

WORKING PAPER

<b>DOCUMENTO DI LAVORO</b>	(2132) gC /10
Novembre 1967	

Ricerca e Convegno

LA FUSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

(Parte I :  
rapporto introduttivo)

LA FUSIONE E LO SVILUPPO  
DELLA COMUNITA'

(di Riccardo Perissich)

iai

GRUPPO DI STUDIO SULLE COMUNITA' EUROPEE  
istituto affari internazionali

iai

Con l'entrata in vigore del Trattato sulla fusione degli esecutivi della CEE, CECA e CEEA, il processo di integrazione europea entra nella sua fase più delicata e, in un certo senso, decisiva. Tecnicamente la fusione degli esecutivi è essenzialmente la premessa per una globale fusione dei Trattati, la quale dovrà essere raggiunta, secondo gli accordi presi, entro tre anni, e cioè entro il 1 luglio 1970. Entrambe le operazioni potrebbero sembrare soprattutto una misura di razionalizzazione del processo di integrazione, finora diviso, con normative in parte dissimili, tra una Comunità a competenza generale (la CEE) e due Comunità a competenza settoriale (CECA e CEEA). In effetti la portata del problema va assai al di là degli aspetti di semplice razionalizzazione, per investire non solo il futuro dell'unione economica, ma in generale, le prospettive di unità politica dell'Europa.

Un primo problema da affrontare riguarda il posto che la fusione delle Comunità deve assumere nell'insieme del processo di integrazione comunitaria. Esempio ci sembra, da questo punto di vista l'elencazione fatta dal Ministro tedesco dell'economia Schiller alla seduta del 2-3 ottobre 1967 del Consiglio dei Ministri della Comunità (1), secondo cui i sei si troverebbero oggi di fronte a tre compiti fondamentali:

- a) completare l'attuazione dei Trattati esistenti;
- b) affrontare il problema dell'adesione della Gran Bretagna, Danimarca, Norvegia e Irlanda;
- c) procedere alla fusione dei tre Trattati.

Su questi tre obiettivi si giocherà il futuro della Comunità. Cercheremo quindi innanzitutto di vederne i condizionamenti reciproci; su questa base si tratterà poi di definire una scala di priorità; sarà infine possibile tentare di delineare le grandi linee di un progetto per lo sviluppo e il rilancio della Comunità.

#### Il "parallelismo" tedesco

Una prima risposta al quesito è costituita dalla teoria del "parallelismo", esposta da Schiller e da Lahr nella stessa riunione (2). Secondo il governo tedesco i tre obiettivi dovrebbero essere perseguiti parallelamente. In particolare una stretta connessione deve essere mantenuta tra l'ampliamento e la fusione delle Comunità, in modo da consentire ai nuovi soci di aderire ad una Comunità già fusa. Per poter portare a termine l'operazione entro un ragionevole periodo di tempo, bisognerebbe però accordarsi prima su una impostazione della fusione estremamente semplice. La proposta formulata dal sottosegretario Lahr è la seguente: nel giudicare l'evoluzione delle Comunità esistenti bisogna partire dalla constatazione che la CEE è l'unica, per ragioni in parte storiche e in parte strutturali, ad avere dimostrato una vera

vitalità; bisogna quindi procedere alla fusione attenendosi strettamente alle disposizioni, ai testi e all'esperienza del Trattato CEE, integrandovi disposizioni sui campi coperti degli altri due Trattati ed eventualmente aggiungendo un paio di capitoli nuovi sulla politica energetica e sulla ricerca scientifica.

Non bisogna perdere di vista il contesto politico in cui questa proposta è stata formulata e cioè una discussione sulla candidatura britannica. Tuttavia essa mantiene, anche se chi l'ha formulata dovesse, per motivi tattici, non insistere o lasciarla cadere, una notevole importanza, sia perchè pone in modo chiaro il problema del rapporto tra fusione e ampliamento delle Comunità, sia perchè è la prima ipotesi globale, presentata in sede politica, su come affrontare il problema della fusione. Questo ci sembra particolarmente importante perchè tutte le discussioni avvenute e la letteratura fin'ora apparsa, hanno affrontato il problema senza prima definire una prospettiva generale di sviluppo delle Comunità, in altre parole una strategia per il loro avvenire. Ci riferiamo in particolare ai lavori compiuti in seno ai colloqui organizzati a Liegi dall'"Institut d'Etudes Juridiques Européennes" sulla fusione delle Comunità (3), che, se pure rappresentano un lavoro imponente di studio dei vari problemi relativi alla fusione, e non mancano certo di interessanti riferimenti all'auspicabile o probabile sviluppo delle Comunità, non si pongono in maniera precisa il problema del contesto politico in cui tale operazione si situa e non affrontano un "ripensamento generale" dell'esperienza e del futuro delle Comunità esistenti.

Per poter rispondere al problema sollevato dalla proposta tedesca bisogna affrontare la questione da due punti di vista:

- a) in rapporto dell'esperienza comunitaria fin'ora attuata in vista del raggiungimento dell'unione economica;
- b) in rapporto all'ampliamento della Comunità, che è il più importante problema connesso con la "dimensione internazionale" dell'integrazione europea.

Centrare l'analisi su questi due aspetti restringe evidentemente il campo dell'indagine e non consente di utilizzare in pieno altre variabili, soprattutto di ordine politico. Ci riferiamo in particolare all'influenza di elementi estranei all'integrazione economica come, da un lato, la situazione politica internazionale, i rapporti con gli USA, il processo di distensione e dall'altro, i condizionamenti reciproci tra integrazione economica, politica e militare. Tuttavia è nostra convinzione che, con tutti i suoi limiti, il modello di integrazione fin'ora adottato, e noto come "modello funzionalista" sia l'unica ipotesi di lavoro realistica su cui impo-

