

WORKING PAPER

<b>DOCUMENTO DI LAVORO</b>	
Maggio 1969	

Documento confidenziale non  
destinato alla pubblicazione

L'ESTENSIONE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA ALLA POLITICA

ESTERA E MILITARE

(Riccardo Perissich)

\*\*\*\*\*

**iai**

istituto affari internazionali

**iai**

## PREMESSA

1. La situazione internazionale, i problemi posti dallo sviluppo della Società Europea, lo stesso futuro dell'integrazione economica, richiedono che il processo di integrazione Europea sia esteso dall'economia alla politica estera e alla politica di difesa.
  
2. L'esperienza di 17 anni di integrazione dimostra che l'unificazione europea, se vuole progredire, deve essere basata su forme sempre più spinte di integrazione comunitaria sovranazionale, promossa da istituzioni democratiche che siano espressione della volontà popolare.  
L'integrazione delle politiche estere e di difesa deve quindi essere fondata su questi principi, e costituire anzi un progresso rispetto all'esperienza della CEE.  
L'adozione di un metodo intergovernativo, o di semplici consultazioni, si rivelerebbe necessariamente inefficace e potrebbe avere gravi ripercussioni anche sul futuro dell'integrazione economica.
  
3. La fluidità dell'attuale situazione politica europea rende difficile precisare il contesto in cui si iscriverà l'allargamento del processo di integrazione alla sfera politica. Si possono immaginare, a medio termine, tre differenti direttrici di sviluppo:
  - a) la CEE viene allargata ai paesi candidati, la sua struttura viene rafforzata e democratizzata e le sue istituzioni vengono progressivamente dotate di nuove competenze nel campo della politica estera e militare.
  - b) La CEE viene allargata ai candidati, le sue strutture vengono rafforzate e democratizzate, e il processo di integrazione politica prende la forma di un nuovo Trattato,

con istituzioni parzialmente, o interamente, distinte.

- c) La CEE non viene allargata e rimane più o meno allo stadio attuale; l'integrazione politica prende la forma di una nuova Comunità, con o senza la partecipazione francese.

Quale che sia la direttrice che sarà scelta, l'integrazione politica pone dei problemi che si presentano in modo analogo e si prestano ad analoghe soluzioni

- 4. L'integrazione in politica estera e di difesa dovrebbe avere i seguenti obiettivi:

- a) Costituire un altro passo verso una totale integrazione politica dell'Europa, basata sui valori democratici comuni alle nostre civiltà.
- b) Essere aperta, senza possibilità di veto, a tutti i paesi europei che ne accettino i presupposti, gli obiettivi e le realizzazioni e abbiano un regime democratico.
- c) Giungere all'adozione e alla gestione di una politica estera comune.
- d) Giungere all'adozione e alla gestione di una politica di difesa comune.

- 5. L'integrazione politica, anche se avverrà per mezzo di una distinta Comunità, dovrà basarsi sull'esperienza politico-istituzionale della CEE, tenendo conto però dei suoi limiti e delle sue insufficienze.

Si dovrebbe in particolare recepire il principio della gradualità del trasferimento di potere dagli Stati della 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 progressivo rafforzamento delle istituzioni.

Una notevole difficoltà, rispetto al modello CEE, risiede nel fatto che questa poteva appoggiarsi su un insieme di misure che sono state definite di "integrazione negativa", consistenti essenzialmente in norme comuni tendenti ad eliminare restrizioni e discriminazioni alla libera circolazione dei fattori della produzione. L'integrazione politica è invece essenzialmente, o comunque in misura assai maggiore, basata sulla "integrazione positiva", cioè sull'adozione di politiche comuni e la definizione dei relativi poteri di decisione. Un'altra difficoltà deriva dalla convinzione, profondamente radicata, che la sovranazionalità in campo di politica estera e di difesa sia indivisibile e possa essere trasferita ad organismi sovranazionali solo globalmente.

