n.
serie

10

problemi dell'europa comunitaria

LA FUSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

ATTI DEL CONVEGNO IAI
9 e 10 FEBBRAIO 1968
ROMA

iai documentazioni
a cura della segreteria generale dell'istituto affari internazionali

LA FUSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

ATTI DEL CONVEGNO IAI

9 e 10 FEBBRAIO 1968

ROMA

Parlare di Fusione delle Comunità in un momento in cui la situazione è dominata dalla tensione e dall'incertezza determinante del veto gollista all'adesione britannica può in qualche modo apparire una fuga in avanti. L'esperienza della politica comunitaria insegna invece che tutti i problemi della integrazione sono ormai strettamente connessi e che quando inesorabilmente vengono posti sul tavolo dei negoziati, ha necessariamente la meglio chi ha saputo elaborare in tempo dei progetti; inserendoli in una globale e organica strategia comunitaria. Una delle debolezze della presenza italiana nelle organizzazioni europee è spesso quella di non sapere tradurre la difesa dei principi in una linea politica coerente e a lungo termine, che sappia sempre tener conto delle implicazioni di tutti i diversi problemi. La nostra politica si presenta come frammentaria, troppo legata al mutare dei climi immediati, e quindi a volte velleitaria.

La fusione dei Trattati, anche se per ora è restata appannaggio di discussioni fra giuristi, è invece uno di quei problemi su cui si giocherà il futuro della Comunità. Organizzando questo Convegno l'IAI ha voluto dare un primo, sia pure parziale, contributo alla sua discussione nel nostro paese, ripromettendosi di seguire e approfondire l'argomento nei suoi successivi sviluppi.

La Sezione Comunità Europee
dell'IAI

Roma, aprile 1968

I N D I C E

- LISTA DEI PARTECIPANTI AL CONVEGNO	pag.	3
- INTRODUZIONE AL CONVEGNO DEL PROF. Giuseppe PETRILLI	"	5
- LA FUSIONE E LO SVILUPPO DELLE COMUNITA' relazione di Riccardo PERISSICH	"	8
- GLI OBBIETTIVI ECONOMICI DEL TRATTATO rapporto di Jacopo di COCCO	"	31
- ALCUNI PROBLEMI FINANZIARI DELLE COMUNITA' EUROPEE DIFRONTE ALLA FUSIONE DEI TRATTATI rapporto di Roberto ALIBONI	"	68
- LE ISTITUZIONI DELLA COMUNITA' rapporto di Riccardo PERISSICH	"	110
- MEMORIE AGGIUNTE		
Umberto GORI	"	130
Mario MELANI	"	147
Vincenzo GUIZZI	"	152
Orio GIARINI	"	164
Sergio GUCCIONE	"	171
Enrico VINCI	"	203
- RESOCONTO SOMMARIO DELLA DISCUSSIONE	"	209

LISTA DEI PARTECIPANTI

Dr. Roberto ALIBONI	Collaboratore dell'IAI
Dr. Luciano ANGELINO	Ufficio Portavoce della CEE
Dr. Fabrizia BADUEL GLORIOSO	Capo Ufficio Affari Internazionali CISL
Mr. John BOYER	Federal Trust for Education and Research, Londra
Dr. Francesco BUSDRAGHI	Voce Repubblicana
Dr. Aurelia CARRETTA	Confindustria
Dr. Andrea CASTALDI	Banca d'Italia
Dr. Iacopo DI COCCO	Università di Bologna
Dr. Guido FUCILI	Capo Ufficio Romano della CEE
Prof. Aldo GAROSCI	Professore di Storia contemporanea, Università di Torino
Dr. Emanuele GAZZO	Direttore di "Agence Europe"
Dr. Orio GIARINI	Segretario generale MFE
Dr. Umberto GORI	Vicedirettore SIOI

Dr. Sergio GUCCIONE	Segretario Commissione Bilancio del Parlamento Europeo
Dr. Enzo GUIZZI	Segretario Commissione Affari Sociali del Parlamento Europeo
Dr. Remio MAINETTI	E N I
Dr. Paolo MANCINELLI	Olivetti S.p.A.
Avv. Gianfranco MARTINI	Vicesegretario dell'AICCE
Dr. Ugo MASINI	IRI
Dr. Luigi MAZZEO	Direttore Divisione Accordi Commerciali, Mincomes
Dr. Mario MELANI	Commissione delle Comunità Europee
Dr. Gerardo MOMBELLI	Segretario Generale dell'IAI
Dr. Beniamino OLIVI	Portavoce della Commissione delle Comunità Europee
Riccardo PERISSICH	IAI
Prof. Giuseppe PETRILLI	Presidente dell'IRI
Dr. Antonio PICCHI	Capo Ufficio Studi, ACLI
Prof. Umberto SERAFINI	Presidente Fondazione A. Olivetti, Segretario Generale AICCE
Dr. Gianfranco SPERANZA	Funzionario CEE
Altiero SPINELLI	Direttore dell'IAI
Dr. Sergio VENTURA	Servizio Giuridico della Commissione delle Comunità Europee
M. Léon VERNAEVE	Capo Divisione Direzione Generale Centro Comune Ricerche Nucleari dell'Euratom
Dr. Enrico VINCI	Segretario Commissione Politica del Parlamento Europeo

INTRODUZIONE DEL PROF. GIUSEPPE PETRILLI

Sono lieto di assumere la presidenza della seduta, sia per l'indubbio interesse dell'iniziativa promossa dall'Istituto Affari Internazionali sia perchè l'invito rivoltomi rappresenta indirettamente l'avvio di più intensi rapporti fra l'Istituto e il CIME, che considera con simpatia la meritoria attività dello IAI. Nel pieno rispetto di un impegno di studio che per sua natura deve attenersi a criteri rigorosamente obiettivi, ritengo sommamente utile, anche dal punto di vista politico, che si richiami tempestivamente l'attenzione dell'opinione pubblica su tutte le implicazioni di una svolta come quella rappresentata dalla fusione delle Comunità. Non vi è dubbio infatti che l'opinione pubblica, in Italia e non solo in Italia, stenta ancora a cogliere la diretta incidenza dei problemi dell'integrazione europea sulle sue preoccupazioni immediate e tende spesso ad accordare a un discorso di questo tipo solo la generica e distaccata attenzione che si attribuisce per lo più alle questioni di politica estera. Del resto, la stessa classe politica ha dimostrato scarsa propensione ad impegnarsi direttamente nelle responsabilità comunitarie nonostante il tentativo compiuto dal Movimento Europeo, attraverso la riforma statutaria, per accrescere concretamente l'impegno europeista delle forze politiche, economiche e sociali e per sensibilizzare, in modo più diretto e capillare, più vasti ambienti alla prospettiva europea. Vorrei inoltre sottolineare l'importanza da attribuirsi a questo tipo di azione nell'imminenza delle elezioni politiche, augurandomi che l'europeismo esca sempre più dai suoi limiti di rivendicazione generica e vagamente utopista, mordendo sulla realtà quotidiana.

In questa prospettiva, la scelta del tema del Convegno

appare particolarmente felice. Infatti la fusione delle Comunità non può essere considerata come un puro episodio di un processo di razionalizzazione tecnico-amministrativa ispirata a criteri di efficienza, ma mette in discussione lo stesso significato del tipo d'integrazione istituzionale operantesi in sede comunitaria. Va tenuto presente a questo riguardo che la costitutiva ambivalenza dei Trattati di Parigi e di Roma non nasceva tanto da un compromesso tra diverse impostazioni ideologiche, liberistiche e dirigistiche, quanto dalle necessità strutturali di un processo d'integrazione economica tra Paesi ad economia mista, nell'ambito del quale la progressiva liberalizzazione commerciale non potrebbe fare a meno di accompagnarsi ad un impegno di armonizzazione delle legislazioni e ad un crescente coordinamento delle politiche economiche. In questa prospettiva, la fusione delle Comunità dovrebbe in primo luogo tendere a colmare l'accentuato sfasamento temporale che è venuto determinandosi tra la realizzazione dell'unione doganale, ormai prossima al suo compimento, e un adeguato approfondimento del coordinamento politico. Questo sfasamento non è imputabile soltanto alla stessa natura dei problemi di coordinamento, non regolabili attraverso uno scadenzario precostituito, ma esprime il limite di fondo di un'integrazione concepita fin dall'inizio con la preoccupazione di assicurare comunque la massima tutela della sovranità nazionale degli Stati membri.

Peraltro non è possibile ignorare come l'ormai compiuta fusione degli Esecutivi europei e la stessa più generale fusione delle Comunità non siano altro che l'ultimo episodio di un disegno politico tendente a svuotare progressivamente le istituzioni comunitarie della loro pur limitata carica sovranazionale, riportandole nel solco degli strumenti tradizionali della collaborazione intergovernativa. Questo disegno si è manifestato con evidenza irrefutabile al momento della bocciatura delle proposte Hallstein, formulate nel 1965 nel quadro dei negoziati relativi alla politica agricola comune. Queste proposte, che andavano, come è noto, nel senso di un effettivo rafforzamento dell'Esecutivo, attraverso il riconoscimento della sua autonomia finanziaria, e di una estensione dei poteri di controllo del Parlamento Europeo, nascevano da una preoccupazione di efficienza del sistema ed erano lo sbocco naturale della concezione funzionalista, secondo cui gli stessi sviluppi dell'integrazione economica avrebbero richiesto un grado crescente di integrazione politico-istituzionale in senso federale. E' ormai chiaro che queste tesi, inoppugnabili in linea di principio, facevano eccessivo affidamento nella capacità delle forze politiche di adeguarsi spontaneamente alla razionalità intrinseca del processo integratore. A partire da quel momento, lo sfasamento temporale di cui già si è parlato è venuto in realtà esasperandosi e trasfor

mandosi in un divergente indirizzo tra l'impegno delle forze economiche, sempre più coinvolte nella dialettica dell'integrazione dalla stessa entità degli sforzi compiuti, e la dirigenza politica che, non soltanto in Francia, è apparsa sostanzialmente preoccupata di riaffermare comunque in via prioritaria la tutela della sovranità nazionale.

Il problema della fusione delle Comunità diviene in queste condizioni l'effettivo banco di prova della volontà europeistica dei Governi nazionali, i quali persistono per lo più a considerare gli sviluppi politici dell'integrazione come un astratto ideale o come un argomento di conversazioni periodiche tra i Ministri degli Esteri, ignorando che la logica stessa del sistema comunitario dovrebbe viceversa spingerci ad intendere il rafforzamento politico delle istituzioni comuni in termini immediatamente economici quale progressivo passaggio dal coordinamento a posteriori degli atti compiuti dai Governi nazionali ad un orientamento a priori. Non intendere questo significa in realtà dimenticare che, proprio nei settori a più alto contenuto tecnologico, che sono quelli che condizionano la crescita ulteriore e la stessa possibilità di una pacifica contestazione da parte europea della dominante influenza americana, l'indebolirsi del coordinamento politico conduce ad una progressiva paralisi, come dimostra ad evidenza il caso dell'EURATOM. I Governi nazionali, oggi giustamente preoccupati del problema dello ampliamento geografico della Comunità, dovrebbero rendersi conto che, anche in questa ipotesi, il problema centrale rimane pur sempre quello del coordinamento politico. Si tratta in sostanza di scegliere tra una vera integrazione economica, risultato ultimo dello stesso approccio "regionale" al problema della liberalizzazione degli scambi che giustifica i limiti originari della piccola Europa, e il ritorno a forme superate di cooperazione internazionale, che perpetuerebbero di fatto la nostra strutturale inferiorità rispetto alle maggiori Potenze contemporanee. In altri termini, vi è una correlazione di fondo tra la crescita dimensionale, perseguita attraverso la creazione di uno spazio economico più vasto, e una trasformazione qualitativa degli stessi Stati nazionali. Non si può mettere il vino nuovo negli otri vecchi. E' questa l'antica verità che deve essere ricordata in modo perentorio in questo momento decisivo della storia d'Europa. Possa questo Convegno costituire un contributo efficace e documentato al chiarimento di questa prospettiva politica, chiave di volta del nostro avvenire.

LA FUSIONE E LO SVILUPPO DELLA COMUNITA'

di Riccardo Perissich

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 dovrebbe 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. Esemplare 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 obbiettivi 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 attendendosi strettamente alle disposizioni, ai testi e all'esperienza del Trattato CEE, integrandovi disposizioni sui campi coperti dagli 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 finora 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 all'esperienza comunitaria finora 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 eco-

nomica 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 finora adottato, e noto come "modello funzionalista", sia l'unica ipotesi di lavoro realistica su cui impostare 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. 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. Anche nell'ipotesi che la crisi attuale dovesse portare a mettere l'accento su nuove iniziative che escludano la Francia per comprendere la Gran Bretagna, queste avrebbero senso solo se si ponessero come obbiettivo di impadronirsi, entro un certo tempo, delle strutture, degli obbiettivi e dei contenuti delle Comunità esistenti, arricchendole di nuovi significati. Anche delle iniziative extra-comunitarie dovrebbero in sostanza ricalcare il modello delle Comunità esistenti ed abbracciarne gli obbiettivi.

Ciò vale anche per l'opinione 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 dalla 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 volte si sente in alcuni ambiente comunitari, sostenere che non vale la pena di 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 vista alla luce dei gravi impedimenti che l'assenza di processo politico crea nel cam

po 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'ampliamento, 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 finora 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 sistemi 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 esterne 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 innanzitutto affrontare il problema dell'armonizzazione di tre Trattati nati in periodi, con caratteristiche e obbiettivi 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 (4); 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 Lahr. La esperienza della CECA ha infatti dimostrato di essere troppo settoriale per avere un reale influsso propulsivo sull'insieme dell'integrazione economica, e quindi politica. Anche il suo tanto discusso "maggiore grado di sovrannazionalità" rispetto alla CEE, che pure è meno rilevante di quanto la lettera dei due Trattati indurrebbe a credere, ha il grave difetto di esaurirsi all'interno delle specifiche disposizioni relative al settore carbosiderurgico 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. Concepita inoltre in un momento in cui il settore carbosiderurgico 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 sovrannazionalità" ciò che veramente conta, in ultima analisi, è salvare, e possibilmente estendere, il sistema dei prelievi, che rappresenta il primo esempio di entrata propria della Comunità.

Ancora meno rilevante, sul piano politico, si è rivelata

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 imposti 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 obbiettivo così ottimista. 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 la 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 una unione economica, la attuazione degli obiettivi 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 di 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 intendeva 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 esterna 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. Nè 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. Nè 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". Connessa 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 dopo il veto

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.

E' chiaro che ormai tutto va visto alla luce della situazione creatasi dopo il nuovo veto del generale De Gaulle alla Gran Bretagna. Vi è innanzitutto l'ipotesi di un successo degli sforzi del governo tedesco per trovare un compromesso basato su una forma di "associazione" o "adesione differita" che sia accettabile sia a De Gaulle che alla Gran Bretagna. E' chiaro che in questo caso i tedeschi applicherebbero a questa soluzione la loro tesi sul "parallelismo"; cioè il periodo di "anticamera" dei candidati dovrebbe essere utilizzato dalla Comunità per procedere alla fusione secondo le linee proposte dal governo di Bonn. Bisogna dire che

l'ipotesi ci sembra piuttosto teorica. Se De Gaulle si è risolto ad un veto così brutale, e così palesemente immotivato, per bloccare persino l'inizio dei negoziati non si vede proprio perchè dovrebbe accettare un progetto di "adesione differita" che, per essere accettabile anche agli inglesi, dovrebbe essere molto, ma molto vicino all'adesione. Ci sembra tuttavia che il problema ponga scelte più radicali e generali. Cominciamo innanzitutto col 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 4 - 6 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 l'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 su considerazioni relative alla solidità della Comunità, 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 così 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 fran

cese 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 un' 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.

Nella sua critica implicita alla tesi del "parallelismo" questa tesi ci sembra sostanzialmente valida. Essa inoltre si incontra con certe tendenze emerse in Gran Bretagna secondo cui, stante l'incapacità dei cinque a esercitare su De Gaulle le pressioni necessarie a fargli aprire il negoziato, tanto vale utilizzare il periodo di tempo che precederà la sua scomparsa per rafforzare i legami con i cinque, rimettere ordine nell'economia e preparare le migliori condizioni possibili per l'adesione. Qui non ci interessa esaminare quali sono le prospettive e i limiti di un'azione dei cinque a proposito del problema inglese, nè le possibilità di successo di eventuali altre iniziative. Ciò che invece ci interessa è stabilire gli effetti del veto gollista sull'insieme dello sviluppo della Comunità e dell'integrazione europea.

L'accordo di Lussemburgo del gennaio 1966, aveva concluso il periodo in cui si poteva pensare di utilizzare l'integrazione economica per costringere De Gaulle ad accettare sostanziali progressi in senso sovrannazionale. La crisi si era risolta sulla base di un compromesso che, se consacrava un arresto sulla via dello sviluppo delle istituzioni, conteneva implicitamente un impegno ad evitare scontri frontali su questioni "vitali". L'accento non era quindi tanto posto sull'unanimità quanto sul compromesso. Ora non vi è alcun dubbio che l'ampliamento della Comunità sia sentito come un problema "vitale" per più di uno stato membro. La tattica adottata al Consiglio dei Ministri da Couve de Murville e definita come "veto per aggiornamento" conteneva implicita in sè l'ammissione che prima o poi i negoziati sarebbero iniziati e che si trattava solo di trovare una ragionevole base di compromesso. La conferenza stampa del 27 novembre ha invece rappresentato un veto brutale, una rottura di tutto l'equilibrio, precario ma tuttavia funzionante, che ha retto la Comunità negli ultimi anni.

Le implicazioni del veto vanno quindi assai al di là del problema britannico. Esso dimostra che non vi è base di compromesso possibile, sui problemi veramente importanti della politica

comunitaria, con il capo dello Stato francese. Non vogliamo fare previsioni. Può darsi che De Gaulle si dimostri tutto ad un tratto disposto al compromesso, può darsi addirittura che si trovi il modo di costringerlo a cedere. Tuttavia, finchè non vengono da Parigi concreti segni di un mutamento di opinioni, è assolutamente inutile continuare a sacrificare i propri obbiettivi di fondo di fronte ad una posizione che si dimostra del tutto chiusa.

Non vogliamo discutere l'opportunità di aver lasciato cadere in passato gli obbiettivi sopranazionali e federalisti per cercare il compromesso su ciò che era possibile; probabilmente questa strada andava tentata in tutti i casi. Oggi tuttavia gli "europei" si trovano privi di un "grande disegno" da opporre a quello gollista. Probabilmente solo riprendendo con assoluta intransigenza i temi di fondo dello sviluppo della democrazia comunitaria si può creare una piattaforma valida per battere, a breve o a lunga scadenza, la politica gollista.

E' sicuramente irrealistico credere che si possa mettere la Comunità del tutto in frigorifero. Ci sono perfezionamenti, più o meno tecnici, da apportare all'unione doganale. Ci sono accordi di settore che dovranno probabilmente essere realizzati, anche perchè vi sono coinvolti notevoli interessi economici non francesi. E' inoltre da prevedere un inasprimento della difesa degli interessi nazionali e settoriali. Tuttavia c'è tutta una serie di problemi su cui la disponibilità al compromesso è inutile, sterile e dannosa. Tali sono gli accordi politici, le pratiche dei "vertici" e, appunto, la fusione delle Comunità. Abbiamo cercato di dimostrare in precedenza che la fusione è un'operazione che ha senso solo se inquadrata in un vasto processo di rilancio e sviluppo dell'integrazione. Realizzare la fusione nella situazione attuale sarebbe un'operazione di poco conto, che consoliderebbe probabilmente l'equilibrio ad un livello inferiore a quello attuale e costituirebbe un indubbio successo politico e psicologico per il governo francese, il quale dimostrerebbe che la Comunità continua a ballare secondo la sua musica.

Vi sono tuttavia importanti forze interessate a un compromesso e quindi ad una "piccola fusione tecnica". Innanzitutto il governo Kiesinger, che vede tutta la sua filosofia di politica estera messa in pericolo da un'aperta rottura con la Francia. Non si devono sottovalutare le ragioni che spingono il governo di Bonn a ricercare, a tutti i costi, l'amicizia con Parigi. Basti pensare all'importanza storica per l'Europa e per la Germania, della amicizia franco-tedesca e alle ripercussioni che una rottura con Parigi avrebbe sul rinascente nazionalismo tedesco. Tuttavia la

ricerca dell'appeasement a tutti i costi non risponde ad alcuna esigenza obbiettiva nè della democrazia tedesca nè dell'integrazione europea. Realizzare una "piccola fusione", dimostrando che la Comunità, nonostante tutto, è vitale, servirebbe solo a cavare le castagne dal fuoco alla "grande coalizione".

Inoltre alcuni ambienti della Commissione potrebbero essere portati a temere di essere messi in serio pericolo dalle prospettive di una crisi e quindi, come abbiamo già ricordato, a puntare tutte le carte del rilancio comunitario su un'adesione britannica a lunga scadenza, per cedere sul piano della "piccola fusione".

A nostro avviso, una cosa è basare il rilancio della Comunità sulla 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 dell'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 piu' 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 Comunità.

Così facendo la Commissione, come è altre volte avvenuto, costruirebbe una strategia senza tenere conto delle necessarie alleanze politiche, trovandosi ancor più esposta ai ricatti francesi.

A nostro avviso quindi sarebbe un grave errore realizzare la fusione oggi, sulla base di un compromesso accettabile al governo francese. Tuttavia una posizione di rifiuto dell'apertura dei negoziati non avrebbe senso. L'esistenza di un impegno, sia pure politico, a questo riguardo renderebbe assai difficile un atteggiamento. Inoltre, avendo affidato alla Commissione il compito di preparare un primo rapporto si è già messa in moto una procedura. La forza delle cose e la stessa prospettiva politica in cui si pone oggi la Commissione fanno sì che il rapporto si muova necessariamente nel campo delle cose realizzabili con l'attuale equilibrio : quindi a un livello piuttosto basso. Il governo francese si presenterà inoltre assai agguerrito al tavolo del negoziato. Se il "veto" al negoziato stesso non potesse essere mantenuto a lungo ci trove

remo quindi a dover discutere dei testi inaccettabili senza aver preparato alcuna alternativa.

Vediamo invece quali potrebbero essere le caratteristiche di una efficace posizione italiana su questo argomento. Si dovrebbe evidentemente accettare, a parte le questioni procedurali che affronteremo alla fine di questo documento, di discutere la fusione, affermando però, e mantenendo saldamente la posizione :

1) che la questione dell'ampliamento della Comunità, e cioè del quadro in cui il nuovo trattato dovrà operare, è pregiudiziale rispetto alla definizione dei termini della fusione stessa.

2) Inoltre poichè la fusione dei Trattati implica una revisione della Comunità stessa, è impensabile che a questa operazione non siano associati i nuovi soci.

3) Bisogna elaborare dei progetti di fusione che non rispondano alle esigenze del compromesso con la politica gollista, ma a quelle dello sviluppo della società europea.

Una simile posizione offrirebbe evidentemente scarse possibilità di accordo con la politica francese, ma fornirebbe una salda e inattaccabile linea di difesa, in attesa che il discorso con la Francia possa essere ripreso su altri piani. Alla ripresa del processo saremo inoltre preparati ad un decisivo rilancio dell'integrazione.

Nel frattempo la fusione può attendere. Alle cose più urgenti, come la politica dell'energia, per le quali le prospettive di progresso sono comunque ridotte dalla situazione politica, si potrà provvedere nel quadro dei Trattati esistenti, e utilizzando gli strumenti offerti dalla fusione degli esecutivi.

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.

Bisogna eliminare un possibile equivoco, 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 contodella 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 resistenza, 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 Fouchet 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'obbiettivo (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 obbiettivi 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 sovrannazionale, ma invece per "decomunitarizzare" argomenti già regolati dai Trattati.

c) Le semplici consultazioni servono a ben poco. Perchè il meccanismo possa essere efficace è necessario che anche alle decisioni politiche si applichi un minimo di metodo sovrannazionale, 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 avanzeremo 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 a 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, sullo 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 rilevante 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 (5). 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 armoniz

zare le disposizioni nazionali.

5) Settori che devono essere regolati da regolamenti comunitari, su proposta della Commissione.

6) Settori regolati a livello comunitario, che implichino una gestione politica permanente in collaborazione fra Commissione e Consiglio.

7) Settori regolati a livello comunitario che implichino 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 esclusiva competenza 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 armonizzare 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. Biso

gna evidentemente tenere conto del fatto che non è pensabile, in assenza di una completa integrazione politica, che la Comunità possa 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, mi ha prodotto un equilibrio instabile e precario, di cui il compromesso 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 forme 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, mentre 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.

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.

Parallelamente, 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.

Inoltre bisogna rivedere ed istituzionalizzare la pratica e il funzionamento di tutti quei comitati consultivi, che permettono una 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 ammissione 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 co

stante 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.

Gli articoli dei Trattati che contengono delle indicazioni a questo proposito sono il 96 CECA, il 236 CEE e il 204 CEEA che trattano della revisione dei Trattati. Tutti prevedono che i progetti di revisione siano discussi dal Consiglio che, dopo aver sentito il Parlamento e la Commissione, convoca una Conferenza degli Stati. Alla definitiva stesura del progetto deve ovviamente seguire l'approvazione dei Parlamenti nazionali. A parte differenze sul voto necessario nel Consiglio (il Trattato CECA prevede la maggioranza di 2/3, cioè di 4 mentre gli altri trattati tacciono, il che farebbe addirittura pensare ad una maggioranza semplice, che è sempre di 4), i testi sono sostanzialmente identici. La procedura indicata è già stata applicata a proposito del Trattato sulla fusione degli esecutivi. Tuttavia delle regole sulla discussione lascia ampio margine per definire la effettiva procedura di elaborazione del nuovo Trattato. In particolare diversa importanza si può dare al ruolo della Commissione e alla consultazione del Parlamento.

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 precostituita 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 even-

tualmente favorevoli saranno impreparati a sostenerla e quelli contrari avranno buon gioco ad affossare tutto. E la situazione sarà resa ancor più difficile dalla 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 verifica 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, nella 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.

NOTE

1) - Ag. Europe, 4/10/67.

2) - Idem.