stare uno sviluppo dell'unità europea. La struttura, il funzionamento e i limiti di tale modello sono stati abbondantemente studiati e non è certo questa la sede per addentrarsi in un'analisi soprattutto teorica (4). Il senso generale che si ricava dal dibattito finora svolto è in sostanza che le insufficienze e le carenze devono essere curate all'interno del modello stesso. Il che significa praticamente che, come dimostrano anche il fallimento dei progetti di Comunità politica, l'esaurirsi delle campagne popolari federaliste, e, dall'altro lato, delle iniziative tipo "piano Fouchet", lo sviluppo e il rafforzamento delle Comunità esistenti è, nella situazione attuale e in una ragionevole prospettiva, l'unica via realistica per far progredire il processo di integrazione. Ciò riguarda anche dell'impostazione secondo cui l'ostacolo sulla strada della federazione europea sia costituito solo dalla politica gollista. Questo era forse vero alcuni anni fa. Al momento attuale, anche, e forse soprattutto, a causa dell'azione disgregatrice del governo francese, si è creata una situazione in cui a un crescente grado di interdipendenza e di integrazione si accompagna una notevole rete di interessi e di resistenze consolidate sul piano nazionale. Il mutarsi della situazione internazionale e il riaffiorare in Europa, e non solo in Francia, di correnti e politiche nazionaliste, pone dei problemi al trasferimento dell'integrazione dall'economia alla politica e alla difesa, che anche un radicale mutamento della politica francese non sarebbe in grado di risolvere automaticamente. E' quindi astratto, come a volta si sente in alcuni ambienti comunitari, sostenere che non vale la pena si porsi oggi il problema di un radicale rafforzamento delle Comunità esistenti, dal momento che la sparizione di De Gaulle riaprirà automaticamente il discorso sulla Comunità politica. Il rapporto tra integrazione economica, politica e militare, va invece visto alla luce dei gravi impedimenti che l'assenza di processo politico crea nel campo dell'integrazione economica, ma anche nella notevole fonte potenziale di attriti e di crisi che le insufficienze e gli squilibri dell'integrazione economica creano sull'insieme del sistema europeo. L'economia ha dimostrato di non essere automaticamente più forte della politica, ma la mancata soluzione di problemi economici crea una pressione sempre più forte e può facilitare quindi l'indebolimento progressivo delle resistenze e degli interessi di carattere politico.

Analogo discorso si può fare per le reazioni che provoca nel processo la collocazione della Comunità nell'equilibrio internazionale. A prescindere dal problema dell'ampiamiento, che è determinante e che va trattato a parte, nessuna variabile politica esterna è oggi in grado di influire in maniera determinante su un giudizio di validità del meccanismo d'integrazione comunitaria fin'ora adottato. A nostro avviso, nè la progressiva crisi dei rapporti con gli Stati Uniti, nè il processo di distensione con l'est sono, in una ragionevole

prospettiva, capaci di produrre una ipotesi di integrazione europea che costituisca un'alternativa globale alle Comunità. Per quanto possa allargarsi il fossato con gli USA e per quanto dinamismo si possa sviluppare nei rapporti con l'est, ambedue i processi mantengono rigidità tali, da non consentire reali alternative al modello comunitario. E questo vale evidentemente per qualsiasi progetto di sistema di sicurezza europea, o di neutralizzazione di parte dell'Europa, che non tenga conto delle caratteristiche del meccanismo di integrazione proprio dell'Europa occidentale. Come anche hanno dimostrato lo sviluppo della crisi che nel 1965 ha paralizzato la Comunità in seguito alle note divergenze sui regolamenti agricoli e le iniziative francesi nei confronti della NATO, le variabili estere possono influire, anche in modo rilevante sul processo, ma non modificarne sostanzialmente le caratteristiche.

#### La fusione dei Trattati e l'integrazione economica

Parlare di fusione delle Comunità significa evidentemente innanzitutto affrontare il problema dell'armonizzazione di tre Trattati nati in periodi, con caratteristiche e obiettivi spesso piuttosto differenti. Si tratta quindi di integrare le disposizioni di politica sociale della CECA con quelle della CEE; di trovare una soluzione per il problema dei prelievi CECA; di armonizzare le disposizioni CECA e CEE sui trasporti; di estendere al settore carbosiderurgico le disposizioni relative alla politica commerciale della CEE; di recepire nel nuovo Trattato quanto c'è di valido nella esperienza dell'Euratom; di dare una forma alla politica energetica comune, facilitata dall'unificazione di competenze e disposizioni in materia di carbone, petrolio, gas naturale ed energia atomica; trasformare le disposizioni, parziali e frammentarie dei Trattati CECA e CEEA, in materia di ricerca scientifica, in una armonica politica comunitaria. Come si vede, si tratta di un lavoro di notevoli proporzioni, che può, in alcuni casi, essere già utilmente iniziato con gli strumenti forniti dalla fusione degli esecutivi (5); questo però, solo entro certi limiti, poichè la costruzione comunitaria non è solo un complesso di poteri e di iniziative, ma anche un contesto di obiettivi, e di procedure, che richiedono una precisa base giuridica su cui appoggiarsi.

Anche se è evidentemente vero che, soprattutto l'esperienza CECA pone alcuni problemi delicati da risolvere, in generale si può dire che è assolutamente inevitabile che la fusione avvenga sulla base del Trattato CEE; ed in questo senso non si può non concordare con le tesi espresse a Bruxelles dal sottosegretario Iahr. L'esperienza della CECA ha infatti dimostrato di essere troppo settoriale per avere un reale impulso propulsivo sull'insieme dell'integrazione economica, e

quindi politica. Anche il suo tanto discusso "maggiore grado di sovranazionalità" rispetto alla CEE, che pure è meno rilevante di quanto la lettura dei due Trattati indurrebbe a credere, ha il grave difetto di esaurirsi all'interno delle specifiche disposizioni relative al settore carbo-siderurgico e non riesce a mettere in moto quel processo dinamico a catena di trasferimento di competenze e sovranità che è, sia pure in mezzo ad enormi difficoltà e insuccessi, il grande merito della CEE. Concepito inoltre in un momento in cui il settore carbo-siderurgico era dominato da problemi esattamente opposti a quelli attuali, tutta la filosofia che sta alla base del Trattato CECA ha bisogno di essere ripensata. Da un lato infatti gran parte dei problemi relativi al carbone possono essere risolti solo nell'ambito di una politica energetica globale, dall'altro la politica dell'acciaio ha bisogno di essere inquadrata in una generale politica industriale della Comunità, come già lo stesso presidente dell'Alta Autorità Del Bo, proponeva nella sua famosa "Relazione politica" del 1965:

Il valore della CECA è quindi oggi soprattutto storico e consiste innanzitutto nell'aver costituito un primo esempio di concreta collaborazione franco-tedesca in un settore che era stato all'origine di gravi crisi e tensioni fra i due paesi, e inoltre nell'aver fornito una prima esperienza su cui è stato poi possibile costruire la CEE. Della pretesa "maggiore sovranazionalità" ciò che veramente conta, in ultima analisi è salvare, e possibilmente estendere, il sistema dei prelievi, che rappresenta il primo concreto esempio di imposta comunitaria.

Ancora meno rilevante, sul piano politico, si è rilevata l'esperienza dell'Euratom, che non ha saputo impostare ed attuare una vera politica comune della ricerca e dell'industria nucleare. Anche se, come si è da più parti notato, molte deficienze dell'Euratom derivano da difetti di direzione politica, in parte l'insuccesso è dovuto anche al suo carattere settoriale. Anche qui, un rilancio sarà probabilmente possibile solo nell'ambito di una fusione delle Comunità che imponga una politica della ricerca, una politica dell'energia e una politica industriale generali.

Se i problemi relativi alla fusione si limitassero all'elencazione, necessariamente sommaria, che abbiano tentato, la tesi della "fusione semplice e rapida" esposta da Lahr potrebbe essere accolta, sia pure con le dovute riserve su una eccessiva sottovalutazione di alcune difficoltà. Tuttavia bisogna affrontare la questione in termini più generali.