6. Si possono superare queste difficoltà a due condizioni.
  - a) Che si riesca a creare un "sistema politico" comunitario, cioè una dislocazione di forze 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 sovranità può essere trasferita per gradi e con ritmi diversi a seconda dei vari problemi e/o 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.
  
7. L'integrazione politica dovrà svolgersi sull'arco di un periodo transitorio diviso in tappe, con scadenze prefissate. Possiamo immaginare, come ipotesi di lavoro, che il periodo transito-

rio abbia la durata di otto anni, prorogabile fino a dieci, diviso in due tappe.

#### POLITICA ESTERA

8. Si può, in via teorica, immaginare che i rapporti internazionali dei nostri Stati siano divisi per settori geografici o problemi. Questi settori, o problemi, possono essere classificati con vari criteri. Secondo il grado di impegno effettivo dell'Europa. Secondo il grado di interesse collettivo e la necessità di un'azione comune. Secondo l'omogeneità dell'impegno degli Stati europei. Si vedrà quindi che alcuni problemi si prestano immediatamente ad essere sottoposti ad un processo di integrazione (ad es. i rapporti con gli USA in sede NATO o la sicurezza europea), per altri il processo di integrazione richiederà una fase preparatoria; altri ancora resteranno di competenza degli Stati. L'ipotesi da cui partiamo, come si è visto, è che tali problemi, o gruppi di problemi, possano essere trattati con diversa distribuzione di competenze tra Stati e Comunità, e con diversi ritmi di integrazione.

#### La procedura di integrazione.

9. E' evidente che alla base del Trattato, come parte integrante del necessario accordo politico di fondo, gli Stati converrebbero sulla priorità da dare ad alcuni problemi e su alcuni orientamenti generali. Comunque, all'entrata in vigore del Trattato, la Commissione della Comunità presenterebbe un elenco di problemi, o settori, proponendo di

iniziare per essi la "procedura di integrazione". La decisione in merito spetterebbe al Consiglio. Una volta formalmente iniziata, la procedura, descritta nei punti seguenti, non potrebbe più essere arrestata.

La Commissione proporrebbe poi annualmente al Consiglio di iniziare tale procedura per altri problemi. Proposte in tale senso potrebbero essere avanzate in qualsiasi momento, dalla Commissione o dagli Stati, a seconda delle esigenze della situazione internazionale.

Tutti gli altri problemi, o settori, dall'entrata in vigore del Trattato, sarebbero comunque considerati "di interesse comune" e quindi ogni Stato o istituzione della Comunità potrebbe chiedere in ogni momento che vengano discussi all'interno della Comunità stessa.

10. Per ogni settore, una volta iniziata la procedura, in una prima fase il Consiglio dei Ministri raggiungerebbe il coordinamento delle politiche estere degli Stati, sulla base delle proposte della Commissione. Il Parlamento della Comunità sarebbe consultato e svolgerebbe periodicamente dibattiti generali. Fin dall'inizio la Comunità, attraverso la Commissione, eserciterebbe il diritto di rappresentanza passiva. Organi di coordinamento tra i rappresentanti degli Stati membri verrebbero costituiti presso le capitali dei paesi terzi e le organizzazioni internazionali. Questa prima fase potrebbe avere la durata di due anni. Se il problema, al momento di iniziare la "procedura di integrazione", fosse già ad un sufficiente stato di maturazione, il Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione, potrebbe decidere che la prima fase

venga abbreviata.

11. In una seconda fase, la politica comune sarebbe decisa dal Consiglio dei Ministri 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, presso i Governi e le organizzazioni interessati al problema in questione. La Commissione sarebbe progressivamente associata, a tutti i livelli, canali diplomatici e di informazione di cui dispongono gli Stati e ne creerebbe di propri (prima col ricorso ad "ambasciatori volanti" ed in seguito creando rappresentanze stabili. Vi sarebbero regole particolari per la messa in comune delle informazioni. In ogni capitale estera, o organizzazione interessata, si creerebbe un Comitato composto dai rappresentanti degli Stati, presieduto da quello della Commissione, incaricato di coordinare l'azione della Comunità.  
I Trattati conclusi verrebbero ratificati dal Consiglio e dai Parlamenti degli Stati.  
Questa fase avrebbe la durata di due anni.