3) - Cfr. gli atti dei due colloqui finora pubblicati : "La fusion des Communautés Européennes". Martins Nijhoff - La Haye 1965 e "La fusion des Communautés Européennes au lendemain des accords de Luxembourg" - Martins Nijhoff - La Haye 1967.

4) - Vedi a questo proposito l'introduzione e il testo della X relazione generale della CEE, in cui già spira aria di fusione dei trattati.

5) - Il termine è mutuato da L. Lindberg nel suo saggio, 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 contradditori.

GLI OBBIETTIVI ECONOMICI DEL TRATTATO

di Jacopo Di Cocco

Gli obbiettivi economici del Trattato

1. E' fuori dubbio che indicare oggi le necessità economiche dell'Europa degli anni settanta e le possibilità di risolverle è veramente arduo. Infatti gli elementi di incertezza sono notevolissimi : incertezze economiche derivanti dagli sviluppi recenti del sistema monetario internazionale e dalla reale capacità di evoluzione dei paesi in via di sviluppo; incertezze politiche, evoluzione della guerra vietnamita, del contrasto russo-cinese, ed infine dell'intesa russo-americana e del conseguente atteggiamento delle due super-potenze nei confronti dell'Europa, ed, infine, gravissime incertezze istituzionali.

Il recente veto gollista rende problematica la creazione di un'unica Comunità europea, sia perchè senza un clima migliore sarà impossibile firmare e ratificare un nuovo trattato europeo, sia perchè l'impossibilità d'ingresso dei quattro nella CEE potrebbe saggiamente consigliare la creazione di una nuova e più ampia comunità politico-tecnologica (1) destinata ad inglobare la Comunità Europea in un'ulteriore fusione.

Di fronte a tutte queste difficoltà, la prima tentazione potrebbe essere di rinunciare a qualsiasi previsione. Tuttavia riteniamo opportuno tentare di individuare alcune esigenze della futura Comunità unificata per disporre di una serie di alternative abbastanza delineate, tali da poter essere l'oggetto di una scelta.

Il nostro lavoro è quindi basato su una serie di ipotesi politiche minime che è bene chiarire :

1) il problema dell'allargamento troverà una soluzione positiva e sarà quindi superata l'impasse politica attuale;

2) esisterà una volontà di rilancio della Comunità;

3) la politica di coesistenza e cioè l'interdipendenza fra i vari territori mondiali tenderà ad accentuarsi;

4) l'ideale democratico e cioè la liberalizzazione politica e la tendenza alla diffusione del benessere con il conseguente aumento dei consumi resteranno prevalenti;

5) l'evoluzione dei rapporti russo-americani e lo sviluppo del resto del mondo non saranno tali da escludere definitivamente l'Europa, almeno per i prossimi 15-20 anni, dalla scena mondiale, trasformandola in qualcosa di simile all'Italia post-rinascimenta

le, "una terra di morti" buona tutt'al più a viaggi archeologico-sentimentali.

Sul piano economico l'Europa dovrà affrontare una serie di impegni notevoli che la sospingeranno sempre di più, di fronte al grande dilemma, ad organizzarsi attorno ad un centro capace di una volontà comune, o a declinarli definitivamente affidandosi alla saggezza altrui, non potendo contare sulla propria.

I problemi agricoli ed alimentari saranno accentuati dal crescente peso politico ed economico dei paesi in via di sviluppo; infatti, per quanto questo progresso sia lento, esso ci sarà e i bisogni alimentari saranno fra i primi a dover essere soddisfatti. Tutto ciò potrebbe portare fino all'aumento dell'importanza dell'agricoltura nel commercio e nell'economia mondiale per un certo arco di tempo, comunque, senza dubbio, manterrà all'agricoltura una parte non trascurabile. Sarà quindi necessaria una politica agricola sostanzialmente sana, con una visione mondiale e non provinciale. Le risorse agricole saranno potenzialmente sufficienti, anzi abbondanti, ma esigeranno degli adattamenti sostanziali, sia per stabilire le adeguate correnti di traffico, sia per sostenere lo aiuto alimentare necessario nella fase transitoria della creazione di una vera domanda alimentare (2). Il mondo industriale sarà dominato dalla necessità di un mercato sano dei capitali, dalla possibilità di partecipazione piena alle risorse tecnologiche, dalla scomparsa di situazioni di privilegio per il diffondersi dell'industrializzazione a tutto il mondo. Ciò richiederà una sempre maggiore capacità di adattamento, per quanto riguarda la produttività, e di rinnovamento, per quanto riguarda lo sviluppo delle produzioni consentito dall'innovazione tecnologica.

All'industria europea si presenterà questa alternativa :

1) un protezionismo necessariamente crescente nei confronti sia dei paesi avanzati, per difenderci dalle loro novità tecnologiche, sia dei paesi nuovi di cui fatalmente si auspicherebbe l'arresto dell'industrializzazione perchè tenderebbero a fare concorrenza alle nostre industrie più semplici;

2) una politica di concorrenza con l'accettazione della sfida, partecipando attivamente sia all'innovazione tecnologica, sia all'industrializzazione mondiale, consapevoli che l'aumento della domanda di beni dovuta alla diffusione del benessere sarà tale da consentire un aumento notevole della produzione totale.

Il settore più delicato, tuttavia, sarà quello dei servizi, privati e pubblici. Si pensi che essi comprendono un settore vastissimo, dalla difesa alla ricerca e all'istruzione, dalle comunicazioni ai trasporti, dall'assistenza sanitaria alle assicurazioni, alle pensioni, alle banche, dal commercio alla pubblica amministrazione. Questo settore presenta tre caratteristiche:

a) è in espansione per quanto riguarda l'assorbimento di mano d'opera;

b) produce beni la cui domanda può essere aumentata notevolmente (cioè la sazietà arriva molto più tardi, spesso si tratta di beni immateriali e cioè assorbibili senza precisi limiti fisici);

c) il loro costo e la loro produttività sono di difficile valutazione; inoltre i pubblici servizi sono sottratti a precisi calcoli economici. I servizi privati condizionano grandemente il settore primario e quello secondario, infatti la massima parte del consumo avviene loro tramite.

Sempre più preponderante sarà il peso del consumo pubblico; se "entro vent'anni la produzione sarà il triplo di quella attuale e il livello di vita raddoppierà, anche la comunità imporra allora oneri cinque volte maggiori" (3). Per tollerare questo sforzo, sarà necessaria una forte carica morale e un oculato impiego di queste risorse. Ciò potrà essere fatto da un potere dotato del necessario prestigio e di strumenti adeguati a stabilire e a far rispettare un programma comune. Avrà l'Europa questo potere?

Infine va considerata la necessità di raggiungere un certo equilibrio fra importanza economica, potere contrattuale e responsabilità acquisita. Si pensi ai problemi monetari internazionali, alla tutela delle correnti di traffico, alla sicurezza degli investimenti (sia in entrata che in uscita). Questi sono solo alcuni accenni ai problemi che si pongono. Ognuno di essi presuppone una somma di sforzi e di azioni notevoli, implica non solo un risanamento negativo dell'economia mondiale ed europea, e cioè una rimozione di ostacoli, compito già difficilissimo, ma un'azione positiva scaturita da scelte precise e razionali. Come si compiranno queste scelte? Come potranno le Comunità affrontarle? Potrà servire la fusione?

2. Per rispondere alla domanda postaci in chiusura nel precedente paragrafo, bisogna tener conto di tre fattori :

a) il tempo della fusione;

b) la capacità delle Comunità di assumersi i nuovi compiti;

c) la capacità delle fusioni stesse di costituire per la Comunità quel rilancio che si rende necessario.

La risposta al primo quesito non è indifferente, perchè evidentemente solo la scelta di un tempo politico adeguato può consentire una risposta positiva al terzo punto.

La risposta economica (e non politica) al punto b è generalmente positiva, cioè la Comunità ha dimensioni e capacità economiche per affrontare questi problemi. La risposta è vieppiù positiva se si considera la Comunità a Dieci.

Ma procediamo con ordine: cosa significa economicamente il tempo della fusione? La Comunità è un organismo dinamico e cioè capace di esistere solo se prosegue sulla via dell'integrazione economica, altrimenti rischia di fossilizzarsi, di fallire i propri scopi e di creare forze centrifughe che indurranno i membri a perseguire per altre vie il soddisfacimento di alcuni lori bisogni (si pensi alla fine del Consiglio d'Europa, dell'OECE ecc.). Ora dunque, la Comunità se vuole restare vitale deve proseguire nel suo cammino, che la fusione intervenga o meno. Tuttavia si pone una domanda: gli attuali trattati consentono uno sviluppo della Comunità e per quanto tempo?

La nostra risposta può essere provvisoriamente positiva e per dimostrarlo basta citare tutti coloro che hanno concepito la fusione come una mera raccolta in testo unico degli attuali trattati. Ciò sarà senza dubbio vero fino allo spirare del periodo transitorio e cioè sino al 1970 e per qualche anno seguente, poi gli elementi mancanti dai trattati si faranno sempre più sentire e la scelta fra una fusione rilancio ed una vera collaborazione governativa facoltativa si accentuerà. L'involuzione EURATOM (possiamo chiamarla così) si farà sentire generalizzata.

Più la fusione sarà rinviata, più bisognerà trovare negli attuali trattati le norme necessarie a proseguire, per conservare all'epoca della fusione la spinta necessaria. Più sarà ravvicinata e più numerosi saranno i problemi sin d'ora prevedibili, che potranno essere risolti dalle norme unificate. Questo rende incerto il confine fra ciò che sarà sostanzialmente risolto dalla fusione e ciò che si sarà già nel frattempo superato. Per dare un periodo

indicativo, si può pensare che la fusione sia realizzata nel periodo '70-'73 ed interessi, per la fase che definiremo transitoria, fino al periodo '80-'85.

3. Senza dubbio, prima della fusione, dovrebbe essere completato il periodo transitorio della CEE, a Sei, puntando decisamente sull'unione dei mercati (armonizzazione fiscale, completamento delle organizzazioni di mercato agricole, progressiva scomparsa di ogni controllo e di ogni ostacolo doganale interno tramite l'unificazione delle norme doganali esterne e delle regole di qualità sanitarie).

E' evidentemente importante che questa fase venga scrupolosamente, sollecitamente e completamente attuata, sia per dare una base sana al rilancio, sia per individuare meglio le modifiche necessarie ai Trattati. Sarebbe opportuno che, all'atto della fusione, l'unione doganale fosse perfezionata fra i Sei e che l'integrazione dei mercati, almeno sul piano normativo, fosse realizzata. Quando si dice "fra i Sei" si intende che gli eventuali nuovi membri sarebbero ancora in una prima fase transitoria che li dovrebbe rapidamente portare alla posizione dei Sei.

4. Ci sembra opportuno che anche il trattato di fusione contenga delle norme di ammissione di nuovi stati alla Comunità, fissando alcune regole più dettagliate di quanto attualmente previsto. Ciò potrebbe riguardare le modalità di accesso, i poteri dei nuovi membri e la definizione di un periodo di adattamento o transitorio, che, per quanto riguarda la unione doganale, potrebbe essere un riassunto della seconda parte del trattato di Roma. E' difficile ora fare delle precise previsioni su questo punto, dato che non si conosce quale soluzione definitiva assumerà l'adesione dei Quattro. Infatti potremo avere :

a) una fusione di quattro trattati, i tre (CECA, EURATOM, CEE) più quello di fusione degli esecutivi, senza precise prospettive per l'allargamento (e saremmo fuori dalla nostra ipotesi di fondo);

oppure

b) la fusione e l'allargamento sostanzialmente paralleli; allora il trattato di fusione dovrebbe comprendere quello di ammissione. In questa ipotesi dovrebbero esistere alla fine di ogni parte e

di ogni titolo delle norme transitorie; evidentemente quelle riguardanti la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali sarebbero le più complesse e numerose, poichè la fine del primo periodo transitorio comporterebbe l'esaurirsi delle norme che hanno regolato i tempi di realizzazione dell'unione doganale.

c) Infine si potrebbe pensare che l'ampliamento fosse cosa fatta all'epoca della fusione, che così diverrebbe di cinque trattati invece di quattro. In questo caso sarebbe opportuno, pur restando il trattato di ammissione valido come protocollo annesso, che i principi generali che da esso risultassero necessari per l'ingresso di nuovi stati, fossero trasformati in norme generali nel trattato unico.

Anche nel caso della prima ipotesi, delle norme generali, ma sufficientemente estese, sull'ammissione sarebbero auspicabili.

5. Si deve ritenere che le norme necessarie a concludere la prima fase dell'integrazione siano contenute negli attuali testi (in verità il trattato CECA è carente sul piano della tariffa doganale comune). Alcuni accordi o convenzioni potranno risolvere i problemi lasciati scoperti. Spirando il periodo transitorio, tutta una serie di norme verrà a cadere, mentre si dovranno redigere degli articoli che garantiscano la irreversibilità di quanto fatto.

6. Si può ritenere, grosso modo, che la materia contenuta nella parte II del Trattato CEE, escluso il titolo IV, e nel titolo I della parte III, andrà organizzata in tre titoli :

un primo contenente dei divieti agli stati membri di reintrodurre ostacoli alla circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone, e la definizione dell'unione doganale;

un secondo contenente, come abbiamo detto nel paragrafo 3, le norme per l'ingresso nell'unione doganale dei nuovi stati;

un terzo, infine, fissante le scadenze per ciò che nel periodo transitorio non fosse stato realizzato.

7. A questo punto si pone a nostro avviso, una scelta e cioè: il Trattato che nascerà dalla fusione sarà un Trattato defi-

nitivo o a sua volta un Trattato transitorio?

Se la volontà e il clima politico degli Stati fossero favorevoli, notato che l'integrazione è un fatto positivo, si potrebbe passare ad un'unificazione economica definitiva ed allora questa parte del Trattato dovrebbe essere molto simile ai capitoli sui rapporti economici e sociali di una Costituzione moderna.

Esso dovrebbe fissare in un testo brevissimo alcuni poteri ed alcune garanzie nell'esercizio di questi, più alcune affermazioni di principio. Si avrebbe così un quadro delle competenze economiche dei poteri europei e di quelli rimasti agli Stati nazionali. Alcune norme transitorie potrebbero fissare una certa gradualità nella trasmissione dei poteri. Avremmo in questo caso un deciso passo avanti verso un'unità di tipo federale; una simile impostazione infatti non potrebbe essere disgiunta da analoghe realizzazioni nel campo politico e militare. Non pare purtroppo che allo stato attuale questa possibilità sia di immediata realizzazione.

Pochi, per essere ottimisti, sono i governi disposti ad una simile cessione di sovranità. Del resto questo obiettivo deve pur essere mantenuto e non ci si può accontentare di un generico impegno di coordinamento e di armonizzazione.

Al fine di attendere e di preparare un momento favorevole alla creazione di un'autentica federazione, conviene ottenere che un nuovo periodo transitorio per 10 - 12 anni consenta di condurre avanti una politica economica comune sia sul fronte interno, sia su quello mondiale.

La seconda parte del Trattato unificato dovrebbe pertanto essere costituita da un ampliamento dei titoli II e III della III parte, del titolo IV della parte II e della parte IV del Trattato della CEE, opportunamente integrato dalle norme derivanti dai settori CECA ed EURATOM, più le norme dei settori non compresi in nessuno dei trattati: ricerca, tecnologia, energia ecc.

8. Se la caratteristica del primo periodo transitorio è stata la creazione di un'unione doganale, la caratteristica del secondo dovrebbe essere nell'instaurazione di una politica economica comune. L'Europa comunitaria dovrebbe tendere a presentarsi sempre più non solo come un'unità commerciale, ma come un'unità economica e cioè sia commerciale, sia produttiva e finanziaria. Per

far questo il Trattato unificato dovrebbe puntare, oltre che ad un assorbimento della CECA e dell'EURATOM nella CEE, ad un riclassamento degli obbiettivi perseguiti con un aumento delle competenze comunitarie, sia per l'inclusione di alcuni nuovi settori nell'ambito della Comunità, sia per un più alto livello di integrazione nelle scelte di politica economica e per una progressiva acquisizione da parte della Comunità di nuovi strumenti di azione. Questi obiettivi non dovrebbero essere ottenuti in un solo istante, ma distanziati nel tempo. Per alcuni si sarebbe costretti ad accontentarsi di una semplice dichiarazione di intenzioni, per altri si potrebbe esigere un obbligo preciso, ma a nessuna scadenza prefissata . Per alcuni problemi importanti tuttavia, dovrebbe essere stabilito un ruolo di marcia che collegasse l'attuazione allo sviluppo comunitario. Si verrebbe così a fissare una sorta di programma a lungo termine (anche se non lunghissimo) valido per 10 - 12 anni suddiviso in tappe intermedie.

Gli obblighi fissati per le tappe intermedie del Trattato costituirebbero i punti di arrivo dell'evoluzione comunitaria e sarebbero inclusi negli obbiettivi dei programmi a medio termine. Attraverso di essi si opererebbe il collegamento fra il disegno a lungo termine del Trattato e della Comunità e l'evoluzione reale dell'economia. Si otterebbe così il vantaggio di avere un Trattato nè troppo generale, incapace di proseguire appena la volontà politica iniziale sia venuta meno, nè troppo rigido, incapace di adattarsi all'evolversi della realtà economica e quindi destinato ad essere violato.

Le scelte economiche a monte del Trattato, scelte che trasparirebbero nelle norme, dovrebbero evitare ipotesi troppo particolari e basarsi solo su alcune direttive di fondo, quelle che abbiamo tratteggiato nel paragrafo introduttivo, e inoltre: progresso e approfondimento dell'integrazione, atteggiamento aperto nei confronti degli Stati terzi, coordinamento dell'economia mondiale, sviluppo progressivo del terzo mondo. Si dovrebbe invece evitare di puntare tutto su un solo settore od obbiettivo economico; in questo caso un rischio di insuccesso sarebbe un rischio di insuccesso totale e quindi estremamente pericoloso.

La coesione e la completezza di questi programmi a medio termine sarebbe all'inizio piuttosto debole per crescere via via con il trascorrere del secondo periodo transitorio. Infatti essi risulterebbero inizialmente dall'affiancamento e dal coordinamento di scadenze e di politiche economiche elaborate dai singoli stati nei vari settori chiave: col procedere delle tappe, anche il coor

dinamento sarebbe sviluppato per creare una politica economica comunitaria. Tuttavia è da considerare che questa unitarietà dovrebbe essere intesa sempre in modo realistico; essa non viene completamente raggiunta nemmeno negli stati nazionali, nè tantomeno può essere raggiunta in una Comunità.

E' utile, prima di concludere questa parte del nostro esposto, avvertire che sarebbe pericoloso trascurare a lungo alcuni settori dell'economia comunitaria a favore di altri : è bene perseguire un equilibrio fra i vari obbiettivi nel periodo esaminato. Si dovrebbe inoltre far sì che, grazie alle cose da farsi in ogni tappa, si determini una tensione naturale a passare alla successiva creando delle aspettative, che le forze economiche scontino in anticipo, e facendo sì che una tappa pienamente realizzata crei un certo squilibrio che può essere corretto solo passando alla successiva.

9. Abbiamo visto nella prima parte del nostro esposto che il Trattato unificato dovrebbe soddisfare le seguenti esigenze :

a) codificare definitivamente la libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi, dei lavoratori;

b) ampliare ed approfondire le competenze comunitarie, stabilendone i tempi di attuazione secondo un programma coerente.

Lo scopo potrebbe essere sintetizzato con le parole usate da Couve de Murville di fronte al Parlamento Europeo : "l'istituzione di una sola Comunità chiamata ad estendere le sue competenze all'insieme dell'economia dei sei Stati membri (4)". Naturalmente va aggiunto che noi contiamo che gli Stati membri divengano dieci.

Interpretata alla lettera, la frase del ministro francese potrebbe significare la creazione di una vera e propria confederazione o addirittura federazione fra i Sei, seppure solo economica.

Ciò dimostra che, sebbene necessariamente ambiziosa, la nostra ipotesi non è utopista e può costituire un obbiettivo ragionevolmente perseguibile.

Le cose da farsi sarebbero quindi :

a) confluenza nel trattato della CEE delle norme utili della CECA e dell'EURATOM;

b) aggiornamento e puntualizzazione degli obbiettivi già previsti dai Trattati (Legislazione comune, Congiuntura, Politica a medio termine, Politica sociale, Politica agricola, Trasporti, ecc.);

c) introduzione e sviluppo dei settori praticamente assenti dagli attuali testi. Energia, Politica industriale, Politica monetaria, Ricerca e Istruzione, ecc.) (5).

10. Indicare quali cose della CECA debbano essere presentate, dal punto di vista economico, nel Trattato unificato in modo dettagliato, è impossibile in questa sede perchè richiederebbe una troppo lunga comparazione di norme e di articoli. Ci dovremo limitare ad indicare alcune opzioni. In primo luogo va considerato che non si giustifica ulteriormente l'unione delle norme del carbone e dell'acciaio, unione che proveniva più dalla necessità di eliminare un tradizionale conflitto politico che da quella di regolare un settore unico.

Le regole CECA dovrebbero toccare nel prossimo trattato cinque titoli economici :

a) politica energetica e delle materie prime;

b) la politica industriale;

c) la politica sociale;

d) la politica di ricerca;

e) i trasporti.

11. Il settore carbonifero della CECA con le sue esperienze positive e negative, assieme alle norme Euratom, dovutamente allargato al settore petrolifero e a quello elettrico, dovrà essere regolato da norme comuni, prevedenti una vera e propria politica dell'energia con l'armonizzazione dei prezzi e la gestione comunitaria delle politiche energetiche per garantire ai paesi membri una uguale partecipazione alle fonti e stabilire comunitariamente il grado di autoapprovvigionamento della Comunità stessa. L'Europa dovrebbe inoltre condurre una politica comune di ricerca di fonti di energia, sia tramite contratti con stati terzi, sia tramite ricerche coordinate e comuni sulla piattaforma continentale. L'esistenza di norme particolari, ed addirittura di agenzie di gestione, viene postulata sia dalla gestione di oleodotti comuni fondati sull'obbligo di servire più ditte, sia dall'esistenza nei settori energetici

di numerose imprese nazionalizzate. La gestione di un eventuale stabilimento di separazione isotopica implicherebbe il massimo livello di integrazione comunitaria. Un'agenzia europea per l'energia elettrica dovrebbe essere prevista per la più razionale utilizzazione degli impianti. Evidentemente anche l'armonizzazione degli oneri fiscali sull'energia dovrebbe essere fissata.

Le norme sullo sfruttamento del carbone e delle altre fonti energetiche potrebbero essere utilmente estese, almeno per certi aspetti, alle altre materie prime. Data la continua pressione dei paesi produttori per un controllo dei loro prezzi, la Comunità dovrebbe avere i poteri necessari a condurre una certa politica di rifornimento di tali materie a prezzi convenienti e da fonti sicure e differenziate, con la facoltà di sottoscrivere accordi mondiali non solo sul piano commerciale, ma anche su quello della ricerca delle materie prime.

12. Il Trattato CECA e l'esperienza di questa Comunità dovrebbero suggerire alcune norme di fondo di politica industriale, soprattutto per i settori dominati da grandi complessi spesso di proprietà pubblica, dove deve essere perseguita un'attiva politica antimonopolistica. La relativa stagnazione in paesi di un certo sviluppo industriale di questi settori pone problemi di riconversione e di controllo delle capacità, per evitare una politica di protezionismo permanente. A tal fine del trattato CECA si possono ricordare gli articoli : 46, 47, 54, 57, 66 e 67.

13. La politica sociale della CECA ha presentato notevole originalità e successi. Essa, grazie anche alle possibilità di intervento preventivo e coordinato, con l'aiuto alla riconversione e la costruzione di alloggi per lavoratori, ha mostrato come si possono affrontare pesanti e diffusi problemi di rinnovo delle strutture industriali, senza gravare eccessivamente su gli operatori economici meno abbienti ed evitando altresì di far pesare sulla comunità oneri sociali permanenti e praticamente a fondo perduto sul piano dell'utilità collettiva.

14. La ricerca tecnologica costituirà più avanti un punto specifico; va tuttavia notata con favore l'esperienza CECA di ricerche Comunitarie sui procedimenti industriali e sulla sicurezza sul la-

voro.

L'industria comunitaria grazie alla concorrenzialità stabilita e alle ricerche effettuate dalla comunità ha mantenuto l'alto livello tecnologico delle nostre acciaierie.

15. I trasporti sono abbastanza differentemente regolati nel Trattato CEE e in quello CECA, infatti mentre il secondo prevede solo il principio della non discriminazione riguardo all'origine o alla destinazione dei prodotti trasportati, il primo, oltre a questo principio, pone problemi di una vera e propria politica dei trasporti, tendente ad un risanamento di tutto il mercato. Essa, infatti, prevede :

a) il ristabilimento di una concorrenza attiva fra le varie forme di trasporto, basata su elementi di costi reali (imputazione agli utenti di tutti i costi, comprese le infrastrutture);

b) controlli di capacità che evitino il ripetersi di forme di concorrenza rovinosa;

c) la limitazione degli aiuti ai soli costi di servizi pubblici imposti dalle stesse autorità o dalla politica regionale;

d) il controllo tariffario e di accesso al mercato (6).

Gli obbiettivi fissati dal Trattato CEE sono abbastanza ambiziosi ed, evidentemente, si pongono un fine che neppure i singoli Stati al loro interno si sono prefissi completamente.

Alcuni fanno osservare che le norme CECA potrebbero essere sufficienti a garantire la libera circolazione delle merci , ma evidentemente non sono sufficienti per mantenere il libero stabilimento dei servizi. Sembra ultimamente che le trattative comunitarie su questo punto siano in ripresa. Solo da esse si potrà capire se questo ambizioso obbiettivo potrà realmente essere mantenuto e realizzato.

E' certo tuttavia che il settore dei trasporti ha notevole importanza e ha connessioni con la politica industriale. Se, infatti, con la fusione si decidesse di estenderlo (sviluppando l'art. 84 del trattato CEE) a quelli marittimi ed aerei, tutta la politica aereonautica, portuale e cantieristica vi sarebbe implicata.