Il 1970, anno previsto per la fusione, segnerà anche la fine del periodo transitorio della CEE. A rigore, per quella data, tutti gli scopi previsti dal Trattato dovrebbero essere attuati. E' difficile prevedere un obiettivo così ot

timista. E' tuttavia certo che, se non tutte, una larga parte delle disposizioni del Trattato saranno attuate o in via di attuazione. In tale prospettiva, il Trattato cesserebbe sempre più di essere un programma per l'integrazione economica dell'Europa per divenire la fonte dei regolamenti successivamente emanati e delle competenze e dei poteri attribuiti alla Comunità. Diventerebbe insomma la "Carta costituzionale" del Mercato Comune. Purtroppo non ci si può accontentare di una simile prospettiva. Se lo scopo dei sei paesi era quello di porre le basi per una unione economica, nè la fine del periodo transitorio, nè l'integrale attuazione dei Trattati sarebbero in grado di raggiungere pienamente questo obiettivo. Se infatti il senso del preambolo e dell'art. 2 del Trattato CEE e del preambolo del Trattato CECA è che gli Stati membri intendevano raggiungere progressivamente un'unione economica, la attuazione degli obbiettivi indicati all'art. 3 del Trattato CEE e, in generale, contenuti in tutti e tre i Trattati, non sono sufficienti a raggiungere lo scopo. Se d'altro canto la intenzione degli Stati membri era quella di creare semplicemente un Mercato Comune e un limitato processo di armonizzazione delle politiche economiche, allora bisogna riconoscere che lo sviluppo economico dell'Europa richiede assai di più. Bisogna quindi concludere che l'ordinamento esistente, anche avendo mira le sole questioni economiche, deve essere considerato come strumentale rispetto ad un ordinamento ancora da definire. Ciò per tutta una serie di ragioni.

Innanzitutto una parte delle disposizioni, specialmente del Trattato CEE, ha dimostrato di essere probabilmente inadeguata o insufficiente rispetto agli scopi che intendevano perseguire (politica dei trasporti, settore sociale, aiuti ai paesi sottosviluppati, ricerca scientifica, armonizzazione fiscale). Se si trattasse solo di questo, la cosa si ridurrebbe alla necessità di riaggiustamenti nell'ordine esistente. Il problema è più generale. Il meccanismo previsto dal Trattato di Roma prevedeva che l'unione economica sarebbe stata raggiunta attraverso la creazione di un Mercato Comune, cioè l'abolizione delle restrizioni alla libera circolazione delle merci, dei capitali, del lavoro e dei servizi, attraverso la realizzazione di una tariffa estera comune e di alcune politiche comuni in settori determinati (agricoltura, trasporti, commercio estero). In aggiunta a ciò vi è solo una "rilevanza comune" per alcuni settori, come la congiuntura e le bilance dei pagamenti. In sostanza il meccanismo del Trattato era tutto basato sull'esigenza di eliminare degli ostacoli e di stabilire un regime di non discriminazione fra le imprese dei vari Stati. L'accento è stato posto sulle dimensioni e sulle condizioni di funzionamento del mercato. L'oggetto dell'integrazione, più che la politica economica, era quindi il quadro normativo e territoriale entro cui la politica economica si può esercitare. Su questo fatto si è tra l'altro innestata la nota polemica sulla interpretazione "liberista" del Trattato,

Tale polemica è stata, a ragione, considerata priva di significato. Tuttavia resta il fatto, che è ormai radicata convinzione in tutti i paesi dell'Europa occidentale che lo Stato abbia delle precise responsabilità nella direzione e nel controllo delle attività economiche e non debba limitarsi a sorvegliare il corretto funzionamento del mercato. E' quindi evidente la discordanza fra un Trattato rivolto a eliminare la discriminazione e gli ostacoli all'azione degli operatori privati e una concezione della politica economica in cui assume sempre più peso l'azione diretta degli organi statali. Né d'altro canto è possibile stabilire a livello europeo il quadro di funzionamento del mercato e a livello nazionale gli interventi di politica economica poichè si andrebbe incontro al pericolo di togliere ogni possibilità di intervento ai poteri pubblici a causa dei vincoli posti dal mercato comune, oppure di mettere continuamente in crisi e in discussione il mercato comune per le contraddittorie esigenze delle politiche economiche nazionali. Risulta quindi necessario trasferire a livello europeo almeno una parte dei poteri statali di politica economica. Questa esigenza, di passare dalla fase "legislativa" alla fase di "direzione e intervento" si è già avvertita nell'elaborazione della politica agricola comune. Si tratta ora di estendere il principio all'insieme delle attività economiche. Né a questo può supplire il Trattato CEE nella formulazione dell'art. 145 che attribuisce al Consiglio il compito di "coordinare le politiche economiche degli Stati membri", dato il suo carattere troppo generico. L'insufficienza del Trattato è tanto più rilevante se si pensa che la Comunità ha inteso basare il suo sviluppo sull'adozione di un "Programma di politica a medio termine", la cui logica va assai al di là dell'assicurare il funzionamento del Mercato Comune. Ma oltre a questo aspetto generale, non si vede come si possa parlare di "unione economica" senza una politica monetaria e una moneta comuni, senza una comune politica industriale, senza norme più precise per la politica di congiuntura, senza una messa in comune, o almeno un vasto coordinamento dei più rilevanti strumenti della spesa pubblica. Solo quando questi obiettivi saranno raggiunti, sia pure con tutte le necessarie garanzie di decentramento, si potrà parlare di "unione economica". Connesso a questi aspetti del problema, c'è poi evidentemente la questione delle istituzioni. Infatti, mentre il raggiungimento del Mercato Comune, che nel caso dell'eliminazione delle dogane interne era addirittura sottoposto a scadenze prefissate e automatiche, ha potuto essere regolato da un meccanismo di decisione in cui i poteri sovranazionali hanno esercitato soprattutto una funzione di iniziativa e di mediazione, quando si passa a prevedere dei veri e propri strumenti di politica economica è necessario che le procedure e i poteri vengano rafforzati sia nella loro autonomia di decisione che nelle relative garanzie democratiche. Se questi saranno dunque i veri problemi della Comunità dopo la fine del cosiddetto "periodo



transitorio", parlare di fusione delle Comunità non può non essere l'occasione per impostare il discorso sulla revisione delle Comunità, della loro trasformazione, del loro rafforzamento.