12. In una terza fase la Commissione condurrebbe la politica estera della Comunità sotto il controllo e con le direttive del Consiglio e del Parlamento.  
Gli Stati cesserebbero di avere relazioni diplomatiche autonome per quel settore o problema.  
I Trattati verrebbero ratificati dal Consiglio e dal Parlamento della Comunità.

13. Il passaggio alla seconda fase sarebbe sottoposto ad un voto del Consiglio, mentre quello alla terza fase sarebbe automatico, salvo la possibilità di proroga. La proroga non potrebbe essere di più di un anno per ogni fase. (vedi punto 35)

Crisi politico  
militari.

14. In caso di crisi politico-militare improvvisa e grave, si riunirebbe d'urgenza un Comitato speciale composto dal Presidente in carica del Consiglio dei Ministri, dal Presidente del Parlamento, dal Capo dello Stato Maggiore integrato (vedi in seguito; se già costituito) e dal Presidente della Commissione, su iniziativa di quest'ultimo, per prendere le prime decisioni, con l'impegno di sottoporle quanto prima alle istituzioni competenti.

Coordinamento con  
l'integrazione  
economica

15. Un problema particolare è costituito dai rapporti economici internazionali: politica commerciale, problemi monetari, politica di aiuto allo sviluppo.
- Se vi fosse un'unica Comunità, con le medesime istituzioni, non vi sarebbero evidentemente difficoltà. Se vi fosse un'unica Comunità, ma con istituzioni parzialmente differenziate per i compiti economici e politico-militari, si dovrebbero instaurare forme di coordinamento a livello delle istituzioni stesse. Se invece ci fossero due Comunità con una diversa base geografica, la Comunità politica, col solo limite di non turbare l'equilibrio economico della CEE, dovrebbe avere la possibilità di prendere decisioni in quei settori per cui la CEE stessa non avesse stabilito, o avesse stabilito in modo insufficiente, una politica comune.

POLITICA DI DIFESA

16. La Comunità si proporrebbe come obiettivo finale, di arrivare ad una difesa comune, dotata in parte di strumenti integrati. Nel corso del periodo transitorio verrebbero realizzate le seguenti misure.

Decisioni  
politiche

17. La "Procedura di integrazione" per i vari settori, delineata nel capitolo precedente, non si limiterebbe ai problemi di politica estera, ma investirebbe anche le questioni militari.

Questo processo diventerebbe particolarmente rilevante una volta impostata la "Procedura di integrazione" per i rapporti con gli USA in ambito NATO e con i paesi del blocco sovietico.

Per quanto riguarda le decisioni politiche il meccanismo seguirebbe le stesse regole in atto per la politica estera.

Nella prima fase il Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione, e sentito il Parlamento Europeo, indirizzerebbe delle "direttive" vincolanti di carattere militare agli Stati membri. Disposizioni dirette verrebbero invece impartite ai Comandi integrati eventualmente già costituiti (vedi in seguito).

Nella seconda fase il Consiglio e il Parlamento prenderebbero le decisioni di politica militare che si tradurrebbero in direttive agli Stati per le questioni restanti di loro competenza. Sulla stessa base la Commissione impartirebbe disposizioni ai Comandi integrati. In particolare il Consiglio e il Parlamento, su proposta della Commissione, provvederebbero a coordinare i bilanci

della difesa degli Stati membri. La rappresentanza, a tutti i livelli, in ambito NATO diverrebbe comune.

Nella terza fase la Commissione, nell'ambito delle direttive politiche formulate dal Consiglio e dal Parlamento, assumerebbe il controllo dei comandi integrati, del cui impiego deciderebbe in stretto contatto, a seconda della situazione, con il Comitato Speciale di cui al punto 14, col Consiglio dei Ministri e col Parlamento.