16. La crisi sempre più palese e profonda dell'Euratom potrebbe indurci a sostenere che ben poco c'è da recepire da detto trattato. Va tuttavia precisato che ben difficilmente si potrà dimostrare che la crisi di detta organizzazione derivi dalla struttura del trattato, piuttosto che dalla limitatezza obbiettiva di campi di azione della CEEA, che si è esercitata in un settore, quello dell'energia atomica, o ancora di più dal fatto che il predominio francese in questa Comunità si è fatto pesantemente sentire e non è stato sufficientemente contrastato dagli altri Stati membri.

Si deve quindi evitare, nella necessaria revisione delle sue norme, di condannare dei tentativi istituzionali, sulla base di esperienze parziali e falsate da condizioni particolari. E' evidente che la materia contenuta nell'Euratom dovrà essere fusa in due nuovi settori; da una parte, quello dell'energia, che abbiamo visto prima del paragrafo decimo con riferimento anche al Trattato di Parigi, dall'altra, quello della ricerca e dell'istruzione.

Quest'ultima, debitamente integrata con le poche norme esistenti negli altri due, dovrà estendere le sue competenze a tutti i settori della ricerca ed, in particolare, a quelli indicati dalla risoluzione del Consiglio dei Ministri del 1.11.1967 (7).

I problemi da risolvere sono :

a) mantenere per tutte le ricerche una struttura sufficientemente integrata, tale da superare il semplice livello di cooperazione intergovernativa;

b) fare una ricerca veramente europea, il che comporta la partecipazione di tutti i paesi alle ricerche avviate e la utilizzazione comune dei risultati;

c) avere un centro europeo con una propria volontà tale da attrarre attorno a sè la spontanea collaborazione di scienziati e di industrie;

d) sviluppare strumenti adeguati, in primo luogo i centri comuni e le imprese comuni, in secondo le commissioni comunitarie ed enti pubblici e privati, e in terzo gli studi capaci di indicare le esigenze di ricerche in determinanti settori;

e) istituire un diritto societario europeo ed un brevetto europeo;

f) affidare alla Comunità la rappresentanza negli organismi scientifici internazionali;

g) garantire all'istruzione nella Comunità uno sviluppo adeguato.

Quando si insiste sul livello veramente comunitario delle ricerche, non si vuole solo reagire alle ultime involuzioni in campo tecnologico (quella dei Rappresentanti permanenti divenuti il centro della ricerca nella Comunità e quella per cui nel Consiglio si è proposto che per il futuro l'Euratomsi accontenti di progetti a partecipazione facoltativa (8)), ma si fa ciò convinti che occorre una autorità della ricerca europea, capace di formulare direttive importanti, ben ponderate, univoche (tale tesi è stata sostenuta da numerosi scienziati, che ne hanno deplorato la mancanza (9)). Si tenga inoltre conto che solo un'acquisizione europea delle conoscenze di base relative alle ricerche può consentire una specializzazione delle medesime. La possibilità da parte della Comunità di acquistare dei brevetti e delle licenze potrebbe essere utilmente impiegata per avere una base contrattuale più forte e per concederne la utilizzazione subordinata a più industrie concorrenti sul piano comunitario.

Al fine di sviluppare appieno le potenzialità inventive dei tecnici europei, garantendoci così la preparazione degli opportuni quadri umani, sarebbe utile promuovere, ad esempio, un accordo con le industrie americane presenti in Europa, tramite filiali, affinchè parte delle ricerche siano qui effettuate e non solo applicate.

Si risponderebbe così a molte delle critiche sollevate dall'investimento americano in Europa e si eviterebbe la corsa all'inseguimento pedissequo delle esperienze americane per una più saggia politica di collaborazione, con divisione dei compiti e scambio di cervelli nei due sensi.

La società europea e il brevetto europeo sono conseguibili fin da ora con apposite convenzioni, ma dovrebbero divenire un preciso impegno comunitario.

17. Il problema dell'istruzione è qui posto perchè un'apposita norma Euratom prevede iniziative in tale campo, tuttavia esso è più propriamente un settore nuovo.

L'Università e l'istruzione post-universitaria sono argomenti molto delicati e, necessariamente e costituzionalmente, godono negli Stati gradi abbastanza ampi di autonomia. Questa auto

nomia deve essere rispettata, anzi usata come uno strumento di collaborazione comunitaria. E' fuori dubbio che oggi uno dei settori in cui l'Europa rischia di perdere terreno è proprio quello dell'istruzione e della preparazione dei quadri dirigenti. Ebbene la possibilità per la Comunità di istituire un suo centro di indirizzo universitario, di riunire attorno ad esso i responsabili degli Atenei, di favorire lo scambio delle conoscenze, di finanziare centri di studi, istituti, dipartimenti o corsi nelle varie Università, di utilizzare i propri centri comuni di ricerca a scopi didattici può costituire uno strumento di azione importante, forse più importante della vera e propria Università europea.

18. Ci preme rilevare, per chiudere l'argomento dell'Euratom e della ricerca scientifica, come sia necessaria una maggiore stabilità dei progetti singoli finanziati dagli Stati. Le peripezie dei vari Concorde, Dragon, aereo a geometria variabile, ecc. dimostrano che queste commesse internazionali sono troppo soggette al mantenimento della Comune volontà per provocare stimoli a catena nell'economia industriale. Solo la presenza di un impegno europeo multilaterale, di cui sarebbe responsabile un organo comunitario, potrebbe dare quelle garanzie di stabilità che si richiedono indispensabili.

In conclusione, dopo tanto agitarsi sul "Gap" e l'accavallarsi di iniziative, appare necessaria una politica europea di ricerca e di applicazione tecnologica dei risultati stessi, accompagnata dalla preparazione di quadri adeguati. Una collaborazione intergovernativa non costituisce una politica.

19. Nel paragrafo nono indicavamo come seconda parte dei problemi da affrontare sul piano economico l'"aggiornamento e la puntualizzazione degli obiettivi già previsti dai Trattati". Seguendo la traccia del trattato CEE, il più interessato a questa problematica, indicheremo alcuni indirizzi di emendamenti da adottarsi.

L'articolo 3 che indica gli scopi della Comunità, oltre ad assommare i settori provenienti dalla CECA e dall'Euratom, dovrà indicare :

a) la necessità di fissare una politica economica comune;

b) lo stabilirsi di procedure di armonizzazione legislativa;

c) i settori non compresi nei tre trattati.

Una profonda revisione deve colpire l'articolo 6, che con l'articolo 145 prende un semplice coordinamento delle politiche economiche dei singoli stati senza una precisa procedura e senza ben definiti poteri comunitari.

Se è vera la nostra tesi che il centro dell'attività della Comunità unificata dovrà essere la definizione di un insieme coerente di politiche economiche comuni, e cioè la definizione del programma di politica economica a medio termine, è evidente che questo programma dovrà essere il risultato di ben definite norme e procedure comunitarie. Ciò comporterà che dal livello di semplice consultazione, il livello 3 della relazione Perissich (pag. 24), si debba passare, pur gradualmente, ad armonizzazioni, (livello 4), ed anche, per alcuni problemi, ai livelli 5 e 6, cioè a vere decisioni comunitarie.

I tempi di passaggio potrebbero essere definiti separatamente per i vari argomenti, ma dovrebbero essere collegati allo scadere di alcune tappe in una sorta di nuovo articolo 8.

Alla fine di questo secondo periodo transitorio, la Comunità dovrebbe risultare non solo un'unione commerciale, ma un complesso economico unico sulla scena internazionale, presente con una politica, un tasso di sviluppo, un patrimonio tecnico in evoluzione, una riserva monetaria.

Per rispondere a questo imperativo, l'idea più intuitiva, ma anche più chiara e corretta, che subito si affaccia alla mente, è che sostanzialmente ci debba essere un qualche potere europeo capace di decidere le linee principali delle politiche economiche comunitarie e che le decisioni di politica economica e i vari programmi nazionali si debbano inquadrare in queste direttive europee, piuttosto che il programma europeo risulti un semplice coordinamento dei programmi nazionali.

Non è nostro scopo definire la natura istituzionale di questo potere, perchè compete ad altri, ma quello che è certo è che deve essere una procedura integrata ed un'autorità comunitaria.

Trascriviamo inoltre come le legittime istanze locali (nazionali, regionali) siano presenti nell'elaborazione del programma, dato che i canali non mancano e non mancheranno, e non è

è nostro compito vedere come i vari Stati siano capaci di usufruirne effettivamente.

Per quanto riguarda la discussione fra competenze nazionali e competenze comunitarie, basti ricordare che, anche nell'ipotesi avanzata di uno Stato federale, le competenze non esplicitamente delegate a tale autorità restano agli Stati membri, e ciò è tanto più vero in una Comunità i cui poteri non sono esclusivi e per di più sono derivati dalla permanente volontà dei paesi aderenti. Per definire il nuovo Trattato è quindi sufficiente esaminare le prospettive delle politiche economiche comunitarie.

E' di una certa importanza garantire il carattere comunitario dell'organo elaboratore del Programma e il peso della Commissione e del Parlamento nella sua definizione.

20. Come abbiamo delineato nell'introduzione, la parte dedicata all'unione doganale della Comunità non necessita di particolari aggiunte per quanto riguarda gli ostacoli tariffari, ma semplicemente una riorganizzazione che tenga conto del trascorso periodo transitorio. E' evidente che norme come quelle contenute nell'articolo 29, che stabilisce gli scopi di fondo del commercio liberalizzato all'interno e liberale verso il resto del mondo, vanno confermate.

Abbiamo detto all'inizio che anche gli ostacoli non tariffari dovranno sostanzialmente essere rimossi prima della fusione che obbiettivamente non si presenta a scadenza molto ravvicinata. Le norme del trattato in merito sono piuttosto scarse e vaghe. Il nuovo trattato dovrebbe recepire, consolidandoli, i principi fondamentali prodotti nella normativa comunitaria sul problema.

Il nuovo trattato in particolare dovrebbe consentire di adottare in questo settore procedure comunitarie più integrate.

Le cose da farsi sono essenzialmente :

a) unificazione della legislazione doganale sia interna che esterna.

b) unificazione delle legislazioni sanitarie, e merceologiche

c) armonizzazione fiscale.

Esse hanno notevole rilevanza, sia sul piano delle rela-

zioni interne, per creare un vero mercato unico, sia su quello dei rapporti con i paesi terzi, per far sì che in tutto e per tutto la Comunità si presenti di fronte agli importatori ed esportatori terzi come un'unità.

Abbiamo usato il termine unificazione per indicare l'alto grado di integrazione che questi settori devono raggiungere; gli strumenti legislativi diverranno "la direttiva" ed il "regolamento", usando tutta la gamma dei livelli di decisione, dal 4 al 7 della graduatoria presentata a pag. 24 della relazione Perissich.

E' evidente che, ad esempio, si dovranno delegare alla Commissione il potere di adattare al progresso tecnico e a fatti improvvisi (epidemie, ecc.) le norme comuni, sentiti i comitati ad hoc (come per le decisioni sui prezzi agricoli).

Questi comitati comprenderebbero rappresentanti delle singole amministrazioni nazionali.

Quello doganale potrebbe servire, grazie al livello particolarmente elevato dei funzionari presenti, come tramite per gli ordini della Commissione ai servizi stessi.

Per quanto riguarda il delicato problema dei controlli nelle norme tecniche, sanitarie e di sicurezza, una soluzione unica non può essere adottata, sia per ostacoli vari, sia perchè troppo onerosa. Si deve usare una gamma elastica di tipi di controllo, da quello comunitario a quello nazionale e a quello industriale.

E' comunque evidente che, stabilita l'uniformità legislativa, è necessario introdurre nel Trattato una norma simile a quella contenuta nella costituzione degli Stati Uniti che sancisce il reciproco riconoscimento degli atti e delle misure emanate dalle diverse amministrazioni nazionali (10).

Per quanto riguarda il riordino dei monopoli di stato ciò dovrebbe essere concluso prima della fusione e cioè al termine del periodo transitorio: tuttavia, qualora a causa della mancanza di qualche politica economica alcuni problemi restassero insoluti, scadenze ravvicinate e puntuali dovrebbero essere fissate (11).

21. Il completamento della politica agricola dovrebbe essere

sottoposto ad una revisione di insieme per controllare se, dopo numerose concessioni estorte dai singoli Stati, non sia compromesso l'obbiettivo di un reale mercato comune agricolo e le norme agricole non siano di eccessivo ostacolo alla politica commerciale comune ed ai rapporti con i paesi in via di sviluppo e dell'est-europeo. Evidentemente una simile revisione non implica necessariamente una revisione delle norme del Trattato, ma semplicemente un diverso uso di queste. Ci pare tuttavia che in sede di fusione dei trattati si potrebbero consolidare alcune procedure comunitarie acquisite (comitati di gestione, poteri della Commissione) ed inoltre fissare la necessità di una politica delle strutture e di apertura verso i paesi terzi.

In particolare ci sembra auspicabile la possibilità per la Comunità di sottoscrivere accordi con i paesi associati e sottosviluppati per risolvere i loro problemi agricoli ed alimentari che abbiamo accennato nell'introduzione. Qualora, nella revisione della politica agricola, si dimostrasse fondata l'ipotesi di un circolo vizioso fra azione comunitaria e creazione di "surplus", sarebbe necessario fissare nel nuovo trattato obbiettivi di liberalizzazione agricola, se pure da realizzarsi gradualmente in relazione ai tempi tecnici di revisione delle strutture produttive agricole. La Comunità dovrebbe inoltre perseguire una politica di normalizzazione del mercato mondiale dei prodotti agricoli; questo principio dovrebbe risultare dal nuovo trattato.

22. La libera circolazione dei lavoratori così come è stabilita nel trattato CEE, non sembra richiedere particolari adattamenti. E' il settore occupazione della politica sociale che deve assolvere i problemi più grossi lasciati scoperti. Va solo detto che questo capo dovrebbe comprendere :

a) una norma a favore del mantenimento dell'unità del nucleo famigliare

b) una norma che inviti la Comunità ad estendere gradualmente questi diritti ai lavoratori dei paesi associati (per lo meno quelli europei)

c) l'estensione di queste norme anche ai lavoratori dipendenti dalla pubblica amministrazione che non importino esercizio di pubblica autorità.

23. Per quanto riguarda il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi si deve notare che un certo ritardo si manifesta nella sua attuazione. Gli ostacoli maggiori sono :

a) per le professioni liberali il riconoscimento dei diplomi;

b) il riconoscimento delle società e l'istituzione della società europea.

Il riconoscimento dei diplomi semplicemente basato su una effettiva armonizzazione dei corsi di studio rischia di dare una struttura troppo rigida all'insegnamento in Europa.

Potrebbe essere più utile predisporre degli esami comunitari di capacità, abilitanti per tutta la Comunità all'esercizio di date professioni. Della società europea tratteremo più avanti sotto il tema "politica industriale".

Si constata che molti problemi di questo secondo periodo transitorio toccano aspetti legislativi.

Chi dovrà studiare gli aspetti istituzionali, dovrà fare proposte tendenti ad una elaborazione comunitaria di questa legislazione; democrazia vorrebbe che la parte del Parlamento fosse sufficientemente ampia.

24. La libera circolazione dei capitali in Europa ha fatto pochi progressi dopo il 1962 e le ambiziose prospettive contenute nel Memorandum della Commissione sul Programma d'azione della Comunità nella seconda tappa sono restate, in gran parte, lettera morta. Ciò è dovuto senza dubbio al rallentamento del processo di integrazione, che non ha consentito, in materia di bilancio e di moneta, di fare tutti quei progressi che il Memorandum stesso fissava nel suo capitolo VIII.

Se la nostra affermazione risultasse fondata, evidentemente l'unica via di uscita potrebbe essere un adeguato rafforzamento dell'integrazione in questo settore e la creazione di competenze monetarie per la Comunità.

Gli elementi che militano a favore della nostra ipotesi sono :

a) il largo uso dello strumento monetario per controllare lo svilup

po della congiuntura, data la scarsa efficacia delle manovre sul la fiscalità e sui bilanci pubblici;

b) il disordine del mercato finanziario europeo, il quale tarda a stabilirsi; ciò dimostra come anche nei capitali si deve seguire un sistema simile a quello agricolo e cioè perseguire la creazione di un mercato unico dei capitali, contemporaneamente all'instaurazione di una politica finanziaria e monetaria comune;

c) la crisi del sistema monetario internazionale, la cui soluzione potrà difficilmente essere trovata senza la collaborazione unitaria della CEE, che è ormai uno dei maggiori detentori di riserve;

d) l'insufficienza della semplice collaborazione intergovernativa, che non ha risolto i problemi sopra citati, nonostante gli intensi e continui contatti.

Le esigenze sopra descritte sono oggi oggetto di svariate proposte da parte di numerosi economisti ed uomini politici. Si pensi a quelle di Mendès-France e di Robert Mossé e alle numerose polemiche.

Appare tuttavia che, qualunque soluzione si segua, o il ritorno all'oro, o lo stabilimento di cambi flessibili, o la creazione di una moneta di conto internazionale, il problema di un'unità monetaria della CEE sarà sempre più sentito. Infatti il Mercato Comune non può resistere a tensioni monetarie e a variazioni continue di cambi al suo interno, inevitabili nei primi due casi senza una moneta CEE. Il terzo è un sistema ingovernabile senza una posizione unica della CEE, così come ogni altro sistema di amministrazione controllata del sistema monetario internazionale.

Si deve quindi pensare alla progressiva instaurazione di un sistema monetario europeo e le idee di base in merito possono essere opportunamente tratte dal Memorandum citato.

Attraverso tappe successive si passerebbe dalla creazione di un organo comunitario di coordinamento delle politiche monetarie e finanziarie ad una rappresentanza CEE verso l'esterno e ad una divisione integrata delle politiche finanziarie nazionali e alla creazione di una misura comune, formata da una certa parte delle riserve delle banche centrali dei paesi membri, per garantire gli interventi comunitari nel settore.

La creazione di un'unione monetaria, con una moneta unica, potrebbe divenire l'obiettivo della terza tappa del secondo periodo transitorio.

I Ministri delle finanze o degli affari economici della CEE riuniti in Consiglio su proposta della Commissione e con i dovuti controlli dell'Assemblea, deciderebbero circa le disposizioni da adottare al momento opportuno, circa il volume globale dei bilanci nazionali e il bilancio comunitario, nonchè circa le misure generali di finanziamento di tali bilanci e sulla politica finanziaria e monetaria, riguardo al mercato dei capitali.

Queste decisioni risulterebbero inquadrate nel Programma di politica economica. Il Consiglio dei governatori degli istituti di emissione diventerebbe l'organo centrale di un sistema bancario di tipo federale (12).

Il problema dell'armonizzazione legislativa, soprattutto nella prima fase, è essenziale per la creazione di un mercato europeo del risparmio, istituzionale o meno.

25. La politica monetaria e finanziaria richiama immediatamente alla nostra attenzione la politica di congiuntura. Attualmente un solo articolo, il 183, compone il capitolo sulla politica di congiuntura. Fino ad oggi il funzionamento del sistema di politica congiunturale della comunità non ha dato luogo a grossi inconvenienti, sia per una fattiva collaborazione fra Stati e Comunità, sia perchè al periodo iniziale di positiva evoluzione economica generalizzata non è seguita una fase negativa altrettanto generalizzata, ma una certa sfasatura nei vari paesi, per cui il diffondersi degli effetti congiunturali, poi non così rapido, ha prodotto risultati compensatori piuttosto che l'estensione di situazioni critiche.

Va riconosciuto inoltre che gli Stati hanno evitato di utilizzare mezzi contrari all'integrazione per difendersi nelle fasi di recessione. Con l'approfondimento dell'integrazione, la congiuntura diverrà sempre più europea, cioè generalizzata, e quindi da affrontarsi sul piano comunitario. Si tenga inoltre presente che la politica congiunturale della CEE dovrà trovare nella possibilità di accelerazione o rallentamento dei programmi a medio termine uno strumento di intervento. Essa sarà inoltre intimamente connessa con la politica sociale dell'occupazione.

E' difficile, anzi impossibile, in un trattato-quadro definire i contenuti di una politica economica, eminentemente a breve termine, la quale deve essere applicata in situazioni imprevedibili.

E' altrettanto arduo indicare il livello di integrazione comunitaria, a cui si deve porre questa politica. Ci pare infatti che essa debba essere collocata contemporaneamente a più livelli, secondo lo strumento economico che si intende usare.

Infatti la politica congiunturale, basata su strumenti monetari, dovrà divenire sempre più integrata , parallelamente all'auspicato evolversi dell'integrazione comunitaria. La collaborazione delle autorità locali e statali, tramite la manovra dei loro bilanci, non potrà invece che restare ad una forma di coordinamento per mantenere loro autonomia.

Il problema di questa armonizzazione è serio anche all'interno di Stati unitari (vedi l'Italia); lo sarà, a maggior ragione, nella comunità. Tuttavia l'esperienza comunitaria di coordinamento dei bilanci deve essere prevista.

Il bilancio della CEE è troppo rigido e ancora debole, per esercitare effetti congiunturali. Solo con il suo potenziamento ed una maggiore elasticità si potranno acquisire alla Comunità nuove vie di intervento.

La Comunità dovrà inoltre essere dotata degli strumenti conoscitivi indispensabili. Ciò implica da parte della Commissione un potere di coordinamento dei servizi statistici nazionali ed europei, per raggiungere la necessaria completezza e rapidità nella raccolta dei dati.

Una raccolta dei dati tempestiva non ha molta rilevanza se le decisioni non sono tempestive; nel nuovo trattato dovrebbero essere delineati quindi strumenti giuridici che consentano di provocare decisioni comunitarie rapide ed esecutive e ciò in particolare di fronte al verificarsi di eventi inattesi od improvvisi.

26. La politica commerciale comune ha già nell'attuale trattato della CEE (in quello CECA manca) un livello abbastanzao alto di integrazione. Alla fine del periodo transitorio la conclusione degli accordi commerciali sarà di competenza comunitaria; questo impegno deve essere mantenuto e anzi rafforzato nel trattato unificato.

Si dovrà evitare che i mandati a trattare alla Commissione siano troppo vincolanti.

La Comunità, inoltre, dovrebbe prevedere di partecipare, in quanto tale, agli organismi economici internazionali. Essa dovrebbe aprire proprie rappresentanze diplomatiche nei vari paesi accreditati a Bruxelles al fine di mantenere la costanza dei rapporti e la tutela unitaria degli interessi economici della CEE.

Il Consiglio dovrebbe progressivamente assumere la funzione di un organo di ratifica più che di negoziatore occulto nelle trattative. La Commissione dovrebbe dirigere la politica commerciale e rappresentare l'interesse europeo. Gli interessi nazionali sarebbe portati dall'apposito Comitato previsto dall'articolo III del trattato CEE. Il Consiglio e l'Assemblea dovrebbero indicare le scelte di fondo della politica commerciale all'atto della formulazione del programma a medio termine.

Il carattere aperto e liberale della politica commerciale della CEE dovrebbe essere ribadito nel trattato unificato, evitando le tentazioni protezionistiche che, in nome della difesa dei cosidetti settori sensibili, potrebbe svilupparsi a catena.

Un altro principio da ribadire e chiarire è che la Comunità ha competenza in tutti i settori commerciali tariffari o meno e che deve regolare il commercio sia con i paesi industrializzati sia con quelli a commercio di Stato, sia con i paesi del terzo mondo.

La politica commerciale dovrebbe rientrare come abbiamo detto nel programma a medio termine. Si avrebbero due effetti principali :

a) evitare che il commercio estero risulti nel programma come un semplice saldo contabile, stimato più per far quadrare i conti che per un'effettiva analisi dei dati o per un'indicazione di scelta economica;

b) far sì che attraverso l'enunciazione di queste linee si provochino nei paesi terzi le opportune reazioni, con effetto simile al lancio del Trade Expansion Act da parte di Kennedy, facilitandone poi l'attuazione da parte della Comunità stessa. Così facendo la Comunità diverrebbe un elemento attivo di governo, per così dire, del sistema economico internazionale.

Una politica commerciale cosciente servirebbe inoltre ad evitare il ritorno a tendenze protezionistiche, infatti il trascurare gli scambi con l'esterno nel programmare porta di necessità un carattere autarchico della programmazione stessa, per lo stesso fastidio dell'autorità economica di fronte ad un elemento che tende a sfuggirle.

La comunità è abbastanza forte sul piano commerciale per influire sulla situazione mondiale, non può rinunciare alle sue responsabilità.

Evidentemente infine la competenza della Comunità, e della Commissione in particolare, dovrebbe esercitarsi con continuità non solo nella stipulazione degli accordi, ma anche nella loro gestione.

Gli attuali problemi con gli Stati Uniti sono un esempio di questa necessità.

27. Oggi, alla vigilia della conferenza dell'UNCTAD è difficile dire quale potrà essere la politica dei paesi sviluppati nei confronti del terzo mondo. Il regime di associazione riceve molte critiche: quelle esterne più violente hanno messo in penombra quelle interne.

Tuttavia appare ferma la volontà dei SAMA e della CEE di proseguire l'esperienza, mentre altri stati chiedono di essere associati. Nonostante l'odierna incertezza, questo problema dovrà essere affrontato prima degli altri, cioè prima della fusione; infatti la convenzione di Yaoundé, scade il 31 maggio 1969 e dopo il 1 luglio diquest'anno si dovranno iniziare le trattative per il rinnovo.

Si può quindi prevedere che le innovazioni necessarie siano apportate per gradi prima e dopo la fusione.

A nostro avviso la politica dello sviluppo dovrebbe essere basata sulla creazione di economie sane e sufficientemente dinamiche nei paesi sottosviluppati. Una tale affermazione di principio dovrebbe essere solennemente riaffermata nel trattato unificato.

La Comunità dovrebbe perseguire questi obiettivi piuttosto con un'azione diretta che con storni di traffico da un paese sottosviluppato ad un altro, praticando nei loro confronti una poli-

tica liberale generalizzata.