### La fusione e l'ampliamento delle Comunità

La questione si può però affrontare anche da un altro punto di vista. Vi è cioè il problema del rapporto tra la riforma delle Comunità e la sua dimensione politica e territoriale; in altri termini tra fusione e ampliamento. Se il problema della fusione deve essere correttamente impostato nella prospettiva del rafforzamento e del rilancio della Comunità, anche la tesi del "parallelismo" tra fusione e ampliamento proposta dai tedeschi si dimostra assai debole. Diventando quella della fusione un'operazione estremamente complessa, il "parallelismo" rischierebbe di fatto di subordinare l'adesione dei nuovi membri al successo di una battaglia che è, in tutti i casi, lunga e difficile, rimandando quindi l'ampliamento a data da destinarsi. Il problema invece si allarga e diventa quello del rapporto tra fusione, rilancio e ampliamento delle Comunità. Cominciamo, a questo proposito a considerare una possibile ipotesi di lavoro, che potrebbe diventare attraente per alcuni settori di opinione, soprattutto comunitari.

Questa "dottrina" parte da tre premesse fondamentali: innanzitutto è illusorio credere che sia l'ampliamento, che un sostanziale rafforzamento della Comunità, possano essere portati a termine prima della fine del governo del generale De Gaulle in Francia, termine che ormai la più parte degli osservatori sono concordi nel prevedere entro i prossimi 3-5 anni; inoltre le esigenze politiche generali impongono alla Germania di non adottare un atteggiamento di rottura nei confronti di Parigi e quindi le impediscono di esercitare tutta la pressione necessaria ad aprire la porta agli inglesi; infine, data l'esistenza di precisi impegni connessi con il Trattato di fusione dei tre esecutivi dell'8.4.1965, è assai difficile rifiutarsi di procedere alla fusione con rapidità. In questa situazione, ed in presenza di innegabili rischi che la adesione britannica conduca ad un annacquamento della Comunità, non si impone forse una radicale revisione di obiettivi strategici? Visto che il governo francese basa le sue obiezioni all'adesione britannica con considerazioni relative alla solidità della Comunità, e che è assai difficile pretendere di iniziare i negoziati senza aver definito una posizione comune fra i sei, non sarebbe opportuno utilizzare, tutte queste discussioni a sei per dimostrare la necessità di un deciso rafforzamento della Comunità come condizione per l'adesione britannica? Quando De Gaulle sparirà, e quindi quando cadranno le obiezioni politiche all'ampliamento, si saranno co-

si create le condizioni per dare all'operazione il senso di un grande rilancio e rafforzamento della costruzione comunitaria. In tale prospettiva, si può ben accettare una fusione dei Trattati puramente tecnica, sulla base della proposta tedesca, a patto di non sopportare cedimenti sul piano istituzionale.

Caratteristiche di questa linea sono dunque:

- a) trasferimento dalla prospettiva della fusione a quella dell'ampliamento della lotta per il rafforzamento della Comunità (soprattutto nei settori monetario, tecnologico, scientifico). In questo senso tutte le dispute sul "parallelismo" perdono di significato.
- b) Il centro politico di tutta l'operazione diverrebbe la Commissione, la quale guiderebbe la "corsa al rilancio" col governo francese e terrebbe i necessari contatti con Londra per assicurarsi l'assenso inglese alle soluzioni proposte.

Si tratta, come si vede di una strategia molto ambiziosa, di cui si può, tra l'altro, trovare traccia in una attenta lettura del rapporto della Commissione sull'ampliamento delle Comunità. I pregi del progetto sono evidenti: diminuire enormemente i pericoli di crisi nella Comunità; fornire una strategia d'azione da oggi a quando De Gaulle se ne andrà; valorizzare la Commissione e quindi l'elemento comunitario. Bisogna però considerarne anche i limiti. Innanzitutto, ci pare che non sia giusto considerare come "scontate" tutte le scelte politiche nello scacchiere della politica europea. Se si analizzano le posizioni dei vari contendenti, si può vedere che essi sono ancora sottoposti ad un margine di incertezza ancora importante, anche se per nessuno si pone il problema di scelte drammatiche e alternative.

- a) Il governo tedesco. Dire che la Germania, sfiduciata dei suoi rapporti con gli Stati Uniti, ha deciso di basare sull'amicizia con la Francia gollista la sua politica di appeasement verso oriente e che quindi non è recuperabile ad una iniziativa energicamente filo-inglese, corrisponde solo in parte alla realtà. In effetti nessun governo tedesco può essere tanto ingenuo di credere che l'appoggio francese basti da solo a sbloccare la situazione a oriente e da non accorgersi che una sistemazione in Europa centrale può scaturire solo da un accordo generale fra est e ovest sull'Europa, di cui gli USA e, in via subordinata anche la Gran Bretagna devono essere parte integrante. D'altro canto, le necessità di non rompere con Parigi ha ragioni più profonde, che vanno anche al di là del desiderio di evitare una crisi nelle Comunità. In effetti l'amicizia franco-tedesca è alla base del processo di integra

zione europea. Metterla in crisi, sia pure per favorire una politica democratica, comporterebbe per i tedeschi il rischio di mettere in moto tutto un processo politico di nazionalismo virulento, che proprio nella rivalità con la Francia trova le sue radici storiche. Questo però non significa che la necessità di collaborazione deve necessariamente condurre Bonn alla acquiescenza. Del resto, l'atteggiamento dei negoziatori tedeschi, per esempio alla riunione di Lussemburgo del 23-24 ottobre (6) e a Bruxelles il 20/11 è stata, nella condotta tattica delle discussioni, assai meno morbido verso le posizioni francesi di quanto risulti da alcuni affrettati resoconti di stampa. D'altro canto, un'azione energica del governo tedesco verso Parigi, che lasci vedere che la Germania è disposta a spingersi fin sull'orlo della crisi per il problema inglese, non può non essere condizionata dall'atteggiamento che gli inglesi, ma anche gli altri alleati occidentali e in particolare gli USA, assumono su tutti quei problemi che riguardano la difesa comune, e in particolare il Trattato di non proliferazione. Del resto, anche la posizione di alcuni alleati tedeschi di De Gaulle, come Strauss, è assai equivoca nei confronti delle tesi golliste, basate su una campagna distensiva verso l'est, e può alla lunga, fondata com'è su una dichiarata ambizione nucleare, mettere in serio imbarazzo il governo francese. Il che non significa, e l'abbiamo accennato all'inizio, che l'evoluzione dei rapporti in seno alla NATO sia la condizione risolutiva rispetto all'atteggiamento tedesco sull'adesione britannica e sul futuro della Comunità, ma implica comunque un grado di interdipendenza piuttosto elevato di questi problemi, in particolare con la forma definitiva che prenderà il Trattato di non proliferazione. Anche dovendo accettare il principio di discriminazione tra grandi e medie potenze che sta alla base della proposta di Trattato i tedeschi, e del resto anche gli altri non nucleari, non potrebbero certo essere entusiasti di una formulazione del Trattato, soprattutto per quanto riguarda i controlli, che porti queste discriminazioni, in caso di adesione inglese, addirittura all'interno della Comunità. Una Gran Bretagna che volesse far valere allo interno della Comunità la sua posizione, puramente formale di paese nucleare, darebbe l'impressione di possedere una coscienza europea anche inferiore a quella di De Gaulle, e i tedeschi sarebbero quindi portati a chiedersi se valga la pena di rischiare la crisi della Comunità per mettere in moto un processo che non sarebbe poi genuinamente europeo. E' quindi piuttosto inesatto dare per scontata e definitiva la scelta politica dei tedeschi, che è invece ancora sottoposta ad ondeggiamenti, se non spettacolari, certo di qualche rilievo.