18. All'entrata in vigore del Trattato verrebbe istituito un Comitato Militare per la Pianificazione Strategica, alle dipendenze del Consiglio dei Ministri. Tale Comitato sarebbe composto di rappresentanti degli Stati Maggiori nazionali e presieduto da un membro della Commissione e avrebbe le seguenti competenze:
  - a) elaborare gli indirizzi strategici comuni per le questioni soggette al processo di integrazione. Su questa base la Commissione formulerebbe proposte al Consiglio che, sentito il Parlamento Europeo le tradurrebbe in direttive agli Stati.
  - b) Elaborare i piani per il coordinamento e l'armonizzazione, al più alto livello possibile, dei sistemi logistici. Anche tali piani, trasformati in proposte della Commissione, verrebbero tradotti dal Consiglio e dal Parlamento in direttive agli Stati.
  - c) Assumerebbe il comando dei comandi integrati che verrebbero progressivamente istituiti.
  
19. All'inizio della seconda tappa il Comitato Militare si trasformerebbe in uno Stato Maggiore Integrato, ristret-

to, nominato dalla Commissione con parere conforme del Consiglio dei Ministri.

Lo Stato Maggiore integrato dipenderebbe dalla Commissione che ne disporrebbe nei limiti di quanto detto al punto 17.

Comandi  
Unificati

20. Entro la fine della prima tappa, verrebbero progressivamente istituiti, un certo numero di Comandi integrati, tra cui:
- a) Una "task force" per il Mediterraneo, da trasformare successivamente in un comando unificato del Mediterraneo.
  - b) Un comando della difesa aerea europea.
  - c) Una "task force" per il Baltico e il Mare del Nord, da trasformare in un Comando Unificato del Baltico e del Mare del Nord.
  - d) Una "task force" continentale.
  - e) Un Comando unificato dei trasporti aerei.
  - f) Un Comando unificato per tutte le forze armate della Repubblica Federale Tedesca non assegnate ad altri comandi integrati. In base agli impegni internazionali la Repubblica Federale Tedesca non può infatti avere uno Stato Maggiore autonomo.
- Su proposta della Commissione il Consiglio, a maggioranza qualificata, potrebbe decidere di aumentare il numero di questi Comandi.
21. Le forze assegnate dagli Stati membri ai Comandi Unificati non potrebbero essere ritirate senza il consenso della Commissione e, in caso di parere negativo, senza il consenso unanime del Consiglio dei Ministri.
22. I componenti e il personale facente parte dello Stato Maggiore integrato,

degli Stati Maggiori dei Comandi integrati da esso dipendenti, e il personale della Comunità impiegato in ambito NATO, cesserebbero per tutta la durata del loro incarico, da qualsiasi rapporto di dipendenza nei confronti delle forze armate nazionali. Essi verrebbero nominati, in base al possesso di determinati requisiti, dalla Commissione.

Armi nucleari

23. Gli Stati che ne dispongono manterrebbero il loro controllo sulle forze nucleari nazionali.
24. Per tutta la durata del periodo transitorio tutti gli Stati membri, nucleari e non nucleari, si impegnerebbero a non prendere decisioni circa la costruzione, distruzione, destinazione e impiego delle armi nucleari senza il consenso unanime del Consiglio e della maggioranza del Parlamento.
25. Allo scadere del periodo transitorio ogni decisione in merito agli armamenti nucleari diventerebbe di competenza delle istituzioni della Comunità.