Naturalmente la graduale sostituzione nei confronti del SAMA tra preferenze tariffarie e altri aiuti dovrebbe avvenire per gradi. La "filosofia" dell'associazione dei paesi africani dovrebbe essere la creazione di un'area geografica, sufficientemente vasta da costituire una dimensione economica sana. Questo criterio si sostituirebbe a quello degli ex rapporti coloniali consentendo a questi piccoli paesi la nascita di economie integrate. Sarebbe cioè l'avvio ad una unità africana lo scopo ultimo dell'associazione. L'Europa non vuole trovare domani una sua America latina nel continente nero! Compito dell'associazione sarebbe quindi di formulare in comune fra i SAMA e la CEE la politica di sviluppo dell'Africa attraverso investimenti, scambi commerciali, preparazione di quadri dirigenti e tecnici.

Questa politica di sviluppo dei paesi associati dovrebbe essere inserita nel programma di politica economica; infatti le scelte fatte in questo campo si intersecano strettamente con la politica industriale e agricola che la Comunità intende perseguire e quindi appare logico un coordinamento contemporaneo fra queste per non restringere troppo le possibilità d'azione della politica di sviluppo, subordinandola alle precedenti decisioni interne in campo industriale ed agricolo. Se anche nei rapporti CEE-SAMA si rivelerà che gli ostacoli doganali sono solo una parte degli impedimenti al commercio, se la Comunità dovrà intervenire direttamente nella politica di aiuto alimentare e nel mercato mondiale delle materie prime e dei prodotti tropicali, se infine la politica di aiuto allo sviluppo costituirà per l'Europa di domani un impegno importante, è evidente che il carattere integrato di queste scelte deve essere aumentato, e la Commissione deve diventare il centro dell'elaborazione e della gestione di tutto ciò. Oggi nel trattato niente è previsto.

28. Dalla parte quarta del trattato CEE facciamo un passo indietro nella Parte terza, titolo terzo, dedicato alla Politica Sociale.

Questo titolo è diviso in due capitoli :

- 1) politiche sociali;
- 2) il fondo sociale europeo.

Citiamo queste distinzioni perchè le modifiche da appor-

tarsi in sede di fusione ai due capitoli, pur tendendo allo stesso fine, sono formalmente antitetiche. Per quanto riguarda le disposizioni sociali è necessario non un aumento delle competenze comunitarie, ma uno sviluppo dei poteri di azione della Commissione; per il FSE (Fondo sociale europeo) l'obiettivo centrale non può essere che l'aumento delle competenze del FSE stesso.

E' bene insistere sulla necessità delle spese sociali come avviene nella CECA, ma ciò è di competenza di un'altra commissione in questo convegno.

Basta leggere gli articoli 117 e 118 per rendersi conto della importanza che in linea di principio ha la Politica sociale comunitaria.

Essa tocca :

a) il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro e la loro parificazione a livello comunitario;

b) l'armonizzazione dei sistemi sociali;

c) l'occupazione;

d) il diritto al lavoro e le condizioni di lavoro;

e) la formazione e il perfezionamento professionale;

f) la sicurezza sociale;

g) la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali;

h) l'igiene del lavoro;

i) il diritto sindacale e le trattative collettive tra i datori di lavoro e i lavoratori.

Di fronte à questa imponente mole di compiti sta semplicemente l'impegno di una stretta collaborazione intergovernativa sotto la guida della Commissione.

Ciò spiega perchè queste prospettive siano restate in gran parte lettera morta. Nessuna scadenza, nessuna possibilità di una iniziativa veramente comunitaria.

Ci pare quindi evidente che lo scopo fondamentale della fusione in questo settore sia quello di stabilire una serie di scadenze e una progressiva acquisizione di poteri comunitari che vadano dal-

la semplice armonizzazione legislativa alla gestione sotto la responsabilità della Commissione del FSE.

Per quanto riguarda il FSE è evidente che le sue competenze devono essere ampliate e deve essere concesso alla Comunità unificata un intervento diretto e non di semplice rimborso nel settore comunitario. Si pensi alle competenze della CECA in campo edilizio, ad esempio.

I problemi dell'occupazione, della formazione professionale, del peso degli oneri sociali sono troppo importanti per essere trascurati a lungo. La Comunità deve essere in grado di formulare delle scelte precise e organiche. Per questo la politica sociale è destinata ad essere uno dei settori chiave della politica economica a medio termine. Una volta decise queste linee di politica economica, gli organi comunitari devono essere in grado di realizzare queste opzioni. Sarà bene dare la possibilità all'Esecutivo comunitario di utilizzare appieno la collaborazione con le forze economiche e ciò per facilitare la formazione di una politica sociale autonoma da quelle nazionali.

Non dimentichiamoci la formazione professionale e lo sviluppo dell'istruzione permanente.

29. Fra le cose già comprese nel trattato resta da esaminare la "Politica di concorrenza". L'abbiamo tenuta per ultima, perchè ci pare essa debba essere la guida della politica industriale che il nuovo trattato dovrà comprendere. Infatti uno dei problemi più delicati nel futuro del Mercato Comune sarà senza dubbio il mantenimento della politica di concorrenza nei due fronti interno ed internazionale. Sul fronte interno i problemi maggiori derivano:

a) da una politica pesante di aiuti da parte dei singoli Stati sotto il pretesto di politica regionale di sviluppo;

b) dal realizzarsi di un'altra aspirazione comunitaria: la società per azioni europea, che potrebbe rapidamente assumere nella CEE dimensioni oligopolistiche;

c) da un'affievolirsi dei controlli sulle intese;

d) dalla creazione di una politica industriale europea non sufficientemente dinamica, ma incentrata invece su aiuti comunitari a situazioni precarie.

La prima risposta a questi pericoli sta nel riaffermare solennemente nel trattato unificato i principi liberali nel campo della concorrenza stabilendo, contemporaneamente, il rafforzamento della politica anti-trust della Comunità. La Commissione dovrebbe restare il centro di questa politica anti-trust e di difesa della concorrenza, evitando così i pericoli di compromessi fra gli Stati, nei quali, come nella politica agricola, ognuno inserisce le sue richieste protezionistiche; il lavoro comunitario serve solo ad equidistribuire la protezione. Se il principio degli aiuti comunitari dovesse essere accettato, il loro carattere rigidamente transitorio, di aiuto decrescente e non rinnovabile, dovrebbe essere stabilito nel trattato.

Sul fronte internazionale e cioè dei rapporti con i paesi terzi, dopo il forte protezionismo agricolo, si potrebbero avere delle tentazioni protezionistiche anche nella politica industriale a causa dei settori in crisi (tessili, cantieristici, carboniferi, ecc.), di quei settori cioè che, pur avendo costituito la base della nostra prima industrializzazione, tendono a divenire relativamente meno importanti nella domanda complessiva e, contemporaneamente, sono oggetto della prima industrializzazione dei paesi in via di sviluppo.

Dall'altra parte i settori tecnologicamente avanzati, ma in difficoltà a stare al passo, potrebbero pretendere dei sovrapprofitti di protezione per garantirsi i capitali necessari ad una ricerca tecnologica europea di indirizzo autarchico.

Queste possibilità sono più reali nei prossimi anni, proprio perchè lo svilupparsi di una politica comune e lo stabilirsi di una tariffa esterna comune non farebbero più sentire come un tradimento dell'Europa tale protezione, che anzi potrebbe assumere toni di patriottismo continentale.

Naturalmente non si possono respingere la cintura doganale comune o la società europea, ma si deve contemporaneamente rafforzare all'interno e nei confronti dei paesi terzi la politica di concorrenza, ben sapendo che la migliore ripartizione delle risorse e la stessa possibilità delle Autorità pubbliche di controllare l'economia con mezzi limitati sono basate sul mantenimento della competitività economica.

30. La politica industriale è stata un po' il sottofondo fino

ad ora di questa relazione, tuttavia nel trattato CEE manca un capitolo ad essa dedicato; è questo un tipico settore nuovo da introdurre nel trattato. L'ipotesi di fondo della politica industriale dovrebbe essere l'interdipendenza economica a livello mondiale e una certa divisione dei compiti delle varie economie, che diverrebbero, di conseguenza, "lato sensu" specializzate. Questa specializzazione sarebbe favorita, anzi quasi imposta, dal dislivello tecnico-economico di partenza.

La produzione globale aumentata troverebbe sbocco nel saziare la tanto reclamizzata "fame nel mondo" che, dopo i primi sviluppi da favorirsi opportunamente della Comunità, diverrebbe economicamente domanda di beni di consumo e di investimenti.

Del resto pare che, grazie alle continue invenzioni, anche l'uomo in via di sviluppo sia in grado di aumentare notevolmente la propria domanda. Se questa ipotesi è fondata, almeno per il periodo che dovrebbe essere compreso nel nuovo trattato, la politica industriale comunitaria non dovrebbe risolvere i suoi problemi settore per settore, ma globalmente. La conseguenza logica è una esplicita accettazione che alcuni settori di prima industrializzazione d'ora in avanti siano sviluppati soprattutto da altri paesi, mentre ai settori potenzialmente competitivi devono essere offerti il necessario mercato e le possibilità giuridiche e finanziarie.

Gli strumenti di azione nel campo della politica industriale non saranno in prevalenza di intervento diretto, dato che spetterà alle imprese essere le realizzatrici delle possibilità implicite al mercato comune. Si tratta di formulare un quadro legislativo che, attraverso la creazione di alcuni istituti, consenta all'industria di approfittare appieno dello spazio economico europeo. Ciò potrebbe avvenire, e in parte avverrà, senza la fusione, e cioè tramite convenzioni fra gli Stati membri. Il difetto di questo sistema risiede, oltre che nella lentezza, nell'impossibilità di veder nascere una politica industriale comunitaria in senso vero. Si avrebbe solo un compromesso fra le volontà nazionali, come afferma il Mirdall, cioè proprio la politica industriale nella comunità mancherebbe di imprenditorialità, per dirla con Schumpeter.

Questo nuovo capitolo del trattato quindi, oltre a prevedere o a sanzionare alcuni istituti giuridici, dovrebbe prevedere per la Commissione l'iniziativa nel proporre l'aggiornamento di questi istituti e la creazione di nuovi. Naturalmente un coordinamento delle politiche nazionali e il loro inquadramento in quella

a medio termine della Comunità dovrebbe essere previsto, sempre sotto l'iniziativa e il controllo della Commissione. Ma tutto questo vedremo meglio nel prossimo paragrafo, venendo a trattare della politica a medio termine. Uno dei vantaggi dell'inclusione della politica industriale e dei suoi istituti nel trattato sarebbe la sua definitiva acquisizione alla sfera d'azione comunitaria. Ricordiamo per concludere alcuni dei principi economici che dovrebbero ispirare questa politica.

La scelta fondamentale sta nell'evitare una politica industriale protezionistica e nel favorire la competitività necessaria al mantenimento della divisione internazionale del lavoro.

Contemporaneamente allo sviluppo della produttività dovrà essere mantenuto un alto tasso di impiego delle energie europee di lavoro. La concorrenza internazionale contribuirà ad evitare gli effetti negativi del raggiunto pieno impiego.

La prima azione di politica industriale, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, sarà quella di conservare rigorosamente il mercato unico dei prodotti industriali internamente alla CEE, evitando che una politica regionale disordinata crei difficoltà all'unione doganale stessa. Pertanto occorre fissare il principio che la politica regionale sia soggetta al coordinamento europeo.

Il nuovo trattato dovrà avviare, in modo ancor più deciso, la creazione di un quadro giuridico e fiscale adatto alle necessità di un grande mercato.

Abbiamo prima accennato ai poteri comunitari; alcuni obiettivi potrebbero essere fissati, se non ancora attuati, con precise scadenze.

Essi sono :

a) la società commerciale europea;

b) l'armonizzazione del diritto societario dei singoli Stati;

c) il riconoscimento reciproco delle società (già stabilito dall'art. 220, ma senza scadenze);

d) l'adattamento delle strutture fiscali;

e) il diritto fallimentare europeo;

f) il regime dei brevetti in Europa.

Il punto d) consentirà al trattato di fissare quelle norme che facilitano l'adattamento delle strutture e delle dimensioni delle società alle attuali esigenze.

Si dovrebbe, come obiettivo finale di questa evoluzione, venire a creare un vero e proprio diritto commerciale europeo.

31. La futura comunità non dovrà perdere, neanche nel settore delle politiche economiche, quel suo carattere di unione economica generale. Lo abbiamo segnalato nell'introduzione; il settore primario e l'evoluzione delle sue strutture, quello terziario, sia pubblico che privato, non sono meno importanti. Questo equilibrio delle azioni comunitarie dovrebbe essere garantito dal programma di politica economica a medio termine della Comunità. La nostra idea della Politica economica a medio termine come centro della futura evoluzione della Comunità unificata trova conferma in quanto sostiene Hallstein nell'introduzione alla decima relazione generale della CEE.

"Quanto alla graduale trasformazione dell'unione doganale in unione economica, prevista dal Trattato, anch'essa coinvolge le strutture della Comunità ed appare perciò sempre più chiaramente che è proprio nel quadro della politica economica a medio termine che dovranno essere precisati questi obbiettivi (definizione e sviluppo della economia comunitaria, n.d.r.) e fissate le tappe da percorrere.

"La politica a medio termine ne viene così a costituire il quadro privilegiato per preparare e definire gli orientamenti della politica comunitaria, sia che si tratti della politica sociale, della politica industriale e della politica agricola che della politica commerciale" (13). Tuttavia queste possibilità trovano spazio anche nel vecchio trattato e si stanno già sperimentando. Il nuovo trattato, nel riconoscere la necessità di questo programma e la sua natura di coordinatore dell'attività comunitaria, deve farne lo strumento di sviluppo dell'integrazione stessa anche sul piano istituzionale. E ciò in tre modi fondamentali. Il primo già indicato nel paragrafo 8, tramite un programma di semplice coordinamento ad un programma veramente comunitario al quale si adattino i programmi nazionali. Il secondo basato sulla parallela evoluzione della procedura di elaborazione, perchè evidentemente l'ultima fase implica la sostanziale responsabilità della Commis-

sione come redattrice del programma, anche se la parte del Consiglio debba restare fondamentale nella sua approvazione e quella dell'Assemblea debba essere via via incrementata. Il terzo infine, fa affidamento su un nuovo principio che, per gli obiettivi indicati nel programma regolarmente approvato, la Commissione ha più ampi poteri e doveri di azione diretta. L'inclusione di un obbiettivo economico costituirebbe per l'esecutivo comunitario mandato ad agire. Per gli Stati infine il programma dovrebbe avere valore di direttiva.

Il programma per i privati non potrebbe essere se non indicativo; gli incentivi finanziari non possono essere previsti come elevati, ma per gli organi comunitari sarebbe pienamente operativo, essendo la via per ottenere più competenze. Si salverebbe così il carattere quadro del trattato, perchè l'obbligo di scelte economiche in un ambito complessivo, garantendo della loro compatibilità e maggiore razionalità, consente più elasticità alle norme istitutive, contemporaneamente alla creazione di una volontà comune.

Il programma stabilirebbe inoltre un maggior collegamento fra decisioni europee e nazionali e quindi, di necessità, una maggiore uniformità delle politiche economiche nazionali medesime, bilanci, programmi o legislazioni che siano.

32. "L'unione sempre più stretta" dei popoli europei è lo scopo solennemente affermato dai trattati; ci pare che, se la linea da noi tracciata fosse accolta, questo scopo continuerebbe ad essere realmente perseguito. Naturalmente il suo successo resterebbe valido; ciò che Hallstein afferma per la CEE', il successo della Comunità dipenderà in fin dei conti dall'uso che le istituzioni comunitarie faranno degli strumenti messi a loro disposizione, cioè dalla politica che esse saranno in grado di concepire ed eseguire.

Tensioni istituzionali continueranno ad esistere evidentemente e potranno trovare il loro equilibrio solo nella creazione di una federazione. Per questo è delineato solo un secondo periodo transitorio e non la fase definitiva.

Per quanto riguarda le scelte economiche indicate, solo un ampio dibattito e uno studio più approfondito potranno confermarlo, ma l'essenziale per il nostro lavoro è che la scelta di

fondo sul funzionamento del trattato risulti generalmente accettata.

Solo dopo questo franco scambio di idee, sarà possibile passare a proposte più dettagliate sulle norme del trattato unificato. Speriamo di aver fornito un'utile base di dibattito.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Opere consultate :

a) Trattato che istituisce la CECA

b) Trattato che istituisce la CEEA

c) Trattato che istituisce la CEE

d) Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità Europee

e) Introduzione alla Decima Relazione Generale sulla attività della Comunità (1 Aprile 1966 - 31 Marzo 1967)

f) Decima Relazione Generale sulla attività della Comunità (CEE) (1 Aprile - 31 Marzo 1967)

g) Programma di politica economica a medio termine (1966-1970) (CEE)

h) Finanziamento della politica agricola comune - Entrate proprie della Comunità - Aumento dei poteri del Parlamento Europeo - (Proposte dalla Commissione al Consiglio), Com (65) 150

i) Memorandum della Commissione sul Programma d'azione della Comunità nella seconda Tappa

l) La Fusion des Communautés européennes, Colloque organisé a Liège 28-29, et 30 Avril 1965. Faculté de Droit, Liège Martinus Nihoff, La Haye - 1965

m) Agenor, revue européenne - Bruxelles

n) Europe - Agence internationale d'information pour la presse - Luxembourg - Bruxelles

o) Atti della tavola rotonda sul tema: "Le Tecnologie Avanzate e lo Sviluppo Economico", Università di Bologna 1-2 Dicembre 1967 (in corso di pubblicazione)

p) Prolusione del prof. Beniamino Andreatta sul tema: "Tecnologia ed economia nella controversia sul divario tra America ed Europa". Bologna inaugurazione anno accademico 1967 - 1968.

q) Robert Mossé - quelques proposition pour une unione monetaire europeenne - octobre 1967

N O T E

1) - A. Spinelli : "L'ora di Harold Wilson" L'Europa n. 14 anno I.

2) - Europe documenti n. 452 Discorso di Sicco Mansholt "Il nostro secolo accellerato".

3) - Idem.

4) - La Fusion ecc., op. cit., Discorso di W. Hallstein pag. 216.

5) - Idem, pagg. 218-219.

6) - Introduzione ecc., op. cit., "L'attuazione della politica dei trasporti". Decisione del Consiglio Comunitario che definisce le misure di politica comune dei trasporti che devono entrare in vigore nei prossimi mesi. Principi base delle ulteriori misure. Europe n. 1938 del 15/12/1967. Programma ecc., op. cit., Capitolo VI sulla politica regionale.

7) - Europe 2/1/1968 pag. 3.

8) - Europe, notizia 28179 n. 2817 dell'8/12/1967.

9) - Europe, Le Tecnologie avanzate ecc., op. cit., interventi Gabrielli e Puppi.
B. Andreatta prolusione, op. cit.

10) - Programma di azione che la Commissione europea discute attualmente con gli Stati membri per l'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi comunitari. Europe n. 11 N.S. 16/1/1968 pagg. 3-4-5.

11) - Introduzione ecc., op. cit., parte I, cap. A, par. h.

12) - Memorandum ecc., op. cit., Capitolo VIII - "Politica monetaria". R. Mossé : Quelques ecc., op. cit.

13) - Introduzione ecc., op. cit., parte II, par. A, "La politica economica a medio termine".

ALCUNI PROBLEMI FINANZIARI DELLE COMUNITA' EUROPEE DI FRONTE ALLA FUSIONE DEI TRATTATI

di Roberto Aliboni

Ringrazio il Servizio Stampa e Informazioni delle Comunità Europee che, concedendomi una sovvenzione e la sua assistenza, mi ha consentito di raccogliere dati e compiere esperienze che non sarebbero state altrimenti possibili. Ringrazio il professor Gianpaolo Casadio per avermi fatto leggere le bozze del suo libro consentendomi così di esporre dati e considerazioni aggiornate sull'argomento del FEAOG, e per aver messo a mia disposizione la sua esperienza e le sue conoscenze in numerose conversazioni. Naturalmente egli non ha nessuna responsabilità per le affermazioni contenute in questo lavoro.

INTRODUZIONE

La struttura finanziaria delle istituzioni comunitarie europee è probabilmente una delle prove migliori della loro evoluzione politica. Malgrado la complessità e la vastità che ha ormai raggiunto la costruzione europea e malgrado la varietà e l'estensione delle attività gestite in comune, se si eccettuano i prelievi sui prodotti carbosiderurgici e i fondi mutuati dall'Alta Autorità e dalla BEI, tutta la restante base finanziaria comunitaria è strettamente dipendente dagli stati nazionali. Purtroppo le norme comunitarie che prevedono la possibilità di un finanziamento autonomo, e in particolare l'articolo 201 del Trattato della CEE, non solo restano inattuate ma, dopo essere state significativamente al centro della prima grave crisi politica che ha colpito le istituzioni europee, hanno ora a che fare con una tale temperie politica che rischiano di restare inattuate ancora per molto e di testimoniare con questo l'irraggiungibilità dell'unità politica europea.

Ciò posto e in vista della prossimafusione dei Trattati, con quel tanto di gioco politico che essa riapre, questo lavoro intende essere innanzitutto una puntualizzazione delle attuali strutture finanziarie comunitarie e, in secondo luogo, l'occasione di dare qualche suggerimento circa la questione delle possibili fonti di finanziamento comunitarie.

Suggerimenti di questa sorta com'è ovvio contengono sempre una notevole dose di astrattezza, giacchè il problema non è tanto quello di definire le entrate europee quanto quello del sorgere di una volontà politica che ne postuli l'esigenza. E' anche vero però che l'affermarsi o meno di una tale volontà può essere condizionato da sviluppi e modi di essere che la costruzione comunitaria sia venuta assumendo; inoltre l'enunciazione di proposte tecnicamente adeguate, anche se politicamente astratte, può esercitare nei confronti della necessaria volontà politica quasi un "effetto maieutico".

Tenendo presenti queste considerazioni, il tipo di esame che ci si potrebbe proporre dovrebbe essere diretto in primo luogo ad accertare se lo sviluppo comunitario fin qui avutosi è di tal fatta da condizionare in senso positivo la volontà politica in questione. A questa verifica si potrebbe procedere tentando una analisi delle spese comunitarie: la redistribuzione eventualmente operata da queste spese fra gli stati membri e la loro e-

ventuale importanza economica o istituzionale rispetto alle corrispondenti spese nazionali, sia pure grossolanamente, potrebbe essere un indice del grado di irreversibilità da esse creato a livello europeo dal punto di vista finanziario. Questa irreversibilità - ove esistesse - postulando con la sua stessa presenza delle entrate europee, sarebbe la prova di una volontà politica condizionata verso la creazione di una struttura finanziaria europea. Da ultimo perciò andrebbe esaminato il problema del tipo di entrate da suggerire per un eventuale schema finanziario federativo, cercando soluzioni capaci di favorire per altro verso il manifestarsi della necessaria volontà politica.

In questo lavoro un esame del tipo ora suggerito è soltanto accostato, richiedendo maggior tempo e riflessione di quanto se ne sia avuto a disposizione. Probabilmente esso, anche in questa presentazione, ha una sua autonomia e, volendosi limitare ad ordini di grandezze, anche una sua completezza. Tuttavia esso ha indubbiamente dei limiti importanti e può essere considerato solo la base di un successivo svolgimento che l'Istituto intende dare senz'altro all'argomento.

Ciò posto, il lavoro che presentiamo si articola in un esame della struttura e della regolamentazione finanziaria della Comunità, in un tentativo di analisi dell'influenza che le spese comunitarie hanno esercitato sul processo di unificazione europea, in alcune considerazioni e proposte circa le possibilità di finanziamento della Comunità e, infine, in alcune considerazioni conclusive sugli argomenti trattati.

1. LE STRUTTURE FINANZIARIE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Il Trattato della CECA, la più anziana delle istituzioni europee, implica due tipi nettamente distinti di attività finanziaria : le operazioni che si avvalgono dei fondi provenienti dai prelievi sui prodotti carbosiderurgici (1) e quelle che si avvalgono dei fondi provenienti da mutui. Ripromettendoci di considerare in seguito l'attività basata sui mutui, esamineremo ora l'altro tipo di attività, che è quella illustrata dal "bilancio" (2) che l'Alta Autorità presenta all'Assemblea, il quale per l'appunto comprende tutta l'attività finanziaria della CECA meno quella relativa ai prestiti.

Le voci che costituiscono di fatto la parte delle entrate

in questo "bilancio" mentre non comprendono tutte quelle previste dal Trattato, corrispondono anche ad attività finanziarie non espressamente considerate dal Trattato ma effettivamente svolte dall'Alta Autorità. Così, mentre sono compresi nel "bilancio", accanto ai prelievi sui prodotti carbosiderurgici che costituiscono beninteso la fonte finanziaria di gran lunga preponderante, i proventi delle ammende e maggiorazioni di mora (3), non vi compaiono invece, pur essendo previsti dal Trattato, nè i proventi dei prelievi sulla produzione eccedentaria in caso di declino della domanda previsti dall'articolo 58, nè i proventi di donazioni, dal momento che in effetti questi prelievi non sono mai stati stabiliti e donazioni non se ne sono mai avute. D'altra parte compaiono nel "bilancio", al di fuori della previsione del Trattato, i redditi provenienti dai collocamenti effettuati dall'Alta Autorità con i fondi disponibili, gli interessi a valere sui mutui accordati con fondi propri e altre poste meno importanti (rivalutazioni degli avere, recupero delle spese di emissione dei prestiti).

Per quanto riguarda la parte delle spese, l'articolo 50 precisa tassativamente le spese cui devono sopperire i proventi del prelievo; precisamente, le spese amministrative, le sovvenzioni non rimborsabili per il riadattamento, gli aiuti non rimborsabili per la ricerca tecnica e scientifica e - operazione peraltro mai effettuata - le spese eventuali per coprire quella parte del servizio dei prestiti passivi non coperta dal servizio dei prestiti attivi. Oltre a queste spese istituzionali e ad altre generiche (come le spese bancarie o di emissione dei prestiti) sono di fatto contemplate altre voci: trasferimenti alla voce impegni condizionali, che sono in genere stanziamenti precauzionali ma che per lo più sono stati trasferimenti al fondo di pensionamento del personale ; dotazione al fondo di garanzia, che è il fondo istituito in occasione del prestito ottenuto dagli Stati Uniti nel 1953-54 tramite la Export-Import Bank e da allora mantenuto con funzione di generica garanzia per qualsiasi obbligazione della CECA; infine, la dotazione alla riserva speciale destinata prevalentemente alla costruzione di alloggi per gli operai, che è stata istituita dall'Alta Autorità con i proventi del collocamento dei fondi al di fuori della previsione del Trattato (è da ricordare che i primi alloggi per operai essendo di carattere sperimentale furono finanziati come ricerche, e quindi con fondi provenienti dai prelievi).