- b) Il governo britannico. Egualmente ristretto è il margine di manovra di Londra. E' assolutamente chiaro che non esiste una seria alternativa globale all'adesione alla Comunità. D'altro canto è assurdo pensare che il governo inglese possa passiva-

mente attendere il buon volere di De Gaulle. In fondo questo è il senso delle tempestose indiscrezioni di Chalfont a Losanna sul "rovesciamento delle alleanze". E' evidente che la Gran Bretagna non può uscire dalla NATO, magari allinearsi con l'URSS e comunque riconoscere unilateralmente la D.D.R.. Può invece esercitare una pressione sulla Germania, da un lato per convincerla quanto siano superate certe idee-forma della politica tedesca, ma dall'altro per dimostrare al governo tedesco che la Francia non è l'unico elemento dell'equilibrio europeo a occidente e che anche le iniziative verso il mondo comunista devono tenere conto della presenza britannica. Questa azione può però avere successo solo se viene pensata e concepita in termini "europei", presentando al governo tedesco l'adesione britannica alla CEE come premessa di una articolata politica sia verso l'est e che verso gli USA. In questo senso il governo tedesco potrebbe provare molto interesse per un'adesione britannica che, fornendogli altri interlocutori in Europa, attenui un po' l'assoluta necessità di un vincolo permanente e unilaterale con la Francia.

Da un altro punto di vista, mentre è vero che la Gran Bretagna, se vuole dare un senso alla sua richiesta di adesione, deve necessariamente orientarsi verso soluzioni sempre più "integrazioniste", e in questo senso l'attesa può anche avere effetti benefici, non ci si può neanche aspettare che Londra si spinga troppo in là sulla strada, ad esempio, dell'accettazione della sovranazionalità o della "comunitarizzazione" della sterlina, senza avere delle concrete prospettive di adesione.

- c) Il governo francese. L'evoluzione della Comunità, e in particolare il problema dell'adesione britannica, stringono sempre di più De Gaulle nella contraddizione della sua politica che vuole l'Europa indipendente, ma le nega gli strumenti per esserlo. Pur disponendo, innegabilmente, di un potere di veto, egli ha esitato fin'ora ad usarlo ed è possibile che non lo userà, anche per evitare una crisi comunitaria che, aleatoria e pericolosa per tutti, potrebbe essere letale per il suo regime. Anche se le sue obiezioni all'ampliamento della Comunità sono soprattutto politiche, proprio per evitare la crisi, egli è obbligato a servirsi solo di argomenti strettamente legati al Trattato, quali la sterlina o la situazione economica britannica. Ma questa sua posizione è tatticamente debole ed è piuttosto difficile che possa opporsi a lungo all'apertura di negoziati. Quanto poi a consentire che i negoziati siano condotti a termine, o ancor più, che servano da pretesto per un rilancio dell'integrazione, è difficile fare previsioni, anche perchè molto dipende dalla rapidità con cui procederà il logoramento interno del regime.

Più forte è invece la sua posizione rispetto ad eventuali negoziati per la fusione, dove gli sarebbe più facile imporre compromessi ad un livello assai basso.

- d) La Commissione. Anche la Commissione non si trova di fronte alla scelta fra la totale acquiescenza alle decisioni del Consiglio e un'azione di rottura di tipo federalista. Il limite della sua possibilità di azione va ricercato in quelle circostanze che hanno portato allo scacco del 30 giugno 1965, e cioè la mancanza di presa reale sulle forze politiche determinanti in Europa. D'altro canto, tuttavia, proprio la mancanza di coesione in seno al Consiglio la valorizza come unico centro capace di proporre iniziative comuni.

Sulla base di queste considerazioni, un primo limite di una linea che voglia basare sull'ampliamento della Comunità il rilancio dell'integrazione, ci sembra essere che tale prospettiva non tiene conto delle esigenze e delle reazioni del governo britannico. Wilson non può limitarsi ad essere informato sotto banco di ciò che si decide a Bruxelles, nè può aspettare pazientemente la scadenza di una cambiale pagabile "a babbo morto", anche perchè dovrà affrontare le elezioni politiche prima del 1972, anno delle elezioni presidenziali francesi e quindi della presumibile scadenza della cambiale in questione. Come altre volte è avvenuto, la Commissione costruirebbe una strategia senza tenere conto delle necessarie alleanze politiche e senza pensare che, in questo momento, il governo britannico è probabilmente il suo migliore potenziale alleato. Inoltre, mentre è vero che è impossibile sperare in un decisivo rilancio della Comunità finchè De Gaulle è al potere, la sua posizione sull'adesione britannica è molto più debole e può essere controproducente legare troppo le due cose.

Infine, una cosa è basare il rilancio della Comunità sull'elaborazione di un nuovo Trattato e cioè su un ripensamento organico dell'esperienza comunitaria, un'altra è inserirlo in un'operazione certo fondamentale, ma di diversa natura. Prendiamo ad esempio il problema più rilevante dello ampliamento: il futuro della sterlina. Una "comunitarizzazione" della sterlina è nello stesso tempo qualcosa di più e qualcosa di meno dell'elaborazione di una politica monetaria comune. Di più perchè coinvolge problemi e forze che vanno al di là dell'ambito comunitario, di meno perchè non esaurisce i problemi e le difficoltà dell'adozione di una moneta comune. Si rischia così di voler legare troppi obiettivi insieme, riducendo tra l'altro la famosa "fusione tecnica" o "piccola fusione" ad una vera e propria beffa, nell'assenza persino di precise indicazioni sulle dimensioni della futura Co

munità. Abbiamo fin'ora in sostanza esaminato due "linee" in parte alternative.

- 1) Procedere rapidamente e parallelamente alla fusione e allo ampliamento delle Comunità, in termini accettabili al governo francese, rimandando la prospettiva del rafforzamento e rilancio dell'integrazione a tempi più propizi, e cioè al post-gallismo.
- 2) Procedere rapidamente ad una fusione di limitate proporzioni, collegando un rilancio dell'integrazione con l'adesione britannica, nella prospettiva del post-gollismo.

