

Copia unica 1969/7

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	
14 marzo 1969	213

Documento confidenziale non destinato alla pubblicazione

LINEAMENTI DI UNA COMUNITA' POLITICA EUROPEA

(R.P.)

iai

istituto affari internazionali

iai

Premessa.

- 1 - Discutere di un progetto di Comunità Politica Europea (CPE), è oggi un "esercizio intellettuale" i cui legami con la realtà riposano essenzialmente su quattro ipotesi:
 - a) che sia possibile creare le condizioni politiche e diplomatiche tra i cinque e la Gran Bretagna per avviare una nuova esperienza di costruzione europea senza la Francia.
 - b) Che sia possibile resistere e neutralizzare le reazioni francesi.
 - c) Che l'evoluzione politica futura della Francia conduca inevitabilmente al suo riassorbimento nel processo di integrazione.
 - d) Che sia possibile assicurare la coesistenza, per un certo periodo, della CPE e della CEE, in attesa di procedere alla loro fusione.

Non ci proponiamo qui di dimostrare la validità di queste ipotesi, ma le assumiamo in via di principio, come valide.

- 2 - Per costituire un serio rilancio della integrazione, e dare ai tedeschi una concreta contropartita ai legami politici speciali con la Francia, la CPE dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:
 - a) Comprendere i cinque paesi della CEE e la Gran Bretagna.
 - b) Essere aperta, senza possibilità di veto, a tutti i paesi europei che ne accettino i presupposti e gli obiettivi e abbiano un regime democratico.
 - c) Avere l'obiettivo di fondersi con le Comunità esistenti e di costituire, assieme ad esse, la premessa per giungere ad una Federazione Europea.
 - d) Avere come obiettivo l'adozione e la gestione di una politica estera comune.
 - e) Avere come obiettivo una comune politica di difesa, dotata di strumenti integrati.
 - f) Realizzare una politica industriale comune, nei settori direttamente interessati alla difesa.
 - g) Favorire l'integrazione economica tra i Paesi membri nei settori non coperti dai Trattati di Roma e Parigi, senza creare squilibri nello sviluppo economico del Continente.

3 - La CPE dovrebbe basarsi sull'esperienza politica istituzionale della CEE: sui suoi successi, ma anche sui suoi fallimenti. In particolare dovrebbe recepire il principio della gradualità del trasferimento dei poteri dagli Stati alla Comunità, secondo un calendario prefissato e con procedure comuni. Al contrario della CEE tale processo dovrebbe però riguardare sia il trasferimento delle competenze che il rafforzamento progressivo delle istituzioni. Una notevole difficoltà, rispetto al modello CEE, risiede nel fatto che questo poteva appoggiarsi su una serie di misure di carattere normativo (tariffe doganali, regole di funzionamento del mercato, armonizzazione delle legislazioni) che hanno influito direttamente sulla struttura economica della società europea, creando le premesse per dei trasferimenti di potere. Un'integrazione nel campo politico ha a disposizione ben pochi di questi strumenti, ma riguarda essenzialmente i pubblici poteri, cioè i custodi più gelosi della sovrranità nazionale. Essa rischia di essere un fatto essenzialmente formale e quindi attira l'obiezione di astrattezza. Un'altra difficoltà deriva dalla convinzione, profondamente radicata, che la sovrranità in campo di politica estera e di difesa è indivisibile e può essere trasferita ad organismi sovranazionali solo globalmente, e con un salto qualitativo.

4 - Si può superare queste difficoltà a due condizioni.

- a) Che si riesca a creare un "sistema politico" comunitario, cioè una dislocazione di forze politiche capaci di assicurare la necessaria coesione a livello europeo, in modo che la Comunità possa ben presto cessare di dipendere unicamente dal buon volere dei Governi nazionali.
- b) Che si accetti il principio che anche in politica estera e militare la sovrranità può essere trasferita per gradi e con ritmi diversi a seconda dei vari settori geografici e politici. L'esperienza della CEE ci offre un utile precedente di relazioni estere condotte con strumenti comuni: il negoziato per il Kennedy Round.

Politica estera.

- 5 - Bisognerebbe definire un certo numero di settori geografico-politici in cui è divisa l'attività di politica estera dei nostri paesi. Varie sono le classificazioni che si possono fare; per esempio si potrebbe adottare come base di discussione l'elenco di argomenti proposto dal Governo italiano per le consultazioni in sede UEO.