E' questa in sintesi la struttura del "bilancio" della CECA; esso, a differenza di quelli della CEE e della CEEA, non

è sottoposto alla regola del pareggio, il quale è ottenuto mediante un saldo non assegnato che può essere a seconda dei casi un'eccedenza delle entrate sulle spese o un trasferimento dalle riserve per coprire il disavanzo.

Molto più semplice di quella della CECA è la struttura finanziaria della CEE e della CEEA. I bilanci amministrativi della CEE e della CEEA si fondano essenzialmente sui contributi degli stati membri e hanno una struttura praticamente identica; dal lato delle spese si articolano nelle spese affrontate dalle istituzioni, mentre dal lato delle entrate, a parte le voci minori e quelle relative ai fondi propri, che sono iscritte per memoria, portano i contributi degli stati membri, le imposte sui dipendenti (4) e i versamenti al fondo di pensionamento del personale. I contributi sono versati secondo una chiave di ripartizione, identica sia per la CEE (art. 200, 1) che per la CEEA (art. 172, 1) :

Belgio	7, 9	Italia	28
Germania	28	Lussemburgo	0, 2
Francia	28	Olanda	7, 9

La CEE, accanto al bilancio amministrativo, allinea i vari fondi speciali. Innanzitutto il Fondo Sociale Europeo (FSE) i cui contributi sono ripartiti fra gli stati nel seguente modo :

Belgio	8, 8	Italia	20
Germania	32	Lussemburgo	0, 2
Francia	32	Olanda	7

Questo fondo è stato il primo ad entrare in funzione; più recente è invece il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG), che è stato istituito, nella previsione dello articolo 40 del Trattato, dal regolamento 25/62. I criteri di ripartizione del FEAOG hanno subito notevoli mutamenti dalla data di istituzione del fondo (5). La chiave contributiva inizialmente fissata dal regolamento istitutivo ha avuto vigore dall'esercizio 1962/63 all'esercizio 1964/65 (i relativi stanziamenti però si sono avuti nel bilancio del 1965); essa è così illustrata dall'articolo 7, 1 del regolamento stesso :

"Le entrate del Fondo sono costituite..... dai contributi finanziari degli Stati membri calcolati per una parte in base al criterio di ripartizione previsto dall'articolo 200, paragrafo 1 del

Trattato, e per l'altra parte proporzionalmente alle importazioni nette effettuate da ciascun Stato membro in provenienza da paesi terzi.

Le due parti dei contributi degli Stati membri coprono le entrate totali del Fondo nelle seguenti proporzioni :

	1962/63	1963/64	1964/65
secondo il criterio di cui all'articolo 200, paragrafo 1	100	90	80
proporzionalmente alle importazioni nette	0	10	20

Tenuto conto del dettato di questo articolo, in ogni caso però il contributo di ciascun stato era soggetto ad un limite massimo, fissato dal Consiglio nella seguente misura : per il Belgio e il Lussemburgo 10,5%; per la Germania 31%; per la Francia e per l'Italia 28%; per l'Olanda 13%.

Con gli accordi dell'11 maggio 1966, con i quali si risolveva la nota crisi originata peraltro proprio a causa del finanziamento della politica agricola, i criteri di contribuzione venivano mutati. Precisamente, per le campagne 1965/66 e 1966/67 i contributi erano così fissati in percentuale :

	1965/66	1966/67
Belgio	7,95	7,95
Germania	31,67	30,83
Francia	32,58	29,26
Italia	18	22
Lussemburgo	0,22	0,22
Olanda	9,58	9,74

Per le rimanenti campagne fino al 1970, invece, occorre distinguere fra le due sezioni del fondo; la chiave di ripartizione della sezione orientamento è la seguente :

Belgio	8,1	Italia	20,3
Germania	31,2	Lussemburgo	0,2
Francia	32	Olanda	8,2

L'ammontare dei contributi alla sezione garanzia, d'altra parte, è assicurato da una parte mobile, pari al 90% dei prelievi riscossi alla importazione di prodotti agricoli da paesiterzi, e da una parte pari al rimanente che si ripartisce fra gli stati secondo la chiave di contribuzione valida per la sezione orientamento.

Infine è da ricordare la sezione speciale del FEAOG, che istituita con gli accordi del 15 dicembre 1964 e del luglio 1966 perfinanziare misure particolari, come la razionalizzazione dell'industria molitoria o l'aiuto alimentare al terzo mondo, è dotata di contributi statali versati secondo la chiave prevista dall'articolo 200, 1.

Mentre i bilanci del FSE e del FEAOG, che abbiamo ora esaminato, figurano insieme al bilancio amministrativo della CEE, formando con questo un unico bilancio, quello del Fondo Europeo di Sviluppo (FES), per il fatto di essere lo strumento finanziario di un'altra istituzione, cioè dell'Associazione CEE-SAMA, ne è formalmente distinto Ciò nondimeno si fonda anche esso sui contributi degli stati; l'accordo interno relativo al finanziamento e alla gestione degli aiuti della CEE intercorso fra gli stati membri in attuazione delle norme della Convenzione di Yaoundé relative al FES ripartiscono nel seguente modo i contributi (6) :

Paese	%	u/c (milioni)
Belgio	9, 45	69
Germania	33, 77	246, 5
Francia	33, 77	246, 5
Italia	13, 69	100
Lussemburgo	0, 27	2
Olanda	9, 04	66

Per quanto riguarda la CEEA, di cui abbiamo visto il solo bilancio amministrativo, resta da esaminare il bilancio degli investimenti e delle ricerche, formalmente distinto dal primo ma anch'esso essenzialmente alimentato dai contributi statali, secondo la seguente scala :

Belgio	9, 9	Italia	23
Germania	30	Lussemburgo	0, 2
Francia	30	Olanda	6, 9

A tali contributi risale circa il 90% delle risorse di questo bilancio, il quale apparentemente si alimenta anche attraverso i prestiti previsti dall'articolo 172, 4; di fatto i proventi di prestiti che figurano nel bilancio in questione sono quelli ottenuti nel 1963 e autorizzati dal Consiglio sin dal 1959 (decisione del 28 maggio) in cui però la CEEA funge solamente da intermediaria fra i prestatori statunitensi e alcune imprese europee.

Tralasciando l'Agenzia di approvvigionamento della CEEA, che in diritto ha un bilancio autonomo, la possibilità di stabilire prelievi e quella di contrarre prestiti, ma che di fatto funziona a ritmo ridotto coprendo le sue spese col bilancio amministrativo della CEEA, resta da dire per concludere questo breve esame delle strutture finanziarie comunitarie della possibilità di contrarre prestiti che è propria della CECA e della BEI.

L'Alta Autorità, a norma del Trattato, "pone mezzi di finanziamento a disposizione delle imprese per i loro investimenti ..." (art. 5); mentre per altri suoi compiti istituzionali, secondo quanto si è visto, provvede con il gettito dei prelievi, al compito definito dall'articolo ora richiamato essa deve provvedere con il provento dei prestiti che l'articolo 49 l'autorizza a contrarre. Con questo provento precisamente essa provvede a "... facilitare l'attuazione dei programmi di investimenti concedendo prestiti alle imprese..." oppure "... al finanziamento di lavori e di impianti che contribuiscano direttamente e principalmente ad accrescere la produzione, a diminuire i costi o a facilitare lo smercio di prodotti soggetti alla sua giurisdizione" (art. 54), oppure, in caso di riduzione di attività carbosiderurgiche o di loro necessaria riconversione, a "... facilitare ... il finanziamento di programmi ... di creazione di nuove attività economicamente sane ... o per la trasformazione di imprese, suscettibili di assicurare il reimpiego produttivo della manodopera resa disponibile" (art. 56).

Questa attività di prestatrice istituzionale che il Trattato assegna all'Alta Autorità è peraltro disgiunta, dal Trattato stesso, dalle connesse attività bancarie (art. 51, 4), le quali sono invece esercitate dalla Banca dei Regolamenti Internazionali

di Basilea, la quale agisce come depositaria ed esattrice dell'Alta Autorità. Per completare il quadro occorre infine accennare al fondo di riserva (art. 51, 3) e a quello di garanzia. Il primo, nella previsione del Trattato, è destinato a ridurre l'eventuale porzione del gettito dei prelievi da destinarsi a coprire la parte del servizio dei prestiti passivi eventualmente non coperta dal servizio dei prestiti attivi; l'Alta Autorità può costituire tale fondo fissando le sue condizioni di prestito in modo tale che il servizio dei prestiti attivi risulti superiore agli oneri provenienti dalle obbligazioni emesse. E' da notare però che questo fondo non è stato di fatto costituito, mentre è stato costituito quello di garanzia che non è previsto dal Trattato. Secondo quanto abbiamo accennato, questo fondo fu costituito per garantire, secondo le sue richieste, la Export-Import Bank di Washington che, quale agente bancario del governo degli Stati Uniti, prestava alla CECA nel 1953 la somma di 100 milioni di dollari (7); in seguito esso fu mantenuto ed esteso, da 20 milioni di unità di conto nel 1953 a 100 nel 1956, per uniformare le condizioni di garanzia verso tutti i prestatori.

La BEI, istituita dal Trattato della CEE (art. 129) e dotata di un capitale fornito dagli stati membri (8), "... ha il compito di contribuire .... allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato comune" (art. 130). Per adempiere a tale obbiettivo è data alla Banca l'autorizzazione di fare appello al mercato dei capitali e di concedere prestiti, senza perseguire scopi di lucro, per il finanziamento dei seguenti tipi di progetti :

"a) progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate;

b) progetti contemplanti l'ammodernamento o la riconversione di imprese oppure la creazione di nuove attività richieste dalla graduale realizzazione del mercato comune che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere interamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli stati membri;

c) progetti d'interesse comune per più stati membri, che per la loro ampiezza o natura, non possono essere completamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli stati membri" (art. 130).

Oltre a questi compiti previsti dal Trattato la BEI svolge una azione verso i paesi in via di sviluppo sia nell'ambito

della Convenzione di Yaoundé, concedendo prestiti, sia mediante la sezione speciale. Questa sezione, istituita con una decisione del Consiglio dei Governatori del 27 maggio 1963, è volta al finanziamento di progetti a redditività diffusa o differita o all'aiuto di paesi associati alla CEE il cui equilibrio della bilancia dei pagamenti sia precario; data la natura di queste operazioni esse vengono alimentate non attraverso i mezzi reperiti dalla Banca sul mercato ma con mezzi speciali. La sezione speciale ha fino ad oggi operato nell'ambito della associazione fra la CEE e la Turchia (9).

2. - LA REGOLAMENTAZIONE FINANZIARIA DELLE COMUNITA'

Dopo aver esaminato la struttura finanziaria delle Comunità europee, ci proponiamo in questo paragrafo di esaminare la procedura cui i bilanci comunitari sono improntati e i principi ai quali essi sono sottoposti (10).

I due momenti principali della procedura di bilancio consistono nella preparazione del bilancio e nella sua votazione. Per quanto riguarda la preparazione del bilancio, la regolamentazione della CECA si differenziava profondamente fino alle entrata in vigore del Trattato sulla fusione degli esecutivi (1/8/1967) da quella della CEE e della CEEA, le quali invece mostravano fra di loro differenze soltanto marginali. La preparazione del bilancio della CECA, o meglio del suo stato previsionale, era affidata a ciascuna delle quattro istituzioni che la compongono, ciascuna per la parte che le compete. Questi quattro stati di previsione venivano ricomposti in un unico stato dalla Commissione dei quattro Presidenti delle relative istituzioni. E' da sottolineare - data la prospettiva unitaria che abbiamo invece adottato nell'esame della struttura finanziaria della CECA - che le altre spese e le entrate erano coperte dalla responsabilità della sola Alta Autorità, la quale esauriva in sè stessa la preparazione del bilancio relativo alle attività della CECA diverse dal funzionamento delle istituzioni. Per quanto riguarda la CEE e la CEEA, e ora anche la CECA, la preparazione del bilancio fa capo solamente all'esecutivo: le istituzioni forniscono le proprie previsioni alla Commissione, la quale le ricompone in un unico bilancio, potendo peraltro discostarsi dalle indicazioni pervenute dalle istituzioni. Nel caso del bilancio delle ricerche e degli investimenti della CEEA la Commissione è la sola responsabile della stesura del progetto di bilancio. Come regola procedurale generale è da ricordare che la presentazione del progetto di bilancio è sottoposta ad un termi-

ne temporale.

Il bilancio, munito del parere della Commissione che lo ha formulato, viene sottoposto al Consiglio, il quale, ove intenda discostarsi dal progetto, consulta la Commissione o l'istituzione interessata, e quindi stabilisce il progetto a maggioranza qualificata. Questo bilancio preliminare viene inviato all'Assemblea, la quale può proporre modifiche o può, lasciando trascorrere inutilmente un mese, assentire tacitamente. Nel caso di proposte di modifica da parte del Parlamento, il Consiglio consulta ancora la Commissione e poi stabilisce definitivamente, votando a maggioranza qualificata, il bilancio preventivo.

La procedura dei bilanci comunitari, pur così sommariamente esaminata, rivela che in campo finanziario, diversamente da quanto accade in altri campi pure regolati a livello comunitario, le istituzioni europee si avvicinano più ai modelli delle organizzazioni internazionali che a quelli delle istituzioni sovranazionali. Al Parlamento è dato un potere meramente consultivo, e da esercitare per consultivo, e da esercitare per di più in un tempo notevolmente breve, specialmente quando si pensi alla complessità raggiunta dai bilanci CEE dacchè comprendono il titolo del FEAOG. Sono i governi nazionali che raggiungono un compromesso, temperato dalla maggioranza qualificata, in seno al Consiglio. Se si pensa che oltre all'approvazione del bilancio compete al Consiglio anche la nomina dei revisori dei conti e il potere di presentare lo scarico del bilancio, mentre quest'ultimo si estende ad effetti ormai penetranti e vasti, tali che investono numerosi cittadini e interessi della Comunità, non si può definire altrimenti che singolare e squilibrata la posizione del Consiglio. In ogni caso è bene insistere sul fatto che i modi di essere, sul piano finanziario, propri alle organizzazioni internazionali non si adattano ad organizzazioni come quelle comunitarie che, almeno di fatto o almeno settorialmente, hanno certo un carattere e una penetrazione sovranazionale.

La posizione della CECA era in passato più sfumata; se da un lato la presenza nella Commissione dei quattro Presidenti del Presidente del Parlamento non valeva certo a dare alla Commissione stessa un'impronta democratica, dall'altra la presenza del Presidente del Consiglio rappresentativo degli stati membri non poteva da sola avere un significato uguale a quello dell'intervento del Consiglio nella procedura della CEE o della CEEA. In realtà la Commissione dei quattro Presidenti, se da un lato era

l'espressione dell'accentuato pluralismo di bilancio impresso alle strutture della CECA, dall'altro aveva un'importanza piuttosto relativa, solo che si pensi che le spese e le entrate economicamente importanti della CECA sono quelle che fanno parte dell'esclusiva competenza dell'Alta Autorità.

Esamineremo ora i principi su cui sono impostati i bilanci comunitari. I bilanci della Comunità sono al pari di quelli nazionali atti di autorizzazione e previsione; nascono pertanto anche nel caso dei bilanci comunitari i problemi del voto ritardato, dell'insufficienza delle valutazioni e della possibilità di derogare al principio della specialità - pure accettato a livello comunitario - operando trasferimenti fra le singole suddivisioni del bilancio. Per la CEE e per la CEEA è previsto, ove il bilancio non sia votato a tempo, che le spese potranno effettuarsi mensilmente per capitoli nei limiti di 1/12 dei crediti iscritti nel bilancio precedente e dei crediti iscritti nelle previsioni. Per tutte e tre le Comunità sono previsti bilanci suppletivi, se necessari, e la possibilità di trasferire gli importi fra le unità strutturali del bilancio approvato.

Più importante è l'esame del principio dell'annualità e di quello della pluralità o unità del bilancio. Il principio dell'annualità, valido per le spese della CEE e della CECA e per quelle di funzionamento della CEEA, non è applicato invece per il bilancio delle ricerche e degli investimenti della stessa CEEA. Per questo bilancio infatti è prevalso il superamento dei vecchi principi di bilancio - e quello dell'annualità è uno di essi -, legati alla concezione neutrale e non interventista del potere pubblico, a favore della realtà dell'intervento o della necessità di programmarlo nel tempo. Il caso della ricerca nucleare è tipico di un intervento che si deve programmare. L'articolo 176 prevede da una parte impegni di spesa che coprono determinate attività unitarie e coerenti, e dall'altra impegni di pagamento quali limiti annuali dell'impegno globale di spesa. Questa eccezione del bilancio delle ricerche e degli investimenti è importante perchè mostra la possibilità e la necessità di ripensare in termini diversi le spese e i finanziamenti comunitari ove, con l'occasione della fusione, si volessero riscrivere i Trattati nell'ottica di un intervento economico vigoroso, coerente e incisivo dell'Esecutivo comunitario.

In un certo senso legato al principio dell'annualità appare quello dell'unità di bilancio. Mentre la CEE rispetta questo principio, la CECA è dominata da un pluralismo che si concreta

in due bilanci diversi, e cioè lo stato previsionale e il bilancio delle spese e delle entrate facenti capo all'attività di intervento. La CEEA infine, coerentemente all'eccezione al principio dell'annualità, mostra da un lato il bilancio di funzionamento e dall'altro, con un voto ponderato in modo diverso, quello delle ricerche e degli investimenti.

Infine si può accennare al principio del pareggio. Tale principio che non trova applicazione nella CECA, è invece abbastanza cogente nella CEE e nella CEEA; è inutile sottolineare come, specie nel campo della CEE, l'applicazione di tale principio sia estremamente limitativa di qualsiasi influenza sull'attività economica.

Volendo ora concludere questo breve esame della regolamentazione e della struttura finanziaria della Comunità, ci sembra debbano trarsene queste considerazioni. In primo luogo la struttura finanziaria comunitaria è legata ad una generale insufficienza o assenza delle entrate proprie, perchè, da un lato, i prelievi agricoli, come vedremo, sono insufficienti finanche allo stesso FEAOG, e dall'altro i prelievi carbosiderurgici, in quanto imposta settoriale, non possono avere validità in una prospettiva più larga e globale. In secondo luogo la struttura finanziaria è caratterizzata dalla presenza costante di entrate, quale che sia la loro natura, vincolate a scopi prefissati; il che è indice di assenza di potere decisorio in termini di spesa. In terzo luogo la regolamentazione finanziaria è caratterizzata dallo squilibrio di potere a favore degli stati nazionali, e dall'assenza di qualsiasi controllo sulla spesa. Infine i bilanci comunitari appaiono, spesso inutilmente, legati a principi, come quello dell'annualità o del pareggio, che non consentono una valida e indipendente attività d'intervento economico a livello europeo.

Ciò posto, occorre ora vedere, da un parte, come ha di fatto funzionato questo apparato finanziario pur nelle sue anomalie e insufficienze, e d'altra parte quali sono le possibili soluzioni, il che faremo rispettivamente nel paragrafo seguente e nel successivo.

3. - LE SPESE COMUNITARIE

Le considerazioni con le quali abbiamo chiuso il paragrafo precedente confermano che, diversamente da quanto è accaduto in altri settori, la struttura e la regolamentazione finanziaria della Comunità non sono tali da dare un'impronta o una spinta abbastanza vigorosa alla costruzione dell'Europa; mentre in campi come quello doganale o quello agricolo l'uniformazione dei comportamenti e delle strutture è stata piuttosto marcata, in materia finanziaria invece l'edificio comunitario si presenta tuttora squilibrato, debole e, in una parola, notevolmente arretrato.

Ciò malgrado quel minimo di realizzazioni e problemi finanziari che si sono avuti ha forse esercitato una certa influenza sull'edificazione comunitaria e soprattutto ha con sufficiente certezza definito un certo grado di irreversibilità lungo il suo avanzamento. In questo senso le realizzazioni finanziarie comunitarie, anche se meno brillanti di altre, possono risultare di una certa incisività.

Un modo di prima approssimazione per misurare l'irreversibilità eventualmente creata dalla finanza comunitaria, pur nelle sue tenui e squilibrate manifestazioni, può essere quello di accertare il grado di trasferimento di reddito e risorse operato dalle spese della Comunità rispetto alle disponibilità tratte sui singoli stati.

Un esame di questo tipo comporta naturalmente molte difficoltà. A parte infatti la difficoltà di raccogliere i dati che testimonino tali trasferimenti di redditi e di risorse, vi è poi quella di definire un criterio che indichi la loro reversibilità o irreversibilità; in questo senso occorrerebbe, fra l'altro, distinguere i trasferimenti puramente finanziari da quelli reali, essendo ovviamenti questi a porre in essere con maggiore probabilità linee europee di irreversibilità. In particolare si è qui tralasciata l'analisi di quelle spese che sono finanziate in modo diverso dai contributi per le difficoltà cui danno luogo nel ripartirle secondo il paese d'origine. Come si è detto nell'introduzione, questo esame verrà semplicemente accostato in uqesta sede, senza la pretesa di esaurirlo e con la speranza di poterlo affrontare sistematicamente in una futura ricerca.

Ciò posto, si può subito osservare che di tutte le spese operate dalla Comunità non c'è dubbio che siano quelle del

FEAOG a possedere i requisiti necessari alla definizione di quella irreversibilità che qui ci interessa; esse infatti danno certamente luogo ad importanti trasferimenti ed hanno un'importanza quantitativa tale da farle rientrare senza dubbio nella categoria dei trasferimenti irreversibili, mentre d'altra parte non solo muovono risorse reali ma si inseriscono in modo penetrante nelle strutture statali.

Le altre spese comunitarie invece rivestono i requisiti che ci interessano in modo più tenue o di più difficile accertamento. In questo secondo campo rientrano le spese comunitarie per investimenti operate dalla CECA nel settore carbosiderurgico e dalla BEI per i settori meno sviluppati della Comunità; senza dubbio queste spese danno luogo a trasferimenti importanti e reali, ma data la particolare difficoltà di accertarli, connessa anche al modo in cui tali spese vengono finanziate, ne tralasciamo (come già detto) l'esame.

Fra le spese che operano dei trasferimenti in modo meno evidente o di entità minore vanno ricordate innanzitutto le spese comuni per l'aiuto ai paesi in via di sviluppo, le quali, come abbiamo visto, sono erogate dal FES e dalla BEI; queste spese non hanno molta rilevanza rispetto a quelle corrispondenti affrontate da ciascun Stato membro, o almeno dai più importanti, per l'esecuzione della propria politica bilaterale di assistenza. Inoltre eventuali effetti di trasferimento, forse misurabili attraverso un approfondito esame della struttura delle aggiudicazioni di spese e forniture (11) sono comunque troppo mediati per coinvolgere una qualsiasi irreversibilità a livello europeo.

Le spese per la ricerca scientifica a loro volta sono affrontate dalla CECA a norma dell'articolo 55 e dalla CEEA tramite il bilancio delle ricerche e degli investimenti. Tralasciando le spese effettuate in questo campo dalla CECA, le quali possono dare alcune difficoltà dato che sono finanziate con una quota del gettito dei prelievi, la gran parte delle spese comunitarie per la ricerca è dovuta alla CEEA e dà luogo a difficili valutazioni poichè si inserisce in quel contesto ampio e globale, e oggi estremamente controverso, che è la politica della ricerca nei paesi industrialmente e tecnicamente avanzati. La Relazione sulla Comunità Europea presentata alla fine del dicembre 1966 al Parlamento italiano dal ministro degli esteri Fanfani (12) ha sostenuto l'esistenza di rilevanti trasferimenti di risorse fra i paesi membri calcolando per

il periodo 1963-66, secondo lo specchio che segue, i rapporti fra i contributi della CEEA per contratti assegnati ai singoli paesi e i contributi di questi ultimi alla parte di bilancio destinata alle associazioni fra la CEEA e i singoli stati :

Italia	66, 8%
Francia	124, 6%
Germania	97, 1%
Belgio	117, 6%
Olanda	93, 9%

In realtà lo squilibrio che emerge dalle affermazioni di parte italiana è così profondo solo perchè non vi si tiene conto delle imprese comuni, come il centro di Ispra, che hanno luogo in seno alla CEEA; senonchè sorgono proprio qui gravi difficoltà di valutazione dei trasferimenti effettivi, poichè a questo punto si trascende dal campo finanziario a quello tecnico, dove i benefici di certi progetti, come quello ORGEL, sono difficilmente misurabili oppure, oltre ad essere di per sè molto contestati, sono misurabili solo in prospettive e in termini globali. Ad ogni modo, per quello che ci riguarda, il caso dei trasferimenti di risorse bene o male operati dal bilancio delle ricerche e degli investimenti della CEEA è per noi interessante perchè mostra la possibilità di reversibilità pure in una situazione dove trasferimenti di risorse vi sono stati e proprio perchè tali trasferimenti hanno avuto luogo. Se ciò è dovuto innanzitutto a motivi particolari, a particolari difficoltà e ad una carenza specifica a questo campo di volontà politica onde si è affermata più la linea del "juste retour" che quella di una crescita tecnica e scientifica comune, essenzialmente la situazione di reversibilità che si riscontra malgrado l'intensità dei trasferimenti finanziari avvenuti è dovuta al fatto che tali trasferimenti, per quanto ampi, non hanno la possibilità di inserirsi in una politica comune preesistente o di essere utilizzati da interessi mediani tra quelli comuni e quelli nazionali. Come vedremo, a parte altre considerazioni, ben diverso è il caso dell'agricoltura.