Dalle critiche che abbiamo espresso alle due posizioni dovrebbe risultare invece chiaro che, quale potrebbe essere, a nostro avviso, una soluzione realistica e coerente:

- a) Priorità all'ampliamento della Comunità, da realizzare sulla base dell'equilibrio attuale, con un accordo minimo preliminare tra i sei. L'ampliamento dovrebbe evidentemente comportare anche un accordo di massima sul futuro della sterlina.
- b) Inizio, visto che ci sono degli impegni in questo senso, delle discussioni sulla fusione, condizionandole però ad una decisione di massima sull'adesione dei nuovi membri e sulla procedura che dovrà essere seguita per definire il nuovo trattato.
- c) Impostazione, riguardo alla fusione di un programma di vasto respiro, tendente a trasformare la Comunità in un vero centro di elaborazione di una politica economica comune, dotato di autonomi poteri di decisione, democraticamente controllati. E' chiaro che una fusione di tale natura non potrà essere realizzata con De Gaulle al potere. Tuttavia, mentre tutto lascia credere che il suo regime non sia destinato a durare troppo a lungo, e comunque non oltre la sua scomparsa fisica o politica, non vi è nulla che obblighi i sei a realizzare una fusione quale che sia e a tutti i costi entro il 1970. Per risolvere i problemi immediati sul tappeto, che sono essenzialmente quelli del completamento del Mercato Comune, sono sufficienti i Trattati esistenti, con eventuali accordi particolari sulle questioni più urgenti come la politica energetica o la ricerca scientifica.

#### La fusione e i problemi politici

Resta ora da vedere quali potrebbero essere le grandi linee di un piano per una nuova Comunità che si proponga il raggiungimento di una vera e propria unione economica.

A scanso di equivoci sarà bene ribadire ancora che,

a nostro avviso, sarebbe illusorio credere che una qualsiasi seria revisione della struttura comunitaria, nel senso di un rafforzamento e di una maggiore democrazia, possa risultare da un negoziato con il governo gollista. Si tratta piuttosto di predisporre una serie di programmi e di azioni che trovano la loro giustificazione nell'ipotesi di una sconfitta, o fine, del regime, o del passaggio del governo da uomini, il cui potere non abbia la solidità carismatica di quello di De Gaulle e che non dispongano della sua energia e della sua tenacia - o se si preferisce - della sua testardaggine. Se, come riteniamo, tale ipotesi potrà verificarsi in un arco di tempo che va fino alle prossime elezioni presidenziali, i programmi devono essere studiati e le azioni preparate fin d'ora.

Un altro possibile equivoco è però da eliminare, e cioè che la fine dell'era di De Gaulle possa automaticamente lasciare il campo alle esistenti volontà di realizzare senza indugi una integrazione, sia economica che politica. La fine del gollismo creerà solo le condizioni minime per rimettere in moto un processo che sarà a sua volta sottoposto a compromessi, a battaglie e probabilmente a insuccessi. E questo non solo per i guasti che la politica gollista ha già provocato, o riuscirà ancora a provocare, ma anche per l'inevitabile traccia che lascerà nella successiva politica francese, per le forze e le resistenze di tipo nazionalistico che avrà messo in moto negli altri paesi, e per tutti quegli ostacoli e opposizioni che il gollismo non ha creato, ma si è limitato a utilizzare ed esaltare. Ogni programma dovrà quindi tenere conto della necessaria gradualità e ogni realizzazione sarà solo il frutto di compromessi successivi.

Un primo problema da affrontare è quello delle possibilità di procedere sulla strada dell'integrazione economica senza, ad un certo punto, scontrarsi contro la mancanza di integrazione politica. Questo limite si è già incontrato nell'attuazione del Mercato Comune ed è prevedibile che aumenti di peso gradatamente col procedere dell'integrazione, anche in assenza di resistenze, che si spera di poter considerare eccezionali, come quelle derivanti dal disegno politico gollista. Le difficoltà da superare in questo campo sono evidentemente enormi e sarebbe nocivo sottovalutarle. Sono passati i tempi in cui, come diceva Monnet, l'Europa poteva procedere sulla strada dell'integrazione economica poichè l'unità della sua politica estera era dettata dalle rigidità della situazione internazionale. Inoltre le esperienze positive accumulate in questo campo sono quasi inesistenti. Abbiamo però una serie di esperienze negative che ci possono aiutare, come il fallimento della CED e della Comunità politica, il rifiuto del piano Fauchet e la miserabile prova che hanno dato, ad esempio in occasione della crisi arabo-israeliana, tutti i propositi, solennemente affermati, di consultazioni politiche. Si

possono intanto trarre alcune sommarie indicazioni:

- a) E' inutile considerare in astratto dei progetti di integrazione politica (o militare). Ogni passo in questo settore, per essere utile, deve essere collegato con quanto si fa nell'integrazione economica e servire soprattutto a superare le difficoltà che sorgono nell'attuazione di quest'ultima. Le esperienze accumulate in questo campo potranno poi essere utilmente estese ad un livello generale. Si tratta in sostanza di uscire dai limiti dell'argomento, che rischia di essere troppo vero, e quindi sterile, secondo cui solo una vera federazione politica può risolvere stabilmente i vari problemi. L'accento non va quindi posto tanto sull'obiettivo (la federazione) quanto sul processo (il meccanismo di integrazione)
- b) qualsiasi meccanismo di tipo politico deve essere strettamente collegato con il quadro esistente. Ogni tentativo di prendere decisioni politiche al di fuori del quadro istituzionale della Comunità economica, quali che siano le probabilità di riuscita, rischia di portare fuori della Comunità anche decisioni, essenzialmente politiche, ma che fanno parte degli obiettivi dei Trattati. Uno dei risultati più deprecabili della procedura con cui è stata risolta la crisi del 1965 e dell'abuso dei vari "vertici" è che tali pratiche riportano a livello intergovernativo - e quindi sottraggono al gioco delle istituzioni comunitarie, e in particolare all'intervento della Commissione e del Parlamento - non solo questioni di carattere generale extracomunitario che esulano dall'ambito dei Trattati ma anche decisioni di massima sullo sviluppo della Comunità e questioni tipicamente comunitarie come l'adesione della Gran Bretagna. Procedure di consultazione politica al di fuori delle istituzioni della Comunità non sono quindi la premessa per estendere il metodo istituzionale sovranazionale, ma invece per "decomunitarizzare" argomenti già regolati dai Trattati.
- c) Le semplici consultazioni servono a ben poco. Perché il meccanismo possa essere efficace è necessario che anche alle decisioni politiche si applichi un minimo di metodo sovranazionale, soprattutto prevedendo la competenza di un organo autonomo a preparare proposte e prendere l'iniziativa per le decisioni comuni.

Una difficoltà è però costituita dal problema, mai sottoposto finora a verifica, se l'integrazione politica sia o meno graduabile e frazionabile come ha in parte dimostrato di essere quella economica.