Resta comunque certo che questi argomenti sarebbero graduati a seconda dell'intensità dell'impegno dei paesi europei, dell'omogeneità di tale impegno e della incidenza dei rapporti economici (che resterebbero di competenza della CEE) nell'insieme dei rapporti di politica estera.

Quale che sia la classificazione adottata, è chiaro che assumerebbero importanza prevalente: i rapporti con gli USA in sede NATO e i rapporti con l'URSS e l'Europa Orientale.

Il fine della Comunità deve essere quello di giungere ad una politica estera globale comune, ma l'integrazione avverrebbe per tappe, con ritmi diversi a seconda dei settori o gruppi di settori.

- 6 - Per ogni settore, in una prima fase il Consiglio degli Stati, raggiungerebbe il coordinamento delle politiche estere degli Stati, sulla base delle proposte di un organo politico indipendente: la Commissione.

Il Parlamento della Comunità sarebbe consultato e svolgerebbe periodicamente dibattiti generali sulla politica della Comunità.

Fin dall'inizio la Comunità, attraverso la Commissione, eserciterebbe il diritto di rappresentanza passiva.

- 7 - In una seconda fase la posizione comune sarebbe decisa dal Consiglio degli Stati e dal Parlamento e sarebbe dichiarata dalla Commissione nelle varie sedi (organismi internazionali, governi), secondo il sistema adottato per il Kennedy Round.

In questa fase la Comunità avrebbe diritto di rappresentanza attiva, insieme agli Stati. La Commissione avrebbe il diritto di partecipare ai normali canali diplomatici e di informazione di cui dispongono gli Stati e di

crearne di propri. In ogni capitale, o organizzazione interessata, si creerebbe un comitato composto dai rappresentanti degli Stati e da quello della Commissione, incaricato di coordinare l'azione della Comunità. Le relazioni diplomatiche fra gli Stati si svolgerebbero unicamente all'interno delle istituzioni. I trattati conclusi verrebbero ratificati dal Consiglio e dai Parlamenti degli Stati.

- 8 - In una terza fase la Commissione condurrebbe la politica estera della Comunità con tutti i normali poteri di un Governo, sotto il controllo e con le direttive del Consiglio e del Parlamento.

Gli Stati cesserebbero di avere relazioni diplomatiche autonome. I Trattati verrebbero ratificati dal Consiglio e dal Parlamento della Comunità.

- 9 - E' bene ricordare ancora che questo processo avverrebbe con ritmi diversi nei vari settori, ma secondo scadenze prestabilite.

- 10 - Particolari disposizioni dovrebbero essere previste per garantire la rapidità delle decisioni in caso di emergenza.

- 11 - La Commissione della Comunità sarebbe inizialmente nominata dai Governi degli Stati, come avviene ora nella CEE.

In seguito sarebbe eletta dal Parlamento sulla base di una rosa di nomi proposti dal Consiglio.

Successivamente ancora il Parlamento eleggerebbe il Presidente della Commissione, sulla base di una rosa di nomi proposti dal Consiglio e il Presidente designerebbe gli altri membri della Commissione stessa. L'intera Commissione potrebbe essere sottoposta alla necessità di un voto di fiducia, ma bisognerebbe studiare formule particolari per garantirne la stabilità.

La Commissione disporrebbe di propri uffici, che verrebbero progressivamente estesi fino ad assorbire le diplomazie degli Stati membri. Il processo di rafforzamento delle istituzioni, per la Commissione come per le altre

istituzioni, avverrebbe a scadenze prefissate, parallelamente alla realizzazione dell'integrazione delle politiche estere. Esso potrebbe essere legato ai progressi realizzati nei settori più importanti, ad esempio i rapporti con gli USA e l'Europa Orientale.

Per garantire la funzione politica della Commissione, gli Stati dovrebbero prendere particolari impegni sulle persone da nominare, almeno nel periodo iniziale. Per esempio dovrebbero essere uomini che abbiano ricoperto la carica di "Ministro di Gabinetto" nei governi nazionali.