Prima di passare appunto all'agricoltura resta ancora un titolo di spesa, di cui esiste competenza a livello comunitario, e cioè la spesa di carattere sociale, la quale è affrontata dalla CECA per il riadattamento e per l'edilizia e dalla CEE tramite il FSE. Tralasciando anche qui le spese della CECA per le difficoltà che sorgono a causa della natura del loro finanziamento, per quanto riguarda il FSE vi è da dire che esso, come mostra la tabella seguente, ha dato luogo a trasferimenti (13) :

1961 - 1966 (u/c)	GERMANIA	BELGIO	FRANCIA	ITALIA	LUSSEMBURGO	OLANDA	CEE
CREDITI (contributi ottenuti)	8.312.111,87	2.491.832,52	11.043.977,22	14.593.301,89	8.830,98	3.940.254,52	40.390.309,00
DEBITI (art.200,2)	12.924.898,89	3.554.347,18	12.924.898,89	8.078.061,79	80.780,62	2.827.321,63	40.390.309,00
SALDO CREDITORIO	---	----	---	6.515.240,10	---	1.112.932,89	7.628.172,99
SALDO DEBITORIO	4.612.787,02	1.062.514,66	1.880.921,67	---	71.949,64	---	7.628.172,99

Come si può facilmente constatare dalla tabella, grazie al gioco indubbiamente favorevole all'Italia della chiave contributiva prevista all'articolo 200, 2 del Trattato, questo paese è il maggior beneficiario delle spese del FSE, subito seguito dall'Olanda; l'Italia infatti partecipa al saldo attivo del Fondo per l'85, 41% mentre il saldo passivo si ripartisce fra Germania, 60, 47%, Francia, 24, 65%, Belgio, 13, 92%, e Lussemburgo, 0, 94%. Le spese del FSE non hanno una grande importanza rispetto alle spese sociali operate dagli stati a livello nazionale e per questa ragione i trasferimenti da esso effettuati non sono decisivi nel senso della reversibilità o irreversibilità. Tuttavia occorre notare alcuni fatti interessanti circa innanzitutto l'equilibrio reale dei trasferimenti che avvengono attraverso il Fondo; in questo senso l'attivo registrato dall'Italia andrebbe diminuito, da un lato della parte governativa di spesa relativa alla nuova sistemazione, trattandosi di una spesa affrontata soprattutto per l'emigrazione, e dall'altro, della quota di spesa governativa relativa alla riqualificazione professionale connessa all'emigrazione. Ciò malgrado è indubbio che un saldo attivo provenga all'Italia, senonaltro in termini finanziari, tanto che, a quanto sembra, la sicurezza della realizzazione annua di tale saldo ha curiosamente influenzato le strutture del bilancio statale italiano. In tale bilancio infatti l'Italia, che prevedendo per un certo anno una spesa di 100 per le gestioni sociali coperte dal FSE dovrebbe stanziare 20 (cioè la sua percentuale contributiva), in realtà sembra che registri sin dall'inizio un'entrata di 5. A parte ciò, altre influenze strutturali si sono riscontrate per il fatto che il FSE spicca mandati sulle tesorerie nazionali a favore degli enti autarchici per i rimborsi di sua competenza, costringendo gli istituti nazionali ad esborsi per impulso comunitario e creando talvolta imbarazzi alle autorità monetarie. Infine, per ciò che questo può significare, sta di fatto che ormai l'abitudine ad impostare certe pratiche in un determinato modo per via dell'esistenza del Fondo è diffusa su tutta l'area comunitaria e fa parte delle strutture di assistenza sociale di tutti gli stati membri.

Se l'esame dei titoli di spesa relativi all'aiuto ai paesi sottosviluppati, alla ricerca scientifica e all'intervento sociale può lasciare incerti circa un loro eventuale effetto di irreversibilità in senso comunitario, quello delle spese per l'agricoltura erogate tramite il FEAOG, secondo quanto dicevano, rivela senza dubbio l'esistenza di importanti trasferimenti di risorse e il venire in essere di un notevole grado di irreversibilità.

Abbiamo esaminato precedentemente la struttura delle entrate del FEAOG e dobbiamo ora volgere la nostra attenzione alle spese (14). Il FEAOG comprende tre sezioni : la sezione di garanzia; la sezione di orientamento e quella speciale. La sezione garanzia sostiene le spese relative alle restituzioni e agli interventi sul mercato; le spese di restituzione sono interamente a carico del FEAOG dalla campagna 1967-68, mentre in precedenza si è avuta una partecipazione gradualmente crescente (1/6 del rimborso nel 1962/63; 2/6 nel 1963/64; 3/6 nel 1964/65; 6/10 nel 1965/66; e 7/10 nel 1966/67). La sezione orientamento si occupa invece delle spese per l'adattamento e il miglioramento delle condizioni di produzione nell'agricoltura e della commercializzazione, delle spese per il collocamento della produzione e per il suo adattamento e orientamento; precedentemente di regola la sezione orientamento era dotata di 1/3 del bilancio globale del FEAOG, mentre in seguito tale quota è stata diminuita. La sezione speciale infine ha dei compiti ben specifici : il finanziamento di compensi all'Italia, alla Germania e al Lussemburgo in relazione all'entrata in vigore del prezzo comune dei cereali per le campagne 1967/68, 1968/69, 1969/70; finanziamento a favore dell'agricoltura lussemburghese per le campagne 1966/67, 1967/68; il finanziamento dell'aiuto alimentare ai paesi poveri in sede GATT; il finanziamento delle misure necessarie a razionalizzare l'industria molitoria della Comunità.

L'esame dell'evoluzione delle spese del FEAOG dal 1962 al 1970, che figura nella seguente tabella, dà un'idea dell'importanza di tale spesa :

(milioni di u/c)

Anno finanziario	Sezione Garanzia	Sezione Orientamento	Sezione Speciale	Totale
1962-63 (a)	28,723	9,056	--	37,779
1963-64 (a)	50,690	17,1	--	67,7
1964-65 (b)	162,9	54,3	--	214,2
1965-66 (b)	240,1	80	--	320,1
1966-67 (b)	442	148	--	590
1967-68 (b)	1031	285	208	1524
1968-69 (b)	1322	285	138 (d)	
"1970" (c)	1330		69 (d)	

(a) - dati di consuntivo
(b) - preventivi di spesa
(c) - fase del mercato unico
(d) - a tale cifra dovrebbesi però aggiungere circa 66 milioni di u/c per gli aiuti alimentari multilaterali concordati in sede GATT ed un importo ancora da stabilire per la razionalizzazione dell'industria molitoria.

Soprattutto, per quanto a noi interessa, queste cifre danno la misura dell'irreversibilità che esiste in questo campo quando si pensi che tale volume di spesa, con tutti i trasferimenti cui ha dato luogo, occupa nei bilanci statali circa gli stessi ammontari precedentemente coperti da stanziamenti nazionali, e cioè, meglio, le "somme del FEAOG si sostituiscono alle spese che gli stati membri hanno sostenuto nei loro bilanci per stabilizzare i mercati agricoli" e queste somme "che hanno gravato sui bilanci nazionali dei Sei Paesi sono dello stesso ordine di grandezza delle spese effettuate nel quadro della politica comune in materia di mercati e di prezzi".(15)

I trasferimenti cui l'operare del Fondo dà luogo sono illustrati da quest'altra tabella :

Stima delle spese e delle entrate globali del FEOGA al 1970 ripartite fra i paesi membri

(sezione garanzia e sezione orientamento)

(milioni di u/c)

Sezioni specializzate del FEOGA	Totale	Francia	German Occ.	Italia	Olanda	Belgio Luss.
1. Sezione Garanzia						
a) Entrate per sostegno dei prezzi	1.313	548	154	364	174	73
b) Contributi (%)	100	23,1	31,2	24,1	12,9	8,6
Contributi in milioni di u/c	1.313	304	410	316	170	113
2. Sezione Orientamento						
a) Entrate per miglioramenti strutturali	285	70	70	97	20	28
b) contributi (%)	100	32	31,2	20,3	8,2	8,3
Contributi in milioni di u/c	285	91	89	58	23	24
Totale entrate	1.598	618	224	461	194	101
Totale uscite	1.598	395	499	374	193	137
Bilancio	--	+223	-275	+87	+ 1	-36

Come può vedersi la Francia contribuirebbe per il 25% al Fondo incassando però il 38%, con un guadagno netto di 223 milioni di u/c. Anche l'Italia dovrebbe essere annoverata fra i paesi beneficiati, poichè contribuendo per il 23% incasserebbe il 29% guadagnando di netto circa 87 milioni di u/c. Equilibrata risulta la posizione dei paesi del Benelux, mentre la Germania si troverebbe a pagare il 31% circa e ad incassare il 14% circa con una perdita di 275 milioni di u/c.

Come si può notare sono trasferimenti notevoli, che oltretutto vanno inserendosi nelle strutture nazionali, come accade per esempio in Italia, dove il finanziamento che passa attraverso il FEAOG

è incorporato nelle disposizioni finanziarie del Piano Verde (Piano Verde II, titolo 7, art. 35). Soprattutto sono trasferimenti che vengono accettati da tutti, non solo per l'intervento di compensi in altri settori, come può essere l'accelerata liberazione sui prodotti industriali per la Germania, ma perchè, a differenza di quanto accade per la CEEA, nel settore agricolo si è riusciti ad impostare una politica organica con la collaborazione e l'accettazione di tutti, come del resto hanno ben mostrato le trattative del Kennedy Round.

Volendo concludere queste brevi considerazioni sugli effetti di irreversibilità probabilmente provocati dalle spese comunitarie, ci sembra opportuno innanzitutto ripetere quanto abbiamo detto all'inizio circa la difficoltà e la necessità di precisare un criterio metodologico relativo all'accertamento dell'irreversibilità in questione. Come abbiamo visto infatti anche se spesso si riesce a mettere in evidenza un trasferimento di risorse altrettanto spesso ciò non basta a definire una irreversibilità; neppure è sufficiente del resto l'importanza quantitativa di tali trasferimenti per definirla. Abbiamo costatato infatti a proposito delle spese per la ricerca una mancanza di irreversibilità proprio di fronte a notevoli trasferimenti; parallelamente abbiamo notato che gli importanti trasferimenti operati dal FEAOG riescono a definire una irreversibilità a livello europeo perchè, diversamente da quanto accade con la CEEA, esiste in questo caso una politica e una linea di condotta accettata da tutti i partners.

Ripromettendoci comunque di sviluppare in futuro questi criteri, ci sembra per altro verso di dover concludere che se c'è una irreversibilità acquisita sul cammino dell'unificazione europea, questa, ammesso che non sia anche altrove, sicuramente è nelle spese erogate dal FEAOG. Probabilmente non si può essere certi che questa irreversibilità significhi anche capacità di progresso verso mete politiche superiori; senz'altro però l'irreversibilità che abbiamo costatato nel FEAOG è una sorta di point of no return o se si preferisce di "ratchet".

4. Il finanziamento autonomo delle Comunità

La fusione delle tre attuali Comunità potrà essere un momento di rilancio politico oppure un momento di regresso o stagnazione degli obiettivi politici unitari impliciti nei Trattati. Il tipo

di irreversibilità sul cammino europeo che abbiamo esaminato a proposito del FEAOG non garantisce altro che il permanere di certe strutture comuni e il consolidarsi di un comune interesse al di là delle frontiere nazionali, mentre non può assicurare quel salto qualitativo che è necessario per fare della fusione un'ulteriore fase di decollo verso la federazione europea. Ciò deve essere tenuto ben presente ad evitare facili illusioni funzionaliste; se la fusione dovesse contrabbandare, sotto l'apparenza di un rafforzamento delle istituzioni europee, lo scadere di queste verso l'arricchimento della lista delle abituali organizzazioni internazionali, nessuna rottura sarebbe necessaria rispetto ad una costruzione comunitaria complessa e penetrante come quella del FEAOG. Certo si tratterebbe di un'istituzione internazionale più forte e obbligante delle solite, ma venendo meno determinati obbiettivi politici e una ben precisa direzione politica, anche il FEAOG si ridurrebbe a una gestione internazionale e andrebbe isterilendosi col tempo nelle difficoltà dei regolamenti tecnici e dei compromessi d'interesse.

Ma se la fusione dovesse corrispondere ad un rilancio politico federalista, allora non vi sarebbe dubbio che il FEAOG costituirebbe dal punto di vista finanziario l'imprescindibile base di partenza per ogni proposta o discussione. Infatti, l'opposizione della Francia durante la nota crisi del 1965-66 è valsa soltanto a rinviare la nascita dell'autonomia finanziaria comunitaria legata innanzitutto al versamento dei prelievi agricoli a beneficio dell'Esecutivo europeo, mentre si riproporrà il problema del controllo della spesa del FEAOG, data la mole che questa raggiungerà nel 1970. E in realtà il FEAOG è solo il punto di partenza, poichè, non essendo sufficiente il gettito dei prelievi a coprire le spese del solo FEAOG si propone, oltre al problema delle entrate del Fondo anche quello di un'entrata propria dell'Esecutivo europeo riscossa a livello europeo a condizioni uniformi.

E' già stabilito dall'articolo 2 del regolamento istitutivo del FEAOG che nella fase finale le entrate saranno costituite dal versamento del 100% dei prelievi riscossi dagli Stati membri, nonchè mediante un contributo fisso da definirsi e il versamento altresì del provento dei diritti doganali. Queste disposizioni, benchè ribadite di volta in volta, lasciano in realtà il campo aperto a una serie di soluzioni abbastanza diverse fra loro, posto che in ogni caso l'intero versamento dei prelievi non sarebbe sufficiente in nessun caso a coprire le spese del Fondo.

Per concretare in qualche modo il problema, supponiamo

che debba finanziarsi al 1970 una spesa di 2100 milioni di u/c corrispondenti a una spesa di 1600 milioni di u/c per il FEAOG e 500 per il funzionamento amministrativo delle istituzioni, sapendo che il gettito dei prelievi sia pari a 600 milioni di u/c (16). La prima soluzione che viene alla mente è quella, suggerita del resto dallo stesso regolamento istitutivo del FEAOG, di versare alla Comunità i proventi dei dazi doganali, che essendo previsti di 1800 milioni di u/c per la stessa epoca, andrebbero a coprire con una leggera eccedenza giusto il necessario. Senonchè è bene ricordare che nelle decisioni dell'11 maggio 1966 questa soluzione è stata praticamente esclusa dalla previsione che si è fatta di un sistema di compensazione e perequazione dello sviamento delle entrate doganali a danno dei paesi effettivamente destinatari.

La soluzione di versare alla Comunità i dazi doganali è stata peraltro criticata (17) per l'influenza che essa potrebbe avere sulla politica commerciale della Comunità stessa; infatti legare il livello delle entrate comunitarie al livello dei dazi potrebbe indurre a mantenere questi ultimi elevati e a condurre una politica commerciale protezionistica, con tutto il danno che ciò comporta per la Comunità e per i paesi terzi. Senonchè è anche vero che forse questo timore appare eccessivo, sia perchè gli interessi liberistici sono forti e saprebbero trovare certamente una loro voce, se non altro attraverso la Germania, sia perchè in linea generale la Comunità sarebbe indotta ad elevare i dazi o a mantenerli elevati qualora avesse da finanziare proprie scelte di spesa; in realtà la struttura finanziaria comunitaria, anche in progresso di tempo, sembra dover restare legata in una notevole misura ad un sistema, come quello attuale, di entrate vincolate a ben determinate spese (earmarked taxes).

Tuttavia è possibile ricercare altrove la copertura che potrebbe essere fornita dai dazi doganali. Questa copertura potrebbe essere data o da un'imposta assegnata senz'altro alla Comunità o da una sovrimposta su un'imposta pervenuta ad uniformazione o armonizzazione secondo quanto prevede il Trattato. Mentre è difficile dire in astratto quale imposta dovrebbe assegnarsi all'Esecutivo europeo, è noto che fra non molto l'imposta sul valore aggiunto, che ha già sostituito l'Umsatzsteur in Germania proprio nel quadro delle trasformazioni imposte dalla Comunità, sarà in vigore in tutta la Comunità quale imposta sugli scambi. Nel 1965 il gettito delle principali imposte sugli scambi (18) riscosse dai paesi della Comunità era di 15.551.514.395 u/c; supponendo che i 1800 milioni di u/c cui abbiamo fatto prima riferimento si volessero reperire con

una sovrimposta sull'imposta sul valore aggiunto, si avrebbe un aumento dell'11,57%, il che significa che la TVA, al tasso del 20% (nel 1965), ferma restando la base imponibile, dovrebbe subire un aumento di tasso dell'1,31%. Posto che il gettito dell'imposta sugli scambi è aumentato, in effetti si avrebbe una sovrimposta inferiore e quindi sufficientemente realizzabile. Restano aperte naturalmente tutte le obiezioni sull'opportunità di un aumento generalizzato delle imposte indirette e dei suoi effetti.

In conclusione le alternative che potrebbero aversi in tema di finanziamento autonomo delle Comunità, ove un'adeguata volontà politica dovesse manifestarsi, sarebbero da un lato il versamento alla Comunità del provento dei dazi doganali e dall'altro la riscossione da parte della Comunità stessa di un'imposta propria, che, secondo quanto abbiamo visto, potrebbe essere una sovrimposta sul valore aggiunto. Naturalmente in questosecondo caso la misura della sovrimposizione dovrebbe essere il risultato di una decisione sovrana degli istituti europei, altrimenti si ricadrebbe nella soluzione degli attuali contributi statali sia pure in forma diversa. E' difficile scegliere, fra queste due alternative, poichè la scelta si svolge in termini astratti e perchè a questo modo possono trovarsi dei pro e dei contro per ognuna delle due soluzioni. In realtà l'argomento che si produce contro i dazi doganali ed i prelievi agricoli, che spingerebbero in senso protezionistico la politica commerciale della Comunità, trova riscontro negli argomenti che potrebbero essere avanzati contro la sovrimposta sul valore aggiunto, sia perchè una sovrimposta finisce sempre per realizzare forme di dipendenza, sia perchè, posti certi obbiettivi d'intervento che vogliano iscriversi nel futuro Trattato, l'imposizione sul valore aggiunto mal si presta alla manovra e all'intervento congiunturale.

Se non accadrà che un'imposta venga interamente devoluta alla competenza europea - impresa difficile, data la diversità strutturale dei sistemi d'imposizione degli stati comunitari - realizzandosi così la soluzione migliore, e se non si accetta di devolvere alla competenza europea i proventi dei dazi e dei prelievi agricoli, non resta che la sovrimposta. Naturalmente non è detto che debba trattarsi della sovrimposta sul valore aggiunto, anche se questa appare la soluzione più facile dato lo stato di avanzamento dell'armonizzazione tributaria; potrebbe pensarsi ad altre imposte, magari dirette, come quella sulle società. In ogni caso ci sembra che esista una considerazione importante nella scelta fra dazi doganali e sovrimposte, e cioè che mentre le sovrimposte possono dar luo

go a controversie sulla finale maggiore o minore contribuzione degli stati singolarmente presi, ciò non può accadere con i dazi.

5. Conclusioni

La fusione delle Comunità può essere l'occasione per passare dai Trattati empirici delle armonizzazioni e politiche settoriali al Trattato della programmazione degli obbiettivi economici che la collettività moderna si propone della stabilità e del benessere. Se la scommessa politica che si è iniziata con la fusione degli Esecutivi dovesse avere un esito favorevole, il nuovo Trattato sarà il Trattato che fornità gli strumenti monetari e fiscali europei per poter programmare certi obbiettivi e certe attività. In questo caso è importante avere presenti alcuni principi che dovrebbero essere seguiti in materia di politica finanziaria, quali emergono dall'esame che abbiamo condotto in precedenza.

Innanzitutto la struttura finanziaria comunitaria deve essere mutata radicalmente; non devono esserci più delle entrate vincolate a determinate spese, ma una serie di obbiettivi, fissati dal Trattato in modo più o meno generico, il cui raggiungimento sia posto sotto la responsabilità politica di istituti europei che abbiano a disposizione determinate loro proprie entrate.

In secondo luogo la regolamentazione finanziaria deve mutare, per quanto riguarda la procedura di bilancio, istituendo un controllo democratico sull'attività finanziaria europea. Questo controllo ovviamente potrebbe essere effettuato da un Parlamento europeo democraticamente eletto.

Infine i principi che dovrebbero reggere la finanza comunitaria dovrebbero essre meno ligi a quelli di stretta osservanza liberale che ancora residuano a livello nazionale, proprio per tener conto dell'attività di programmazione e intervento che dovrebbe caratterizzare la Comunità sorta dalla fusione dei Trattati. In questo senso il principio del pareggio andrebbe quanto meno attenuato, mentre soprattutto dovrebbe accogliersi il principio della pluriennalità accogliendo anche per questo verso il principio della programmazione e dell'intervento responsabile a livello europeo.

N O T E

1) - L'articolo 49 del Trattato istitutivo della CECA dà alla Alta Autorità "... il potere di procurarsi i fondi necessari per il compimento della sua missione : - stabilendo prelievi sulla produzione di carbone e di acciaio ...". Tali prelievi vengono effettuati mensilmente sul valore medio per tonnellata del prodotto considerato al netto delle detrazioni consentite (decisione 2/52, art. 2, 1, 2) sicchè è eliminato l'effetto cumulativo; il loro tasso, che a norma dell'articolo 50 del Trattato non può superare l'1%, ha subito dall'anno d'istituzione i seguenti mutamenti :

Periodo	Tasso in %	Periodo	Tasso in %
1953, I	0, 3	1957, VII	0, 35
1953, III	0, 5	1961, VII	0, 30
1953, V	0, 7	1962, VII	0, 20
1953, VII	0, 9	1965, VII	0, 25
1955, VII	0, 7		
1956, I	0, 45		

Fonte: ISCE, Siderurgia, Annuario 1966, tab. 135.

2) - Il Trattato all'articolo 78 prevede un documento finanziario molto più scarno, lo stato di previsione generale delle spese, il quale non dà notizia della copertura; per un reciproco accordo fra Alta Autorità e Assemblea viene annualmente elaborato il "bilancio" di cui si è fatta menzione, il quale, al di là della previsione del Trattato, contiene oltre le voci di spese amministrative anche le voci per le altre spese e le relative coperture. Infine occorre ricordare che l'Alta Autorità pubblica un rendiconto completo della sua attività finanziaria, comprensivo cioè anche delle operazioni basate sui mutui, secondo due versioni: una relativa all'esercizio finanziario quale è previsto dal Trattato (1 luglio - 30 giugno) che è intitolata "Relazione generale sulle finanze della Comunità" e l'altra relativa all'anno solare e intitolata "Relazione finanziaria".

3) - Articoli 47; 50, 3; 54; 58, 4; 59, 7; 64; 65, 5; 66, 6; 68, 6.

4) - I protocolli sui privilegi e sulle immunità relativi ai Trattati della CEE e della CEEA stabiliscono, con identico testo, entrambi all'articolo 12, che "... i funzionari e gli agenti della Comunità saranno soggetti, a profitto di quest'ultima, ad un'imposta sugli stipendi, salari ed emolumenti dalla stessa versati" ed esenti dalle imposte nazionali aventi medesimo oggetto. Questa imposta, istituita solo a decorrere dal 1 gennaio 1962 con i regolamenti di eguale tenore 32/CEE e 12/CEEA (modificati con i regolamenti 35/65/CEE e 6/65/CEEA), figura per la prima volta nel bilancio suppletivo della CEE per il 1962 e in quello della CEEA per lo stesso anno; essa è progressiva e colpisce ogni mese attraverso ritenuta diretta i redditi da lavoro versati dalla CEE e dalla CEEA ai propri dipendenti.

5) - Per quanto riguarda il finanziamento della politica agricola comunitaria ci richiamiamo, anche per la bibliografia completa riportata, al recentissimo libro del prof. G.P. Casadio, Una politica agricola per l'Europa, Bologna, 1967.

6) - E' da ricordare che la chiave di ripartizione del I° FES, valida fino al 1962, in applicazione dell'Allegato A previsto dall'articolo I della Convenzione di Applicazione, era la seguente :

Paese	%	u/c (milioni)
Belgio	12, 04	70
Germania	34, 40	200
Francia	34, 40	200
Italia	6, 88	40
Lussemburgo	0, 21	1, 25
Olanda	12, 04	70

7) - G. U. n. 8 del 7 maggio 1954, pp. 325-340.

8) - Tale capitale di 1 miliardo di u/c è sottoscritto dagli Stati membri secondo la seguente chiave di ripartizione :

Belgio	86, 5	Italia	240
Germania	300	Lussemburgo	2
Francia	300	Olanda	71, 5

Di questo capitale il 25% deve essere versato e il rimanente deve esserlo solo su richiesta della Banca stessa; la Banca deve istituire un fondo di riserva pari al 10% del capitale sottoscritto (art. 24 del protocollo). Può essere interessante ricordare che al posto della Banca il Rapporto dei Capi di Delegazione ai Ministri degli Esteri proponevano un "fondo di investimento", parallelo agli altri fondi speciali che si sono visti; sull'alternativa fra questo "fondo di investimento" e la banca si veda C. Penglaou, Il finanziamento della Comunità Economica Europea, e G. Sertoli, La Banca Europea degli Investimenti, in Bancaria, 1957.

9) - Per l'esame della struttura finanziaria delle Comunità si possono consultare: R. Regul, W. Renner, Finances and Taxes in European Integration, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1966; R. Regul, Internationale Finanzprobleme der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl nel vol. Handbuch der Finanzwissenschaft, tomo IV, Tubinga, 1863; A. Daussin, Les aspects budgétaires de l'intégration économique internationale, nel vol. Aspects financiers et fiscaux de l'intégration économique internationale - Travaux de l'Institut International de Finances Publiques (IX sessione, Francoforte, 1953), La Haye, s.d.; F. Neumark, Die budgetären und steurlichen Aspekte einer wirtschaftlichen Integration, nel vol. Aspects financiers et fiscaux de l'intégration économique internationale, cit. (trad. sp., Aspectos financieros y fiscales de una integracion economica, nel vol. Problemas economicos y financieros del Estado intervencionista, Madrid, 1964); P. Reuter, Institutions internationales, Paris, 1956; G. Sertoli, The Structure and Financial Activities of the European Regional Communities, in Law and Contemporary Problems, 1961.

10) - Per l'analisi condotta in questo paragrafo ci siamo serviti del quadro concettuale offerto in una serie di articoli del

prof. C.A. Colliard, in Revue de science financière, 1958 : La procédure budgétaire des organisations internationales, pp. 237-260; Les principes budgétaires dans les organisations internationales; pp. 437-460 e 679-697.