Senza tentare di rispondere a questo problema avanza-  
zeremo per ora solo alcune possibili proposte:



- 1) PROPOSTA MINIMA. Stabilire, nel quadro dell'integrazione economica e per tutte le questioni di politica estera o di difesa che abbiano influenza sull'attuazione dell'integrazione economica stessa, un obbligo di consultazione permanente, in seno al Consiglio dei Ministri, con il diritto della Commissione e prendervi parte e a formulare proposte, e con il diritto del Parlamento di occuparsi della questione, essere consultato e formulare proposte.
- 2) PROPOSTA MASSIMA. Prevedere nel nuovo Trattato anche un piano per il graduale passaggio, a scadenza prefissata, alla Comunità di alcune competenze per determinate decisioni in campo politico. Tale trasferimento dovrebbe applicare il metodo comunitario, basato sul potere di iniziativa della Commissione, sull'obbligo di consultazione del Parlamento e, tendenzialmente, il principio di voto maggioritario in seno al Consiglio.
- 3) PROPOSTA INTERMEDIA. Prevedere un obbligo di consultazione come suggerito al punto 1), ma anche che, entro un certo periodo di tempo, il Consiglio dei ministri, la Commissione e il Parlamento, predispongano un progetto di Comunità politica. Si tratterebbe in sostanza di riprendere la formula del famoso art. 38 del Trattato CED,

#### La fusione e il futuro dell'integrazione economica

Bisogna innanzitutto chiedersi quali devono essere le caratteristiche del nuovo Trattato. Si possono ipotizzare due alternative:

- a) Un Trattato che attribuisca definitivamente poteri e competenze per il funzionamento dell'unione economica.
- b) Un Trattato con un nuovo periodo transitorio, che potrebbe anche essere più breve del primo, che preveda una realizzazione graduale, con scadenze prefissate, ma con una certa larghezza di opzioni, degli strumenti dell'unione economica.

Data la notevole rilevanza e complessità di quasi tutti i problemi da risolvere la soluzione da scegliere è senz'altro la seconda. Del resto, è proprio attraverso un'attuazione graduale, utilizzando in pieno le possibilità offerte dal metodo comunitario, che si potranno vincere le resistenze e le perplessità ad un trasferimento di poteri così rilevanti e che potrebbe apparire ad alcuni come un salto nel buio.

Ma c'è un altro problema da affrontare: dire che l'insieme delle attività economiche deve essere previsto e regolato dal nuovo Trattato non basta. Bisogna stabilire dei

programmi per i singoli settori e, in particolare, stabilire a che livello di competenza di decisione e di esecuzione devono essere presi i vari provvedimenti per i singoli problemi. In sostanza si tratta di definire le "scale dei livelli di decisione" per le singole questioni (7). Nel sistema comunitario se ne possono individuare 7 :

- 1) Settori che per ragioni indirette devono venire tenuti in considerazione dal Consiglio per un esame comune.
- 2) Settori su cui gli Stati membri devono prendere decisioni la cui attuazione non coinvolgerà le istituzioni comunitarie. La decisione relativa sarà una convenzione intergovernativa e non un regolamento o una direttiva comunitaria.
- 3) Settori che gli Stati membri considerano di interesse comune, e su cui si impegnano a consultarsi a vicenda, restando all'ambito nazionale le responsabilità delle decisioni.
- 4) Settori su cui gli Stati membri si impegnano, sulla base di direttive del Consiglio e su proposta della Commissione, ad armonizzare le disposizioni nazionali.
- 5) Settori che devono essere regolati da regolamenti comunitari, su proposta della Commissione.
- 6) Settori regolati a livello comunitario, che implicino una gestione politica permanente in collaborazione fra Commissione e Consiglio.
- 7) Settori regolati a livello comunitario che implicino una responsabilità della Commissione o di Agenzie (o Banche) comunitarie, che sia sottoposta al semplice controllo del Consiglio, e che soprattutto comporti la gestione di strumenti finanziari.

E' chiaro che nei primi quattro casi si parlerà di armonizzazione delle politiche nazionali, nel quinto di legislazione comunitaria, nel sesto di politica comune, nel settimo propriamente di politica economica della Comunità. La distribuzione delle competenze ai vari livelli di decisione è evidentemente il problema cruciale da affrontare. In generale si può dire che i problemi regolati dalla procedura descritta al livello 1) dovrebbero sparire. Nel corso del periodo transitorio i vari settori dovrebbero passare ad un livello di decisione sempre più alto. Al termine, si fermerebbero al livello 2) le questioni di esclusive competenze degli Stati; ai livelli 4) o 5) quelli in cui l'interesse comunitario è prevalente, ma la cui gestione effettiva viene lasciata agli Stati; agli ultimi due livelli le questioni di esclusiva competenza comunitaria. Dall'importanza che questi due livelli riusciranno ad assumere dipenderà il successo del processo di integrazione.

L'idea guida della nuova fase del processo di integrazione dovrebbe essere l'estensione della pratica di un programma economico europeo, che non comporti un semplice confronto e armonizzazione dei programmi nazionali, ma una vera e propria impostazione comunitaria. Perchè tale programma possa essere veramente comunitario è poi necessario che la Comunità disponga degli strumenti necessari. Innanzitutto una politica monetaria e una moneta progressivamente comuni e gestite da un "federal reserve system" europeo: inoltre il trasferimento alla Comunità di parte delle competenze normative degli Stati in materia di politica industriale, degli investimenti, dell'occupazione.

Se poi l'obiettivo da raggiungere è quello di un "potere economico europeo", non si può non tener conto del fatto che lo strumento centrale della politica economica di uno stato moderno è, oltre alla politica creditizia, manovrata con gli strumenti monetari e bancari, la politica della finanza e della spesa pubblica. La Comunità deve quindi avere una effettiva politica finanziaria. Bisogna evidentemente tenere conto del fatto che non è pensabile, in assenza di una completa integrazione politica, che la Comunità pensa servirsi del formidabile strumento di spesa pubblica rappresentato, dalle commesse militari, ad esempio in America, o che difficilmente la Comunità potrà avere grandi responsabilità finanziarie nel campo dei lavori pubblici o dell'educazione. Tuttavia, molto può essere fatto in settori come la ricerca scientifica e tecnologica, la politica agricola, la politica sociale e, indirettamente e in modo articolato attraverso appositi strumenti creditizi comunitari, come la BEI, nel campo degli investimenti e del commercio estero. Quale che sia la dimensione di queste spese, che devono comunque essere tali da avere un concreto effetto sull'economia europea, l'importante è che la responsabilità dell'elaborazione dei relativi programmi e criteri di spesa sia veramente comunitaria. Dal lato delle entrate, non è pensabile che la Comunità possa disporre per un certo periodo di leve fiscali tali da costituire un vero strumento di politica economica. L'importante in questo settore è sostituire gradatamente con entrate proprie i contributi degli Stati alla Comunità, in modo da garantirne l'indipendenza finanziaria e conglobare tutte le entrate e tutte le spese in un unico bilancio, eliminando le destinazioni vincolanti a determinati tipi di spesa di determinati tipi di entrate.