Agenzia per gli Armamenti

26. Verrebbe istituita, all'entrata in vigore del Trattato, una Agenzia per gli Armamenti. Ad essa verrebbero progressivamente assegnati i seguenti compiti:
  - a) promuovere, coordinare e finanziare la ricerca sulla produzione di interesse militare;
  - b) promuovere, in collaborazione con gli organismi militari, la standardizzazione, l'armonizzazione, e, ove necessario, l'unificazione dei sistemi di armamento;

c) promuovere, coordinare e, se necessario, dirigere i consorzi industriali per la produzione delle armi;

d) coordinare gli acquisti all'estero. Entro la fine del periodo transitorio all'Agenzia verrebbe affidato l'approvvigionamento esclusivo degli armamenti pesanti delle Forze Armate della Comunità e degli Stati membri.

Alla fine del periodo transitorio anche le vendite all'estero di armi si svolgerebbero, sotto le direttive politiche della Commissione, per il tramite dell'Agenzia per gli armamenti.

27. Il direttore e il Consiglio d'Amministrazione dell'Agenzia verrebbero nominati dalla Commissione con parere conforme del Consiglio, e riceverebbero le direttive per la loro azione dalla Commissione stessa, che eserciterebbe il controllo sulla gestione riferendone al Consiglio e al Parlamento.

ISTITUZIONI, FINANZIAMENTO E VARIE

28. Le strutture istituzionali su cui si deve basare il processo di integrazione costituiscono il problema che sarebbe maggiormente influenzato dalla soluzione data ai rapporti con le Comunità esistenti. Le considerazioni che seguono si riferiscono ad un'ipotesi intermedia tra quella della completa separazione dei due processi (economico e politico) e il semplice estendersi delle competenze delle istituzioni esistenti a nuovi settori.

Si può in effetti pensare ad una "Comunità Europea" che si basi su due distinti trattati: uno per la integrazione politica militare e l'altro risultante dalla fusione dei tre trattati economici esistenti.

Alcune istituzioni (Parlamento, Consiglio dei Ministri, Corte di Giustizia) sarebbero comuni. Le due Commissioni esecutive sarebbero distinte.

Qui evidentemente non ci occuperemo dei problemi istituzionali relativi all'integrazione economica.

La Commissione

29. Durante la prima tappa la Commissione sarebbe nominata dai Governi e avrebbe le stesse garanzie di inamovibilità e indipendenza della Commissione CEE. Avrebbe il diritto di scegliersi, al proprio interno, il Presidente.

Gli Stati dovrebbero impegnarsi a nominare persone che abbiano ricoperto almeno la carica di "Ministro di Gabinetto" nel Governo nazionale. Il mandato della Commissione scadrebbe alla fine della prima tappa. Il numero dei Commissari dovrebbe essere ragionevolmente ristretto.

30. Nella seconda tappa il Parlamento eleggerebbe il Presidente della Commissione il quale si sceglierebbe gli altri membri con parere conforme del Consiglio. Questa Commissione decadrebbe alla fine del periodo transitorio. Il Parlamento procederebbe quindi ad eleggere un nuovo Presidente. La Commissione potrebbe essere rovesciata, con particolare procedura, solo per "alto tradimento".
31. La Commissione disporrebbe di propri uffici che verrebbero progressivamente estesi fino ad assorbire parte dei compiti delle amministrazioni degli esteri e della difesa degli Stati membri.

Il Parlamento

32. Il Parlamento coinciderebbe con quello della Comunità Economica. Esso sarebbe eletto a suffragio universale. Il Parlamento voterebbe di regola a maggioranza semplice.

Il Consiglio dei Ministri

33. Il Consiglio dei Ministri sarebbe composto da rappresentanti dei governi nazionali. Ad ogni Stato verrebbe attribuito un certo numero di voti in base ad una ponderazione. I voti si esprimerebbero unitariamente per ogni Stato. Gli Stati dovrebbero nominare dei ministri permanenti, con responsabilità politica, e autorizzati a prendere decisioni anche in assenza del Capo del governo o dei titolari dei dicasteri competenti.
34. I voti del Consiglio si esprimerebbero normalmente a maggioranza qualificata.