11) - Interessanti dati in proposito sono stati forniti per quanto concerne il FES dalla Commissione della CEE nella risposta ad un'interrogazione dell'On. Thorn riportata nella G.U. n. 45/1967, p. 658.

12) - La parte di questa Relazione riguardante la CEEA è stata pubblicata nella documentazione IAI n. 6, Ricerca e Sviluppo in Europa, a cura di S. Silvestri, Roma, 1967 (doc. 7/A4).

13) - La tabella è tratta da uno studio pubblicato dalla Direzione del Fondo Sociale e della Formazione Professionale della Commissione della CEE, Gli interventi del Fondo Sociale Europeo 1961-65 (doc. V/11198/1/66-I) i cui allegati (V/14576/66-DFIN) vengono rinnovati ogni anno. Occorre notare che questa tabella, pur rispecchiando abbastanza fedelmente la situazione reale, tuttavia non fornisce un quadro esatto dei trasferimenti perchè non tiene conto dei fascicoli inevasi e della proporzione secondo cui tale mancata evasione si ripartisce fra i paesi membri.

14) - Per tutto quanto è qui detto sul FEAOG e per le Tabelle si fa riferimento al lavoro del professor Casadio, precedentemente citato.

15) - G. P. Casadio, op. cit.

16) - Si veda G. P. Casadio, cit.

17) - Si veda lo studio di F. De Benedetti, I bilanci e la politica finanziaria della Comunità, presentato alla Tavola Rotonda indetta dal C.I.D.E. su "Fusione e democratizzazione delle Comunità Europee", Roma, 11-12 giugno 1965.

18) - I dati del 1965 sono quelli più recenti che possediamo, volendo considerare i sei paesi nell'insieme; si veda ISCE, Le entrate fiscali della CEE 1958-65, Bruxelles, 1967. Abbiamo considerato come principali imposte sugli scambi la T.V.A. per la Francia, l'I.G.E. per l'Italia, l'Umsatzsteuer per la Germania, la Taxe sur le chiffre d'affaires per il Lussemburgo e l'Omzetbelasting per l' Olanda.

A L L E G A T O S T A T I S T I C O

Sommario :

Tab. 1 - Esecuzione del bilancio CECA; anni fiscali 1960/61 - 1965/66

Tab. 2 - CEE; bilancio 1958/66

Tab. 3 - CEEA; bilancio 1958/66

Tab. 4 - CEE; contributi degli Stati al bilancio amministrativo 1958/66

Tab. 5 - CEEA; contributi degli Stati membri 1958/66

Tab. 6 - CEE; contributi degli Stati al Fondo Sociale Europeo 1959/66

Tab. 7 - CEEA; bilancio degli investimenti e delle ricerche 1960/64

Tab. 8 - Prestiti contratti dall'Alta Autorità, situazione al 31.12.1966

Tab. 9 - Prestiti contratti dalla BEI, situazione al 21.12.1966

TAB. I- ESECUZIONE DEL BILANCIO C.E.C.A.
ANNI FISCALI DAL 1960/61 AL 1965/66
(milioni di u.c.)

	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67 (I)
I. Fabbisogno							
1. Spese amministrative	11,92	13,39	14,46	15,53	17,36	18,67	20,80
2. Altre spese	1,55	1,43	1,33	3,04	4,35	0,08	-
3. Riadattamento	18,35	3,25	9,13	2,85	5,65	15,54	15,00
4. Ricerca	2,27	8,39	3,17	11,97	8,72	14,21	11,00
5. Trasferimenti agli impegni condizionali	-	2,00	-	4,00	-	-	-
6. Dotazione al Fondo di Garanzia	-	-	-	-	-	-	-
7. Dotazione alla Riserva Speciale	7,60	10,35	8,32	8,00	7,25	7,86	7,40
8. Saldo non assegnato	5,27	0,80	-	-	-	-	-
Totale	46,96	39,61	36,41	45,39	43,33	56,36	54,10
II. Copertura							
1. Gettito del prelievo	32,79	28,25	19,63	19,11	20,83	26,51	27,00
2. Altri redditi :							
a) redditi da investimenti	6,37	9,85	7,70	7,85	7,84	7,15	8,00
b) interessi su mutui su fondi propri	0,43	0,52	0,64	0,72	0,79	0,85	1,00
c) recupero delle spese di emissione dei prestiti	0,49	0,67	0,87	0,97	1,65	-	-
d) entrate diverse di carattere amministrativo	0,46	0,28	0,43	0,39	0,36	0,23	0,30
e) altre	6,42	0,04	0,01	-	-	0,11	0,10
3. Saldo non assegnato	46,96	39,61	29,28	29,04	31,47	34,65	36,40
	-	-	7,13	16,35	11,86	21,71	17,80
Totale	46,96	39,61	36,41	45,39	43,33	56,36	54,20

(I) - Dati di previsione: realizzazioni prevedibili (Fonte: Bilancio della Comunità per il XVI esercizio)
Fonti: Relazione generale sulle finanze della Comunità e Bilancio della Comunità.

TAB. 2 - C.E.E. : BILANCIO 1958-66 (I)
(in unità di conto)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
	I. ENTRATE								
1. Contributi degli Stati Membri	10349630	29780386	30549638	44846640	59712193	47414284	59919808	161093570	37066541 5
2. Imposta e versamento al Fondo Pensioni	-	-	-	-	178175	1780027	1768770	1666647	1744530
3. Altri redditi	4000	51600	32533	48646	67941	4321789	100958	247135	130335
4. Proventi per vendita di beni	-	-	1633	6833	18893	4097	16257	23410	20230
5. Risorse proprie	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m	p.m.	p.m.	p.m.
	10353630	29831986	30583804	44902119	59977202	53519197	61805793	163030762	37256051 0
	II. SPESE								
1. Parlamento	909800	1228500	1239073	1545346	1670407	1872600	2231797	2292433	2382557
2. Consiglio dei Ministri	683780	1182960	1191950	1326120	1942960	1937260	2325823	2561430	2646547
3. Commissione	8682440	27096560	27774615	41960820	55833660	49303510	56470780	157726759	367021880
4. Corte di Giustizia	75600	313666	378166	339833	352000	405827	433593	450140	509526
Totale	10353630	29831986	30583804	44902119	59977202	53519197	61805793	163030762	37256051 0

(I) - I dati originali 1958-61 sono in Fr. belgi (u.c. 1,00 = Fr. Belgi 50,00) - Sono compresi i bilanci suppletivi

Fonti : G.U. 1958; n. 39 del 22. 6.59
1959; n. 48 del 28. 8.59 e n. 66 del 21.12.59
1960; n. 11 del 20. 2.60 e n. 42 del 4. 7.60
1961; n. 11 del 10. 2.61 e n. 2 del 15. 1.62
1962; n. 85 del 26. 9.62 e n. 36 del 7. 3.63
1963; n. 62 del 20. 4.63
1964; n. 191 del 23.11.64 e n. 203 del 8.12.64
1965; n. 92 del 28. 5.65 e n. 49 del 19. 3.66
1966; n. 110 del 22. 6.66 e n. 139 del 29. 7.66

TAB. 3 - C.E.E.A. : BILANCIO : I958-I966
(in unità di conto)

	I958	I959	I960	I96I	I962	I963	I964	I965	I966
	I. ENTRATE								
I. Contributi degli Stati	4833I80	83I2006	8865903	9228220	I0546814	I0779148	I2545378	I3I6232I	I4I22534
2. Imposta e versamento al Fondo Pensioni	-	-	-	-	339I94	594287	680770	736647	839530
3. Altri redditi	-	43600	I9503	II8253	I3554I	I230809	33558	I35735	45075
4. Proventi della vendita ai beni	-	-	7533	4333	3892	5097	8257	82I0	9530
	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
T o t a l e	4833I80	8355606	8892939	9350806	II02544I	I260734I	I3267963	I40429I3	I50I6469
	II. SPESE								
I. Parlamento	909800	I228500	I239073	I545346	I705407	I872600	I90I797	2022433	2I32556
2. Consiglio dei Ministri	685780	II82960	II9I950	I326I20	20I4I70	2567260	2325823	2534430	2636547
3. Commissione	3I62000	5620I80	6083750	6I39506	6936I98	776I654	8606750	90339I0	9743840
4. Corte di Giustizia	75600	323966	378I66	339834	369666	405827	433593	452I40	503526
T o t a l e	4833I80	8355606	8892939	9350806	II02544I	I260734I	I3267963	I40429I3	I50I6469

Fonte : G.U. I958; n. 39 del 22.6.59
I959; n. 42 del 28.8.59 e n. 66 del 2I.I2.59
I960; n. 42 del 5.7.60 e n. 9 del I6. 2.60
I96I; n. 9 del 7.2.6I
I962; n. 25 del 4.6.62 e n. 36 del 7. 3.63 e n. 85 del 26.9.62
I963; n. 45 del 2I.3.63
I964; n. 80 del I0.5.65
I965; n. 80 del I0.5.65 e n. 49 del I9. 5.66
I966; n. I02 del 9.6.66

TAB. 4 - C.E.E. : CONTRIBUTI DEGLI STATI (I)
AL BILANCIO AMMINISTRATIVO 1958-66
(unità di conto)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
BELGIO	817.620	1.561.071	1.619.629	1.958.698	2.424.098	2.338.027	2.901.034	3.057.511	3.816.484
GERMANIA (R.F.)	2.897.897	5.532.908	5.740.459	6.942.219	8.591.742	8.286.680	10.282.145	10.836.748	13.526.776
FRANCIA	2.897.897	5.532.908	5.740.459	6.942.219	8.591.742	8.286.680	10.282.145	10.836.748	13.526.776
ITALIA	2.897.897	5.532.908	5.740.459	6.942.219	8.591.742	8.286.680	10.282.145	10.836.748	13.526.776
LUSSEMBURGO	20.699	39.520	41.003	49.587	61.371	59.190	73.445	77.404	96.619
OLANDA	817.620	1.561.071	1.619.629	1.958.698	2.424.098	2.338.027	2.901.034	3.057.511	3.816.484
TOTALE	10.349.630	19.760.386	20.501.638	24.793.640	30.684.793	29.595.284	36.721.948	38.702.670	48.309.915

(I) - Inclusi i bilanci suppletivi. I dati originali sono in Fr. belgi (u.c. 1,00 = Fr. belgi 50,00) per gli anni 1958-60

Fonte: G.U.

TAB. 5 - C.E.E.A. : CONTRIBUTI DEGLI STATI MEMBRI 1958-66 (1)
(unità di conto)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
BELGIO	381.821	656.648	700.406	729.029	833.198	851.552	991.085	1.039.823	1.115.680
FRANCIA	1.353.290	2.327.362	2.482.453	2.583.902	2.953.108	3.018.162	3.512.706	3.685.450	3.954.310
GERMANIA (Rep. Fed.)	1.353.290	2.327.362	2.482.453	2.583.902	2.953.108	3.018.162	3.512.706	3.685.450	3.954.310
ITALIA	1.353.290	2.327.362	2.482.453	2.583.902	2.953.108	3.018.162	3.512.706	3.685.450	3.954.310
LUSSEMBURGO	9.669	16.624	17.732	18.456	21.094	21.558	25.090	26.325	28.244
OLANDA	381.821	656.648	700.406	729.029	833.198	851.552	991.085	1.039.823	1.115.680
TOTALE	4.833.180	8.312.006	8.865.903	9.228.220	10.546.814	10.779.148	12.545.378	13.162.321	14.122.534

(1) - I dati originali 1958-60 sono in Fr. Belgi (u.c. 1,00 = Fr. belgi 50,00); eventuali differenze con i dati comunitari nel totale sono dovuti alla conversione in u.c.; sono compresi i dati dei bilanci suppletivi.

TAB. 6 - C.E.E. : CONTRIBUTI DEGLI STATI (I)
AL FONDO SOCIALE EUROPEO : 1959-1966
(unità di conto)

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
BELGIO	881.760		1.764.664	2.554.411	1.567.984	2.041.412	1.733.151	1.904.531
GERMANIA (R.F.)	3.206.400	3.215.360	6.416.960	9.288.768	5.701.760	7.423.315	6.302.368	6.925.568
FRANCIA	3.206.400	3.215.360	6.416.960	9.288.768	5.701.760	7.423.315	6.302.368	6.925.568
ITALIA	2.004.000	2.009.600	4.010.600	5.805.420	3.563.600	4.639.572	3.932.980	4.388.480
LUSSEMBURGO	20.040	20.096	40.106	58.055	35.636	46.396	39.390	43.285
OLANDA	701.400	703.360	1.403.710	2.031.918	1.247.260	1.623.850	1.378.643	1.514.968
T O T A L E	10.020.000	10.048.000	20.053.000	29.027.400	17.818.000	23.197.860	19.694.900	21.642.400

(1) - Inclusi i bilanci suppletivi - I dati originali 1959-61 sono in Fr. belgi (1,00 u.c. = 50,00 Fr. Belgi)

Fonte : G.U.

TAB. 7 - C.E.E.A. : BILANCIO DEGLI INVESTIMENTI (I)
E DELLE RICERCHE - I960 - I964
(milioni di u.c.)

	I960	I96I	I962	I963	I964
	I. ENTRATE				
I. Residuo dell'esercizio precedente	22,00	I2,30	I,80	2,50	2,00
2. Proventi per servizi resi	0,075	0,30	0,30	0,20	0,20
3. Redditi di imprese e progetti comuni	0,350	-	-	-	-
4. Redditi da fondi investiti	-	-	-	0,02	0,02
5. Fondi da mutui	-	-	-	8,70	9,00
6. Proventi di vendite di attrezzature usate	-	-	-	-	-
7. Proventi vari	-	-	-	0,94	0,05
8. Imposte	-	-	-	0,50	0,60
9. Contributi al Fondo Pensioni	-	-	-	0,42	0,50
IO.Contributi degli Stati	I2,355	40,25	54,68	70,80	8I,63
T o t a l e	34,780	52,85	56,78	84,08	94,00
	II. SPESE				
I. Spese per il personale	5,50	7,00	II,45	II,78	I4,80
2. Spese per il materiale	-	-	3,50	5,26	6,05
3. Centri Comuni di ricerca nucleare	7,90	8,40	9,IO	I2,00	IO,50
4. Costruzione e sviluppo di reattori	I9,85	26,90	20,76	34,84	38,45
5. Altre attività scientifiche e tecniche	I,53	9,25	II,97	II,50	I5,20
6. Altre attività	-	I,30	-	8,70	9,00
T o t a l e	34,78	52,85	56,78	84,08	94,00

(I) - I dati I960-6I per ragione di mutamenti di nomenclatura non sono paragonabili agli altri.

TAB. 8 - PRESTITI CONTRATTI DALL'ALTA AUTORITA'
SITUAZIONE AL 31.12.1966

(milioni di u.c.)

Valuta di emissione	Situazione al 31.12.1965			Operazioni dell'anno 1966		Situazione al 31.12.1966		
	Totale prestiti contratti	Ammortamenti	Debito residuo	Nuovi prestiti	Ammortamenti	Totale prestiti contratti	Ammortamenti	Debito residuo
$USA	275,000	72,400	202,600	35,00	9,850	310,000	82,250	227,750
DM	113,994	3,794	110,200	-	0,525	113,994	4,319	109,675
Fl	51,865	2,055	49,810	-	5,579	51,865	7,634	44,231
FF	30,382	-	30,382	-	-	30,382	-	30,382
FS	27,737	5,237	22,500	-	1,632	27,737	6,869	20,868
Lit	24,000	-	24,000	48,000	-	72,000	-	72,000
FL	20,100	0,333	19,767	-	0,176	20,100	0,509	19,591
FB	16,400	1,003	15,397	-	0,145	16,400	1,148	15,252
U.c.	-	-	-	20,000	-	20,000	-	20,000
	559,478	84,822	474,656	103,000	17,907	662,478	102,729	559,749

Fonte : Relazione finanziaria 1966

TAB. 9 - PRESTITI CONTRATTI DALLA BEI
SITUAZIONE AL 2I.I2.I966

	Debito esistente al 2I.I2.I965	Operazioni dell'esercizio		Debito esistente al 2I.I2.I966
		Prestiti	Ammortamenti	
DM	47.500.000	-	2.075.000	45.425.000
FF	I2.I52.98I,73	40.509.939,II	-	52.662.920,84
Lit	48.000.000	48.000.000	-	96.000.000
FB	I8.000.000	I0.000.000	-	28.000.000
Fl	44.75I.38I,22	-	I.I04.972,38	43.646.408,84
FL	I.000.000	-	-	I.000.000
FS	823.267,36	-	4II.633,68	4II.633,68
$USA	45.000.000	40.000.000	-	85.000.000
Totale	2I7.227.630,3I	I38.509.939,II	3.59I.606,06	352.I45.963,36
Premi di rimborso	-	2.I35.695,74	-	2.835.695,75
	2I7.227.630,3I	I4I.345.634,85	3.59I.606,06	354.98I.659,I0

Fonte: Relazione annuale I966

LE ISTITUZIONI DELLA COMUNITA'

di Riccardo Perissich

PREMESSA

Nelle discussioni sull'integrazione europea si assiste in misura crescente alla svalutazione di ogni analisi e proposta che tenda a sottolineare la necessità del rafforzamento e della riforma, o comunque l'importanza dei meccanismi istituzionali della Comunità.

Chi ne parla subisce spesso la sorte riservata in generale all'"utopia federalista". Il rafforzamento delle istituzioni viene in sostanza considerato un obiettivo desiderabile in astratto, ma poco realistico rispetto alla situazione politica e soprattutto secondario rispetto alla soluzione dei concreti problemi che sono sul tappeto. Il discorso istituzionale è quindi diventato appannaggio del sempre più ristretto nucleo dei federalisti militanti, di alcuni ambienti che fanno capo alla Commissione e dei documenti del Parlamento Europeo, restando invece praticamente estraneo al dibattito politico che pure ha luogo nei vari paesi sui problemi comunitari.

L'unico motivo ricorrente è quello delle elezioni dirette del Parlamento, ridotto però alla semplice enunciazione di un principio (quanto questa enunciazione sia efficace lo possiamo vedere paragonando l'uso che se ne fa in Italia alla serietà con cui è stato affrontato il problema della rappresentanza italiana). Uno dei motivi della crisi dell'istanza istituzionale va senz'altro ricercato nel fallimento del tentativo di Hallstein di procedere ad un sostanziale rafforzamento dei poteri della Commissione e del Parlamento con le famose tre proposte dell'aprile 1965 sul finanziamento della politica agricola comune. Il grave errore strategico della Commissione fu a quell'epoca di non essersi precostituita una larga alleanza tra le forze politiche dei vari paesi. Tuttavia il fatto che tale appoggio sia mancato, o sia stato piuttosto debole, dimostra anche una notevole sordità da parte delle forze politiche su questi problemi.

La carenza delle forze politiche e dei governi è stata quella di avere abbandonato le implicazioni "strategiche" del rafforzamento delle istituzioni. Nella mente dei suoi iniziatori l'integrazione economica avrebbe dovuto essere solo un primo banco di prova su cui costruire delle istituzioni democratiche europee: si trattava cioè di un processo dinamico. Negli anni recenti invece il rapporto fra integrazione e istituzioni è stato visto in senso statico : cioè la funzione delle seconde è stata soprattutto, se non soltanto, quella di permettere o di facilitare la presa di decisioni in campo economico. Ovviamente gran parte di questo arretramento è dovuto alla politica gollista, che non avrebbe comunque consentito importan

ti progressi in campo istituzionale. Tuttavia è difficile dire dove finisca l'esigenza di compromesso con la politica gollista e dove invece cominci un mutamento di opinioni anche negli altri stati membri. Uno dei più gravi effetti di questo arretramento è stato di privare i "cinque" di un "grande disegno" politico, la costruzione di una democrazia federale europea, da contrapporre a quello gollista.

Un secondo svantaggio è stato quello di deteriorare i rapporti tra le forze politiche dei vari paesi e la Commissione della CEE che, sempre meno considerata come una potenziale forza politica essa stessa, ha così trovato forti incentivi ad accentuare la sua prudenza ed alcuni aspetti tecnocratici della sua azione.

Questo dei rapporti tra le forze politiche e le istituzioni comunitarie è un problema a nostro avviso centrale che non ci stancheremo di sottolineare. Un rafforzamento delle istituzioni non va infatti astrattamente riferito solo all'assetto costituzionale formale da realizzare, ma anche e soprattutto alla costituzione materiale e al concreto tessuto delle forze politiche e degli interessi che compongono la nostra società.

E' chiaro che c'è una forte interdipendenza tra i due aspetti. Mentre infatti la struttura concreta delle forze politiche costituisce la base necessaria senza la quale ogni riforma costituzionale rientra nel limbo dell'astrazione intellettuale, l'assetto costituzionale ha una forte influenza sul processo di organizzazione e dislocamento delle forze e degli interessi politici. Si tratta di concetti assolutamente ovvi, ma che hanno una notevole incidenza sullo sviluppo delle istituzioni comunitarie.

Il rapporto tra le istituzioni comunitarie e il tessuto politico degli stati membri si è svolto, e questo è già un dato caratterizzante della Comunità rispetto alle tradizionali organizzazioni internazionali, su tre direttrici: i governi, gli interessi economici organizzati, le forze e i partiti politici.

Il rapporto con i governi, attuatosi nella dialettica Commissione - Consiglio, si è rivelato di gran lunga il più efficiente e sofisticato e ha dato vita a quel "dialogo sopranazionale" su cui gli esegeti, in verità un po' "trionfalisti", dell'integrazione, basavano, almeno fino alla crisi del 1965, le prospettive di successo della costruzione europea.

Nelle Comunità tuttavia i governi non esauriscono il qua

dro delle forze che muovono le nostre società in progressiva integrazione. Affidate unicamente ai governi, le decisioni comunitarie diventano sintesi o compromessi fra posizioni che sono a loro volta sintesi o compromessi realizzati a livello nazionale, in base a esigenze che spesso poco hanno a che fare con la politica comunitaria.

Si è quindi realizzata una seconda forma di dialogo, meno perfezionato del primo, ma comunque piuttosto efficente, con gli interessi economici, generali o settoriali, organizzati a livello europeo. Ciò dà alla Commissione una certa forma di rappresentatività nella sua funzione di iniziativa e di stimolo nei confronti del Consiglio dei Ministri. Inoltre questo metodo obbliga gli interessi economici a organizzarsi, a trovare una sintesi politica a livello europeo e a accelerare così il processo di integrazione al livello delle società. L'insieme di queste due forme di dialogo ha formato il cosiddetto "metodo comunitario" che ha dominato la prima fase del processo di integrazione.

Del tutto carente è stato invece il dialogo con le forze politiche che, al di là della loro crisi ormai permanente, rapppresentano la principale fonte di legittimità politica nei nostri paesi. Incapace di creare un rapporto diretto con le forze politiche, la Commissione non è nemmeno riuscita ad instaurare un legame con il Parlamento Europeo che andasse al di là di un meccanismo, certo efficace, ma incompleto, di dialogo e consultazione.

Il Parlamento stesso, a sua volta, è riuscito solo in parte a creare un legame efficace tra i gruppi politici costituiti al suo interno e i partiti da cui i parlamentari provengono, e solo in via molto approssimativa può essere considerato rappresentativo della società europea politicamente organizzata. Certo gran parte di queste carenze derivano dalla mancanza di poteri del Parlamento stesso, dai difetti del sistema di nomina della Commissione e dalla mancanza di volontà politica nei governi. Tuttavia non vogliamo qui attribuire delle responsabilità, ma piuttosto definire un fenomeno.

La mancanza di un legame tra istituzioni e forze politiche altrettanto profondo di quello instaurato con i governi e gli interessi economici ha comunque impedito di sfruttare in pieno tutte le implicazioni politiche del processo di integrazione economica. E' questa, a nostro avviso, la principale ragione del fallimento della ambiziosa strategia della Commissione, culminata

nelle famose tre proposte sul finanziamento agricolo, che tendeva ad utilizzare la politica agricola per far progredire sostanzialmente l'integrazione sovrannazionale a livello istituzionale. Dopo la crisi del '65 la Comunità non è evidentemente la stessa.

LE ISTITUZIONI DOPO LUSSEMBURGO

Vi è innanzitutto da chiedersi se quella del '65 sia stata una crisi nel sistema, o una crisi del sistema comunitario. Una delle conclusioni più ovvie rispetto al compromesso di Lussemburgo è che sia la Francia che i suoi partners hanno convenuto che l'esistenza della Comunità non può in alcun caso essere messa in discussione. Vi sarebbe quindi da dedurre che il sistema ha dimostrato una tale forza di coesione da porre la propria autoconservazione al di sopra delle divergenze, anche profonde, fra gli Stati membri. Ciò è vero però solo se si consideri la Comunità come un ordinamento compiuto e stabile. Essa invece è un ordinamento transitorio e inserito in un processo dinamico; rappresenta in ogni caso una fase transitoria rispetto ad un assetto definitivo su cui permangono le più profonde divergenze. La crisi ha investito quindi, se non l'esistenza del sistema, il suo significato politico.

E' però necessario vedere quale sia in concreto l'attuale equilibrio istituzionale.

Si possono a questo riguardo trarre conclusioni contrastanti a seconda del punto di vista dal quale la questione viene esaminata. E' innegabile per esempio che l'attuazione di una buona parte degli obbiettivi del Trattato ed in particolare della politica agricola comune abbia trasferito alla Comunità, soprattutto alla Commissione, una quota sempre crescente del potere di influire sulla vita economica dei nostri paesi. In termini assoluti quindi l'accrescimento di potere delle istituzioni comunitarie è imponente. In termini relativi invece, facendo cioè riferimento ai rapporti tra le varie istituzioni e più ancora al crescente numero di settori interessati dall'azione delle Comunità, la bilancia si è spostata a favore della conservazione del potere di decisione nelle mani degli Stati.

Vi è il caso del voto maggioritario. Finchè le decisioni debbono essere prese da un numero relativamente ristretto di membri, e in assenza di precisi strumenti di coercizione, crede

re che la maggioranza possa essere fatta valere anche quando sono in gioco "interessi vitali" di uno Stato è probabilmente astratto. In una struttura come quella comunitaria il "consenso" necessario per prendere e portare a termine, una decisione veramente importante è assai più rilevante di quanto non sia per i nostri Stati da lungo tempo consolidati e in cui il potere centrale è dotato di veri poteri coercitivi. D'altro canto anche per giungere ad un voto unanime sono necessari compromessi che spesso nascondono un vero e proprio cedimento alla volontà della maggioranza.