- 12 - Il Consiglio dei Ministri deciderebbe, per ogni settore, all'unanimità nella prima fase, a maggioranza qualificata in seguito.
- 13 - Il Parlamento sarebbe inizialmente nominato dai Parlamentari nazionali. Per esempio i cinque potrebbero nominare i parlamentari già membri del Parlamento della CEE. In seguito, ad una scadenza prefissata, sarebbe eletto a suffragio universale.
- 14 - Particolari misure eccezionali potrebbero essere previste, sotto forma di "clausole di salvaguardia", per alcuni problemi considerati "sensibili" o "vitali" da uno Stato membro. Tali clausole dovrebbero però essere ammesse solo per un periodo limitato, per i casi esplicitamente previsti, ed essere sottoposte al controllo delle istituzioni. In nessun caso dovrebbero essere ammesse "clausole di salvaguardia" generali.
- 15 - Gli Stati membri e le istituzioni si impegnerebbero ad adoperarsi perchè non si creino squilibri fra la politica estera della CPE e la politica commerciale della CEE, nell'interesse della pace e della distensione. Le istituzioni sarebbero incaricate di promuovere il coordinamento fra le due Comunità.

Politica di difesa.

- 16 - Parallelamamente all'integrazione della politica estera gli Stati dovrebbero operare, secondo un calendario, l'integrazione delle loro strategie e piani operativi in ambito NATO.
In una seconda fase la Comunità parlerebbe con una sola voce in ambito NATO.
- 17 - Si procederebbe quindi ad una progressiva integrazione degli Stati Maggiori.
- 18 - In seguito verrebbe effettuata l'unificazione dei sistemi logistici.
- 19 - Si passerebbe quindi ad una completa integrazione militare.
- 20 - L'intero processo avverrebbe parallelamente all'integrazione delle politiche e sarebbe diretto e controllato dalle istituzioni della Comunità.
- 21 - Per quanto riguarda gli armamenti nucleari, gli Stati che ne sono in possesso, ne manterrebbero il controllo, nell'ambito della strategia comune.
- 22 - Giunti alla fase finale, il destino degli armamenti nucleari esistenti, e le decisioni circa il loro sviluppo o abbandono, sarebbero di competenza delle istituzioni della Comunità.
- 23 - In materia di armi nucleari gli Stati membri si impegnerebbero, fino alla scadenza di cui al punto precedente, a non prendere decisioni, o accordi con paesi terzi, in contrasto con gli interessi della Comunità, secondo il giudizio delle sue istituzioni.

Tecnologia e industria militare.

- 24 - La Comunità istituirebbe, sotto il controllo e la direzione delle sue istituzioni, una "Agenzia per gli armamenti". L'Agenzia, parallelamente al progredire dell'integrazione delle strategie e dei piani operativi, assumerebbe i seguenti compiti:
- a) Promozione e finanziamento della ricerca e della produzione di armi da parte delle industrie della Comunità.
 - b) Progressiva presa in carico di tutti gli acquisti all'interno e all'estero degli armamenti pesanti destinati alle Forze Armate della Comunità.
 - c) Progressivo controllo e presa in carico delle vendite di armi all'estero.
- 25 - L'Agenzia, sottoposta a controllo politico, dovrebbe però godere di un'ampia autonomia tecnica e finanziaria.

Cooperazione economica.

- 26 - La Comunità promuoverebbe, senza compromettere il funzionamento della CEE, la cooperazione economica tra gli Stati membri.
- 27 - Le istituzioni della Comunità dovrebbero stabilire meccanismi di consultazione e coordinamento con la CEE.
- 28 - Dovrebbe però essere prevista la possibilità di prendere misure più impegnative, in caso di manifesta incapacità della CEE ad assolvere i suoi compiti in alcuni settori.

Varie.

- 29 - La Comunità sarebbe dotata di sue garanzie giurisdizionali. (Corte di Giustizia)

- 30 - Dovrebbe essere previsto un meccanismo di revisione del Trattato il più flessibile possibile, in modo da consentire un'eventuale accelerazione dei tempi, o un ampliamento dei compiti della Comunità.

- 31 - La Comunità sarebbe progressivamente dotata di autonomia finanziaria.

- 32 - I vari progressi avverrebbero per tappe, coordinate fra loro, sia per quanto riguarda il contenuto dell'integrazione (politica estera, difesa, ecc.), che per quanto riguarda il rafforzamento delle istituzioni. Il passaggio da una tappa a quella successiva sarebbe condizionato allo inizio, ad un voto unanime del Consiglio; in seguito ad un voto maggioritario; infine sarebbe automatico, salvo proroga all'unanimità, come avviene attualmente nella CEE.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10210
24 APR. 1991

BIBLIOTECA