Il Consiglio deciderebbe all'unanimità nei seguenti casi:

- a) durante la prima tappa, per iniziare una "procedura di integrazione";
- b) durante la prima tappa, per decidere l'impiego operativo delle forze armate;
- c) per tutta la durata del periodo transitorio per le questioni riguardanti le armi nucleari;
- d) per tutta la durata del periodo transitorio per autorizzare il ritiro dei contingenti dai comandi unificati;
- e) per nominare la prima Commissione e il Comitato Militare per la Pianificazione Strategica;
- f) in altri casi previsti dai punti seguenti.

Scadenze del  
processo di  
integrazione

35. Nel corso di una "procedura di integrazione" il passaggio dalla prima alla seconda fase sarebbe sottoposto ad un voto del consiglio. Il passaggio dalla seconda alla terza fase sarebbe automatico, salvo proroga da parte del Consiglio con voto unanime e del Parlamento a maggioranza semplice.
36. Il passaggio dalla prima alla seconda tappa sarebbe sottoposto al voto del Consiglio e del Parlamento. Esisterebbe una possibilità di proroga per non più di un anno.  
La fine del periodo transitorio sarebbe automatica salvo proroga da parte del Consiglio con voto unanime e del Parlamento a maggioranza semplice.  
Il periodo transitorio non potrebbe comunque avere una durata superiore a 10 anni.
37. Dopo la fine del periodo transitorio

un voto a maggioranza di due terzi del Parlamento prevarrebbe su un voto del Consiglio.

Finanze

38. La Comunità disporrebbe di entrate proprie.  
Il bilancio della Comunità, predisposto dalla Commissione, sarebbe votato dal Consiglio e dal Parlamento, che deciderebbero la quantità e la modalità di riscossione delle entrate.

Nuovi membri

39. La Comunità sarebbe aperta a tutti gli Stati democratici europei che accettino integralmente i trattati. Il Consiglio dei Ministri deciderebbe a maggioranza sull'apertura dei negoziati, che sarebbero condotti dal Consiglio stesso durante la prima tappa e dalla Commissione nella seconda tappa.  
L'accordo di adesione sarebbe approvato dal Parlamento, a maggioranza di due terzi, e ratificato dai Parlamenti degli Stati membri.  
Nella seconda tappa basterebbe la ratifica di due terzi dei Parlamenti degli Stati membri.

40. Durante la prima tappa il Consiglio potrebbe deliberare all'unanimità integrazioni marginali ai poteri previsti dal Trattato, secondo la formula dell'articolo 235 del Trattato CEE.  
Nella seconda tappa tali decisioni sarebbero prese a maggioranza dal Consiglio e dal Parlamento.

Preparazione dei  
nuovi obiettivi di  
integrazione

41. Entro la fine del periodo transitorio il Parlamento elaborerebbe un progetto comprendente:  
a) la totale unificazione dei trattati esistenti;

- b) i nuovi obiettivi e i relativi strumenti per completare l'integrazione delle politiche estere;
- c) le misure da intraprendere per arrivare ad una completa integrazione militare;
- d) ogni altro obiettivo o misura da adottare che venissero giudicati necessari per il futura della Comunità.

Tale progetto sarebbe discusso e approvato dal Consiglio che potrebbe apportarvi emendamenti.

Se gli emendamenti fossero rigettati dal Parlamento, a maggioranza, di due terzi, il progetto tornerebbe al Consiglio, che potrebbe confermare gli emendamenti proposti solo all'unanimità.

Il testo definitivo sarebbe sottoposto a referendum negli Stati membri.

Coordinamento tra  
Commissione Econo-  
mica e Commissione  
Politica

42. Per tutta la durata del periodo transitorio le Commissioni economica e politica stabilirebbero stretti meccanismi di coordinamento a tutti i livelli per le questioni di interesse comune.

Dovrebbero essere previsti meccanismi efficaci per dirimere i conflitti di competenza e le controversie di carattere politico suscettibili di turbare lo sviluppo della Comunità.

\*\*\*\*\*

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

---

n° Inv. 10214  
24 APR. 1991

---

BIBLIOTECA