Ultimo problema da affrontare sarà un riesame dei meccanismi di decisione in seno alla Comunità. L'ordine istituzionale attuale ha dato in generale buoni risultati, ma ha prodotto un equilibrio instabile e precario, di cui il compromessso di Lussemburgo è l'esempio e la conseguenza. Una tale situazione non potrà comunque durare a lungo e la Comunità dovrà evolvere verso una forma di associazione intergovernativa

classica, o verso forma di integrazione di tipo federale. La tensione della situazione attuale, oltre che da precise resistenze di carattere nazionalista, è causata dal fatto che la Comunità si trova a dover affrontare decisioni che non possono essere prese unicamente sul piano intergovernativo, ma che è assai difficile trasferire competenze sempre più rilevanti ad istituzioni prive di controllo democratico, sempre in bilico fra politica e tecnocrazia e che non hanno d'altronde la necessaria autonomia di decisione.

Bisognerà dunque innanzitutto rafforzare il ruolo della Commissione, trasformando il suo potere di iniziativa in un vero potere di direzione politica. A questo fine bisognerà non solo aumentarne le competenze, ma anche mutare il sistema di elezione, sottolineando la funzione politica dell'ente. Tutto ciò presuppone però evidentemente il progressivo affermarsi di un sistema di forze politiche europee non soltanto embrionale, come quello costituito dai gruppi parlamentari di Strasburgo.

I poteri del Parlamento, di cui deve essere attuata l'elezione a suffragio universale, devono essere estesi in modo da permettere all'Assemblea di esercitare tutte quelle funzioni che sfuggono ormai al potere dei Parlamenti nazionali.

Parallelamente, il Consiglio dei Ministri deve essere fatto evolvere verso il ruolo di "Camera degli Stati" della Comunità, allargandone la composizione, definendone il funzionamento e le competenze ed alleggerendone i compiti. A questo proposito deve essere attentamente studiato il ruolo e la competenza del Comitato dei Rappresentanti Permanenti.

Inoltre bisogna rivedere ed istituzionalizzare la pratica e il funzionamento di tutti quei comitati consultivi, che permettono un'efficace dialettica di interessi e di posizioni a livello comunitario e che rappresentano un interessante e originale contributo dell'esperienza comunitaria rispetto alle strutture spesso sclerotizzate e burocratizzate dei sistemi politici nazionali.

Infine bisognerà affrontare il problema dei rapporti e delle competenze delle amministrazioni nazionali rispetto a quella comunitaria nella esecuzione della politica economica delle Comunità.

A conclusione di questa sommaria esposizione non bisogna dimenticare che il Trattato dovrà contenere norme sufficientemente elastiche per la sua revisione e per eventuali modifiche, e una definizione più precisa per le condizioni e la procedura di ammissioni di nuovi membri.

Chi e come farà la fusione?

Quale che sia il realismo o la razionalità delle linee fin qui esposte resta da affrontare un ultimo problema : quello della procedura attraverso cui giungere all'elaborazione del nuovo Trattato. Si possono ipotizzare tre alternative, fermo restando che il Trattato dovrà essere ratificato da tutti i Parlamenti degli Stati:

- 1) Il Trattato verrà elaborato da una conferenza di rappresentanti diplomatici degli Stati.
- 2) Il Trattato verrà elaborato dai servizi della Commissione, in costante contatto con il Consiglio dei Ministri.
- 3) Il Trattato verrà elaborato da un corpo democratico rappresentativo, per esempio il Parlamento europeo.

Si tratta di un ordine di problemi che nessuno ha ancora sollevato, ma che, ci sembra rivesta una certa importanza.

Se si torna con la memoria alla storia dei progetti di integrazione europea nel dopoguerra, del piano Schuman, all'"Assemblea ad Hoc" alle Conferenze che portarono alla firma dei Trattati di Roma, si vede come, in assenza di una forte volontà politica di uno dei governi, difficilmente da una conferenza diplomatica possono uscire progetti molto ambiziosi. Affidare agli Stati il compito di elaborare il nuovo Trattato significherebbe sperare, nella migliore delle ipotesi, nella conservazione della situazione attuale.

Più suggestiva può sembrare l'idea di affidare l'elaborazione alla Commissione. Su questa strada, si è già ottenuto un primo successo, essendo stato affidato alla Commissione il compito di elaborare un primo rapporto sulla fusione per la fine del 1967. Tuttavia anche in questo caso ci sembra che l'idea risenta della astrattezza con cui la Commissione imposta a volte le sue battaglie politiche. Se la Commissione elaborerà le sue proposte senza essersi preconstituita una larga base di consenso politico, potrà presentare le tesi più ambiziose, più coraggiose, ma si scontrerà contro le rigidità e le resistenze degli Stati fra cui, quelli eventualmente favorevoli saranno impreparati a sostenerla, e quelli contrari avranno buon gioco ad affossare tutto. E la situazione sarà resa ancor più difficile dalla eventuale presenza di nuovi membri.

In effetti l'unico vero alleato politico la Commissione lo può trovare nel solo, anche se insufficiente, tramite che le forze politiche hanno con la costruzione comunitaria e cioè nel Parlamento. Probabilmente solo una continua ve

rifica con il Parlamento delle tesi elaborate potrebbe dare alla Commissione l'autorità necessaria per difenderle in seno al Consiglio.

D'altro canto, sulla base della considerazione che, nell'Europa democratica, è tradizionalmente compito delle assemblee elettive quello di elaborare un testo costituzionale, un governo veramente interessato allo sviluppo della democrazia europea non dovrebbe avere difficoltà a chiedere che sia il Parlamento ad elaborare un primo progetto di Trattato. Una simile proposta non potrebbe non incontrare la più decisa opposizione del governo gollista: tuttavia, come abbiamo cercato di dimostrare, non è certo il tempo che manca. Del resto, se quello di effettuare la fusione è un preciso impegno politico nulla è stato deciso su come e da chi la fusione debba essere discussa.

.==.=.=.=.

N O T E

- (1) - Ag. Europe, 4/10/67.
- (2) - Idem.
- (3) - Cfr. gli atti dei due colloqui fin'ora pubblicati :  
"La fusion des Communautés Européennes". Martins Nishoff  
- La Haye 1965 e "La fusion des Communautés Européen -  
nes au lendemain des accords de Luxembourg" - Martins  
Nishoff - La Haye 1967.
- (4) - Basterà ricordare i numerosi scritti di L. Lindberg, B. Haas, ed altri numerosi autori.
- (5) - Vedi a questo proposito l'introduzione e il testo della X relazione generale della CEE, in cui già spira aria di fusione dei trattati.
- (6) - Ag. Europe 24/10/67; 25/10/67.
- (7) - Il termine è mutato da L. Lindberg nel suo saggio citato, estremamente stimolante, "The European Community as a political system" sul N. 4/67 del Journal of Common Market Studies. In effetti la classificazione data da L. dei livelli di decisione all'interno della Comunità risponde ad un'esigenza di analisi differente dalla nostra. Al di là della diversità di espressione i due criteri ci sembrano non contraddittori.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 10162  
24 APR. 1991

BIBLIOTECA