand, the reform of, say, agrarian policies should not be burdened all too heavily with the specific problems which the three new member countries bring into the Community. For instance, I take it as catastrophic thereby to increase the ^{119 -} ~~inner~~ European transfer of resources to benefit the South of Europe including Italy, so that the thresholds of intervention for mediterranean farming produce comes to around ¹¹⁴ ~~to~~ level of protection for milk and beef. And thus I come to the third and perhaps the most important element of a reform of the existing EC policies: the reform of the intra-European transfer of resources. Here, too, I can give only a few indications. Firstly it is self-evident that the poorer countries of the Community must on balance be the net receivers of the European financial equalization. However, in face of the high imports of the applicant-countries,

the present system will lead to the fact that especially Spain and Portugal will get only negligible net gains. Moreover, the benefits to be gained from the guarantee part of the agrarian fund are fixed in such a way that these funds are economically not available at all as an instrument of economic policy. The transfer of resources to benefit the Southern European countries should be increased especially in the fields of industry and infrastructure (EIB, Community loans, social fund), but also in the fields of regional policy and agrarian structure. This again presupposes a very high absorption capacity of the applicant-countries..

- (3) The reforms of macro- and sectoral policies will take time, and the applicant-countries will benefit from this reform only after formal membership. So, on the third level, we need a set of particular, immediate activities in order to assist the applicant-countries to prepare themselves for the hard times after formal entry or the end of the transitional period respectively.

I see here, especially as regards Portugal and perhaps also Greece, a central important function of the Community. The time from the beginning of the negotiations to the end of the agreed on transitional period for each of the three applicant-countries should thus not exclusively be used on 'harmonization' of their national economic policies, but also on the path of intra-European technical cooperation, which in no way need cost a great deal, so as to set up some of the institutional prerequisites for raising the production level of these countries nearer to the standard of those at the nucleus of the Community and to improve the absorption capacity, which for the time being is one of the most binding constraints to make use of the financial contributions from outside. At the same time these transitional periods should be used by the old members on structural adaptations in the fields in which they themselves are affected by the pressure of competition from the new members. I am here thinking for

instance of the program of structural adaptation for French and Italian agriculture in the field of wine, vegetables, fruit and olives.

Such a bundle of proposals as here can be just outlined may be too technocratic for a theorist and be not realistic enough for a politician. Well, this is the fate of an analyst who stands between these two positions. In spite of theorists, it has to be maintained that the Community has shown, even in crisis, a capacity for reform, albeit a limited system-immanent one, and so there is still room for hope. And to politicians it has to be said that if in Europe today for political reasons nothing more is feasible, then such developments as are introduced with a crowd of verbal political demands, like the enlargement or the direct election of the European parliament, are finally no longer worthwhile.