Tipico è stato il caso delle decisioni comunitarie relative al Kennedy Round, che sono sempre state formalmente unanimi, ma in cui spesso alcuni Stati membri, e in particolare la Francia, hanno accettato le posizioni della maggioranza. Salvato quindi, per la decisa reazione dei cinque, il principio del rispetto del Trattato, il successo francese è stato quello di spostare l'accento da un meccanismo basato su regole obbiettive a un meccanismo basato non tanto sull'unanimità, quanto sul compromesso.

Tale compromesso inoltre, a causa della crisi di fiducia politica esistente tra gli Stati membri, tende sempre più a divenire "globale" cioè a ricercare un equilibrio tra le esigenze nazionali in un negoziato che copra il maggior numero di settori contemporaneamente. Tale pratica, che del resto risale a tempi precedenti alla crisi del '65 (e che fu inaugurata dal governo tedesco come reazione al primo veto francese alla Gran Bretagna), ha come primo risultato di rendere sempre più intergovernativa la trattativa comunitaria. Solo i governi infatti rappresentano una sintesi "globale". La Commissione vede così il suo ruolo ridursi a quello di un mediatore e vede anche scadere di importanza quegli interessi settoriali a cui cercava di fare direttamente appello.

Simile scopo aveva in fondo anche l'attacco francese alla Commissione. Esso tendeva cioè, obbligandola a dialogare unicamente col Consiglio, ad isolarla politicamente.

E' difficile dire in che misura l'attacco sia riuscito. Bisogna infatti riconoscere che i poteri e le procedure previsti dal Trattato non sono stati toccati. Tuttavia è innegabile che a una Commissione obbiettivamente più debole e timida, fa riscontro un Consiglio sempre più forte.

Altri due fattori tendono ad aggravare la situazione. Un numero crescente di questioni vengono affidate al Comitato dei

Rappresentanti Permanenti perchè presenti le relative proposte al Consiglio. E' questo uno svuotamento dei poteri della Commissione, operato quasi quotidianamente dal Consiglio con l'acquiescenza di tutti gli Stati, che, pur senza mettere in gioco il Trattato, rischia di mutare completamente l'equilibrio istituzionale della Comunità.

Un'altra tendenza che potrebbe rivelarsi assai pericolosa, qualora si dovesse affermare, è quella di risolvere i problemi esistenti fra gli stati in incontri al massimo livello politico : i cosiddetti "vertici". Queste riunioni, formalmente ineccepibili, e forse utili nella misura in cui servono ad avvicinare le posizioni su questioni di politica generale, di fatto tendono a sottrarre al gioco delle Istituzioni anche questioni squisitamente comunitarie, come, ad esempio, la adesione della Gran Bretagna.

Se questo è l'equilibrio attuale fra le istituzioni della Comunità bisogna ora vedere quanto essa sia in grado di assicurarne i futuri sviluppi.

Ai nostri fini sarà forse utile distinguere le decisioni che le istituzioni comunitarie devono prendere in tre categorie :

a) decisioni tendenti a assicurare la libera circolazione dei fattori della produzione o un quadro normativo unitario per determinati settori, ma che non comportino un sostanziale trasferimento di poteri o redistribuzione di risorse.

b) decisioni tendenti a istaurare vere politiche comuni, che attuino redistribuzione di risorse.

c) decisioni relative alla gestione delle politiche comuni.

Il periodo transitorio ha conosciuto tutti e tre i tipi di decisione. Nella prima categoria possiamo collocare le misure tendenti a realizzare la unione doganale; nella seconda quelle relative alla realizzazione della politica agricola comune; nella terza quelle relative ai negoziati K.R. o alla gestione della politica agricola. L'esperienza insegna che l'equilibrio attuale, imperfetto e tendenzialmente intergovernativo, è adatto, o comunque sufficiente, a prendere decisioni del primo tipo, specie se, come è il caso del Trattato, le cose da realizzare e le relative scadenze siano stabilite in precedenza. Assai più difficile è prendere decisioni del secondo e del terzo tipo. Se pure la politica agricola è stata un successo, non bisogna dimenticare che la sua realizzazione era sostenuta da una forte volontà politica e che essa è co-

munque, nella migliore delle ipotesi, una via di mezzo fra una vera politica comune e l'armonizzazione di varie politiche nazionali.

Il futuro (e per questo rimandiamo ai documenti relativi ai problemi economici e finanziari) ci pone invece davanti a problemi che impongono un crescente trasferimento di poteri e redistribuzione di risorse. Se si guarda quindi all'esigenza di attuare una vera unione economica, si vede come il problema del rafforzamento delle istituzioni non può più essere tenuto nel limbo delle astrazioni, ma diventa la questione su cui si giocherà l'intero futuro della Comunità. Se un rafforzamento non sarà attuato è inevitabile che gli Stati tendano sempre di più a riprendere in mano la loro autonomia di decisione, con implicazioni sullo sviluppo dell'integrazione che è facile immaginare.

Inoltre, come ha efficacemente rilevato la Commissione nel suo rapporto sull'ampliamento della Comunità, una Comunità a dieci si troverebbe ben presto di fronte alla paralisi in assenza di un deciso rafforzamento delle istituzioni e delle relative garanzie democratiche.

Prima di tentare di definire quali potrebbero essere le grandi linee di una riforma delle istituzioni sarà bene occuparsi di un'altra obbiezione che viene spesso avanzata. Si tratta dell'argomento, caro alla polemica gollista, ma esistente anche altrove, secondo cui la definizione di alcuni obbiettivi politici da attuare deve essere preliminare rispetto all' attribuzione di nuove competenze alle istituzioni. D'altro canto, si obbietta, il rafforzamento delle istituzioni è in sè un forte incentivo alla definizione di obbiettivi comuni. Così impostata, la questione rischia di chiudersi in un circolo vizioso e riecheggia le disquisizioni scolastiche tra "forma" e "contenuto". Ciò che i "contenutisti" ad oltranza dimenticano, e non a caso, è che l'unica valida garanzia perchè le istituzioni non operino astrattamente, staccate dalla realtà, risiede in uno stabile vincolo con le forze politiche, cioè in un profondo processo di democratizzazione.

Discutendo una possibile riforma avremo quindi di mira due esigenze fondamentali :

a) l'efficienza dei meccanismi di decisione

b) le garanzie di legalità, di rappresentatività e di controllo democratico.

Resta ancora in linea generale da aggiungere che vi sono due modid di affrontare "strategicamente" il rafforzamento delle istituzioni. Uno consiste nel cercare mutamenti, che riguardano soprattutto la "prassi costituzionale", all'interno dell'ordinamento esistente. L'altro consiste nel porsi l'obbiettivo di una nuova definizione dei poteri e delle competenze dei vari organi. E' nostra opinione che la prima formula, che ha trovato la sua più articolata espressione nel famoso rapporto Furler al Parlamento Europeo del giugno 1963, abbia fatto il suo tempo. Essa è fallita di fronte all'impossibilità di strappare concessioni, anche marginali, alla politica gollista. L'ipotesi in cui noi invece ci muoviamo è quella di una revisione delle strutture esistenti, in occasione della fusione dei Trattati, nella prospettiva di un mutamento dei rapporti politici.

VERSO LA DEMOCRAZIA COMUNITARIA

La Commissione come governo

Uno dei più importanti problemi da risolvere a proposito dell'ordinamento comunitario è a quale organo debba spettare la funzione di governo o, se si preferisce, di indirizzo politico.

Sostenere, come fanno alcuni, che tale funzione spetta al Consiglio, significa a nostro avviso dare l'interpretazione del tutto intergovernativa delle Comunità.

Neppure convincente ci sembra la tesi secondo cui tale funzione spetterebbe alla Commissione e al Consiglio associati. Questa ci sembra una troppo facile razionalizzazione a posteriori della precaria situazione esistente. Tra Commissione e Consiglio non esiste alcuna omogeneità strutturale e politica, e il rapporto è se mai dialettico. Certamente non si può credere che i due organi esprimano un indirizzo unitario.

A nostro avviso la funzione di governo spetta alla Commissione; del resto, il Trattato di Roma conferma questa impostazione, attribuendo alla Commissione un potere di iniziativa esclusivo praticamente su tutte le questioni importanti. Tale potere di iniziativa è la base delle strutture sovranazionali della Comunità e deve quindi essere mantenuto.

Per quanto riguarda i poteri di decisione della Commis-

sione, altri documenti di questo convegno esaminano in particolare quando e in quali settori essi debbano venire rafforzati. Ci limiteremo qui a rilevare come alla Commissione dovrebbe essere riconosciuto un certo potere regolamentare, almeno nell' accezione che il termine ha nel diritto italiano e francese, un potere legislativo, nell'ambito di leggi-delega, e l'amministrazione dei bilanci comunitari.

Il vero problema della Commissione - governo è però quello della sua rappresentatività, della fonte del suo potere e della sua legittimità. Si tratta cioè di definire la procedura di nomina. Si possono ipotizzare tre soluzioni :

a) Il sistema attuale, di nomina da parte degli Stati, o eventualmente del Consiglio (unanimità o maggioranza qualificata).

b) Un sistema misto, tra Parlamento e Consiglio.

c) L'elezione diretta da parte del corpo elettorale.

A nostro avviso il sistema attualmente in vigore, o sue eventuali correzioni, ha un solo vantaggio: quello di garantire che non si verifichi un contrasto troppo forte tra la politica della Commissione e le esigenze dei singoli stati. Tuttavia esso ha gli enormi svantaggi di impedire, o rendere assai difficile, il rapporto tra la Commissione e le forze politiche e sociali, lasciare la sua indipendenza e la sua autonomia in balia del buon volere degli Stati o del coraggio dei suoi membri e, in definitiva, di tenere costantemente la Comunità sull'orlo dell'involuzione intergovernativa. Bisogna rompere il dogma per cui gli Stati sono le uniche realtà che contino. Nelle nostre società articolate la vera fonte di legittimità sono, e saranno sempre di più, le forze politiche e sociali. Questo ci porta alle altre due soluzioni.

La terza ipotesi, quella dell'elezione diretta, può sembrare troppo avveniristica e intellettuale, ma presenta tuttavia alcuni aspetti interessanti. Secondo i suoi difensori i vantaggi sarebbero legare direttamente l'esecutivo europeo alla coscienza delle popolazioni; obbligare le forze politiche, che dovrebbero presentare candidature multinazionali, a organizzarsi e a elaborare programmi validi a livello europeo; rafforzare l'esecutivo nei confronti del Parlamento. Non ci addentreremo nelle tecniche elettorali proposte, che contemplano la pratica del doppio turno con ballottaggio, in modo da facilitare le coalizioni, caratteristica dei nostri paesi in gran parte basati sul multipartitismo. Gli svantaggi ci sem

brano invece essere: di risentire troppo di una certa mitologia, creatasi soprattutto nella Francia della V Repubblica, sui benefici dei rapporti diretti tra esecutivo e popolo; di scontrarsi con una tendenza esattamente contraria, forte a livello psicologico negli altri paesi; di costituire un salto qualitativo troppo netto e di inserirsi con una certa difficoltà in una strategia "gradualista"; il sistema del ballottaggio rischia, come è avvenuto in Francia, di far risultare eletto un esecutivo con una maggioranza troppo ridotta (nessuno, che non abbia il potere carismatico di De Gaulle, potrebbe governare l'Europa con una maggioranza che oscilli intorno al 50%).

Per quanto riguarda la seconda proposta (nomina mista fra Consiglio e Parlamento) si possono prevedere diverse soluzioni: nomina da parte del Consiglio con possibilità di veto del Parlamento; nomina da parte del Parlamento su proposta del Consiglio, nomina da parte del Parlamento con possibilità di veto del Consiglio. L'importante, come abbiamo ricordato, è di legare la Commissione alle forze politiche europee e quindi la nomina da parte del Parlamento ci sembra essenziale. Questa soluzione presenta a sua volta diversi vantaggi: costringe anch'essa le forze politiche ad organizzarsi stabilmente, almeno a livello parlamentare; permette all'esecutivo, nell'esercizio delle sue funzioni di governo, di utilizzare le energie parlamentari della maggioranza, in accordo con una costante tradizione europea; meglio rientra in un graduale processo di evoluzione della Comunità. Evidentemente esiste il pericolo che il sistema ripresenti, a più o meno lunga scadenza, i difetti tipici del sistema parlamentare europeo. A questo si può però, almeno in parte, ovviare, ricorrendo a strumenti già approfonditi dalla dottrina o dalla tecnica costituzionali : impossibilità o limiti per il Parlamento nel votare la sfiducia; scioglimento automatico; maggioranze speciali ecc....

Ci sembra tuttavia che, al di là dei problemi tecnici, sia nel caso di elezioni dirette che nel caso di elezioni da parte del Parlamento, la vera garanzia di stabilità risieda nella capacità che le forze politiche avranno di organizzarsi a livello europeo e di formare stabili coalizioni.

Un altro problema è quello della collegialità. A nostro avviso essa va mantenuta, anche se, nell'epoca attuale l'idea del Presidente-leader esercita una certa suggestione. In effetti la struttura del sistema politico europeo sarà, per un certo periodo

di tempo, piuttosto composita e fragile, dal punto di vista degli interessi politici nazionali. Per farlo funzionare sarà necessaria una dose di consenso assai superiore che nei singoli stati. Un esecutivo collegiale meglio potrà garantire questo consenso.

La Commissione - burocrazia europea

Ci sono a nostro avviso tre problemi da affrontare. Innanzitutto la struttura dell'amministrazione comunitaria. E' stato spesso detto che uno dei pregi dell'organizzazione comunitaria è che, con il continuo scambio di funzionari fra le amministrazioni nazionali e quella europea, garantisce la progressiva europeizzazione capillare delle amministrazioni nazionali. E' questo uno dei pilastri su cui si è costruita la teoria della "Europa degli uffici". Tutto ciò è certo importante; tuttavia, se spinto al limite, il ragionamento ci sembra un po' troppo utilizzabile per giustificare a posteriori un eccessivo e permanente controllo delle amministrazioni, e quindi dei governi nazionali, sugli uffici della Commissione. L'autonomia della Commissione nel definire gli organigrammi e le carriere dei funzionari dovrebbe quindi essere meglio garantita.

Un altro problema, che prima o poi si dovrà porre, è quello del rapporto funzionale tra l'amministrazione comunitaria e quelle nazionali. Man mano che l'integrazione proseguirà, sempre di più saranno le norme che richiederanno esecuzione diretta negli stati. Sorge il problema: chi ne curerà l'esecuzione?

Si potrebbe prevedere un sistema parallelo di amministrazione federale, simile a quello americano; oppure si può prevedere che l'esecuzione spetti alle amministrazioni nazionali. Ma in questo caso dovrà esistere un doppio rapporto, funzionale e gerarchico, degli uffici nazionali, con Bruxelles e con i rispettivi governi. Il problema ci sembra della massima importanza, anche per alcune analogie che presenta con l'ordinamento giudiziario.

Il Consiglio - Camera degli Stati

Come abbiamo già osservato, il Consiglio dei Ministri ha sensibilmente rafforzato la sua posizione, ma nello stesso tempo si trova sempre più sommerso di lavoro e responsabilità. Alla lunga questo processo potrebbe portare gravi impedimenti all'efficienza dei meccanismi di decisione. Si assiste infatti alla tendenza di trasferire lo studio, la discussione e persino la decisione su

questioni sempre più importanti al Comitato dei Rappresentanti Permanenti o a comitati ad hoc. Questa tendenza può pericolosamente condurre ad una progressiva depoliticizzazione delle responsabilità in seno alla Comunità, accentuandone le tendenze tecnocratiche.

A fronte di tutto ciò sta l'enorme massa delle decisioni che il Consiglio è chiamato a prendere e che i Ministri, impegnatissimi a livello nazionale, non possono certo seguire con la necessaria cura. Si impone quindi una profonda revisione della struttura e dei compiti del Consiglio.

Si dice comunemente che il Consiglio dovrebbe evolvere verso una forma di camera degli Stati. Se con questo si intende che deve divenire un organo deliberante, con la funzione di rappresentare essenzialmente gli interessi degli Stati, la formula ci trova consenzienti. Tuttavia la definizione ci sembra ancora un po' vaga. Rappresentanza degli Stati significa rappresentanza dei governi, dei Parlamenti o, come avviene negli Stati Uniti, delle popolazioni degli Stati membri? La scelta ci sembra importante. E' probabile che in astratto un Consiglio eletto direttamente dalle popolazioni degli Stati membri sarebbe la soluzione più auspicabile. Tuttavia, per un periodo di tempo piuttosto lungo, i governi nazionali resteranno portatori di interessi ed esigenze che, se pure non avranno il monopolio della legittimità, non saranno certo da trascurare.

Ci sembra che una migliore redistribuzione dei poteri e della partecipazione alle decisioni possa essere effettuata, almeno in una prima fase, non tanto togliendo ai governi il privilegio di essere rappresentati in Consiglio, quanto piuttosto togliendo a quest'ultimo l'esclusiva del potere di decisione.

Resta però da risolvere il problema di come rendere efficiente il lavoro del Consiglio stesso.

E' stato più volte proposto, e il Belgio l'ha in parte attuato, che tutti i Governi nominino un Ministro degli Affari Europei, responsabile delle questioni comunitarie. Tuttavia tale soluzione, che pure sarebbe un passo avanti, presenta alcuni inconvenienti. Innanzitutto essa provoca comprensibili reazioni nei Ministri attualmente responsabili e in particolare in quelli degli Affari Esteri. Del resto i campi coperti dal Trattato sono tali e tanti da rendere quasi impossibile una precisa definizione di compe

tenze. Il Ministro per gli Affari Europei non sarebbe quindi pienamente responsabile e, ciò che più conta, spesso non sarebbe una personalità politica di primo piano. Inoltre per essere efficace, il Ministro per gli Affari Europei dovrebbe risiedere a Bruxelles, in modo da poter fronteggiare un lavoro praticamente continuo.

Si potrebbe affrontare la questione da un altro punto di vista, partendo dal presupposto di non considerare del tutto negativa l'esperienza dei Rappresentanti Permanenti. Essi hanno l'enorme vantaggio di risiedere a Bruxelles e di seguire giorno per giorno l'esperienza comunitaria. Si potrebbe quindi integrarli nel Consiglio, attribuendo loro un limitato potere di decisione, riservando ai Ministri le questioni importanti per cui sia veramente necessaria una discussione politica. La loro origine deve però essere mutata e gli attuali diplomatici dovrebbero essere sostituiti da elementi di origine e con responsabilità politiche. La sostituzione non ci sembra un fatto puramente formale, poichè un diplomatico, per quanto brillante e competente, risente inevitabilmente, essendo per di più impegnato in una carriera, della sua origine tecnica.

Una tale soluzione permetterebbe, almeno in una prima fase, di conservare ai lavori del Consiglio l'apporto di persone investite delle massime responsabilità governative, e di avviare nello stesso tempo un processo di stabilizzazione della struttura del Consiglio stesso, su cui basare in seguito una differenziazione più netta dai singoli governi.

Su una seconda fase si potrebbe prevedere che i governi nominino un certo numero definito di rappresentanti al Consiglio pari al numero di voti di cui lo Stato dispone, eventualmente per un numero definito di anni, ma con potere di sostituzione in caso di crisi governativa, a cui si potrebbero aggiungere i Ministri competenti nelle questioni di maggiore importanza. I voti potrebbero essere espressi individualmente, o unitariamente, dai rappresentanti di ogni Stato.

Oltre a quanto detto in precedenza, non ci sembra che ci sia molto da aggiungere a proposito del voto maggioritario. Esso deve essere mantenuto in via di principio per tutte le questioni. Del resto la pratica dell'unanimità diventerà sempre più difficile quando la Comunità sarà passata da sei a dieci membri. Tuttavia, ancora per un certo periodo sarà necessaria una certa flessibilità ed è difficile che il principio della maggioranza possa essere ap-

plicato in maniera del tutto rigorosa. La pratica del veto dovrà invece essere indebolita dal fatto di affiancare altri organi al Consiglio nelle responsabilità decisionali.

Un ultimo punto ci preme sottolineare a proposito del Consiglio: i suoi dibattiti devono essere pubblici. L'argomento che la segretezza meglio favorisce i compromessi non ha valore se si pensa che il Consiglio dei Ministri non è una conferenza diplomatica, ma un organo deliberante della Comunità, che quindi deve essere sottoposto alla più elementare graranzia democratica: la pubblicità dei dibattiti.

IL PARLAMENTO EUROPEO

Abbiamo già osservato che l'obbiettivo di una democratizzazione della Comunità è quello di togliere ai governi il monopolio della rappresentatività della società europea. Tale obbiettivo può essere principalmente raggiunto mediante un rafforzamento del Parlamento Europeo.

L'esperienza dell'Assemblea di Strasburgo viene spesso svalutata e considerata fallimentare. E' giusto invece riconoscere, accanto a gravi limiti, anche dei notevoli successi.

Innanzitutto il Parlamento è riuscito ad esercitare con una certa efficacia un'azione di controllo sull'attività delle altre istituzioni. La massa, la qualità, la tempestività delle interrogazioni non ha nulla da invidiare alle migliori tradizioni europee. Esso è l'unico foro qualificato in cui avvengono pubbliche discussioni politiche sui problemi della Comunità. I rapporti che le varie Commissioni preparano per le discussioni plenarie sono fra i migliori documenti sulla politica comunitaria. L'esperienza di lavoro, per gruppi politici e non per gruppi nazionali, anche se in effetti ha un valore più che altro simbolico, rappresenta sempre un primo serio tentativo di coordinamento e integrazione delle varie forze politiche. L'importanza che le Commissioni parlamentari hanno assunto nei lavori parlamentari lascia bene sperare per la futura efficienza dell'organo.

Esistono anche notevoli limiti. La totale mancanza di poteri effettivi rende l'azione del Parlamento più che altro "dimostrativa". L'esclusiva applicazione del doppio mandato e le

tragicomiche vicende di alcune delegazioni hanno ulteriormente ridotto la sua rappresentatività; in pratica i lavori sono eseguiti e guidati da un ristretto numero di benemeriti "profeti". La scarsa assiduità dei Parlamentari e l'eccessiva specializzazione di alcuni problemi hanno forse eccessivamente svalutato, tranne che per le questioni politiche generali, i dibattiti plenari rispetto a quelli in Commissione. Ciò provoca a sua volta una svalutazione dei gruppi politici nei confronti delle Commissioni, col pericolo che queste ultime diventino sempre più terreno di scontro di gruppi di pressione. Tipico esempio è il permanente dissidio tra la Commissione agricoltura (protezionista) e quella per il commercio estero (liberista) all'epoca del Kennedy Round. Si può infine considerare a nostro avviso fallito il tentativo di usare i parlamentari europei come strumento per "europeizzare" i Parlamenti nazionali.

La possibilità di sviluppo del Parlamento passa, a nostro avviso, attraverso due strade, di eguale importanza: il rafforzamento dei suoi poteri e una maggiore integrazione delle forze politiche a livello europeo.

In questo contesto va visto, il dilemma, ormai vecchio quanto la Comunità, fra la priorità da accordare all'elezione diretta del Parlamento o al rafforzamento dei suoi poteri.

Alcuni esperti qualificati e alcuni ambienti politici - questa posizione si è vista in particolare ai "Colloqui di Liegi" sulla fusione dei Trattati, organizzati da Fernand Dehousse - continuano a sostenere la tesi dell'inutilità di accrescere i poteri di un Parlamento così poco rappresentativo, insistendo sul valore psicologico che avrebbero le elezioni dirette.

A nostro avviso questa tesi è astratta. L'opinione pubblica, ma anche, cosa ancora più importante, le forze politiche, si interessano solo a consultazioni elettorali che coinvolgono concreti problemi di potere. Elezioni dirette di un Parlamento senza poteri si ridurrebbero ad una farsa. Nè vale molto l'argomento che un Parlamento eletto direttamente i poteri se li prederebbe da solo. Ciò poteva essere vero per i Parlamenti del diciassettesimo o diciottesimo secolo, rappresentativi di una ristretta minoranza, in presenza di una forte tensione politica diretta a contrastare il potere del sovrano e in un'epoca in cui la personalità del singolo parlamentare era determinante. Oggi non si può non tener conto dell'esistenza di forze politiche organizzate, dotate di una forte disciplina e che sono in notevole misura capaci di condizionare la

azione dei propri parlamentari, a qualsiasi livello.

D'altro canto è difficile credere che un Parlamento dotato di poteri reali possa a lungo funzionare con l'attuale sistema di elezione. Bisognerebbe quindi prevedere un sistema coordinato e parallelo in cui ad un aumento di poteri dovrebbe corrispondere, entro una scadenza prefissata, l'elezione diretta.

Per quanto riguarda il sistema di elezione, l'esistenza di un progetto (progetto Dehousse), che ha per di più il pregio di essere stato elaborato dal Parlamento stesso, dovrebbe consigliare di non andare in cerca di nuove soluzioni.

Evidentemente anche il progetto Dehousse lascia aperti dei problemi. Quello del doppio mandato ad esempio. Salvo restano il principio che entro un certo termine l'intero Parlamento dovrebbe essere eletto direttamente, sarebbe forse meglio prevedere, almeno per un certo periodo ed entro limiti stabiliti, la possibilità di utilizzare in contributo di uomini politici di rilievo che non ritengano ancora sufficientemente allettante dedicare l'intera loro opera alla Comunità.

Per quanto riguarda i poteri da attribuire al Parlamento, a nostro avviso essi dovrebbero essere sostanzialmente sullo stesso piano di quelli del Consiglio. Concepire solo un potere di veto del Parlamento nei confronti del Consiglio, o del Consiglio nei confronti del Parlamento (vedi memoria aggiunta di Enrico Vinci) non presenta tutto sommato delle serie giustificazioni politiche e potrebbe provocare degli squilibri nello sviluppo futuro della Comunità.

Se si vogliono evitare gli inconvenienti del rigoroso bicameralismo di tipo italiano si potrà piuttosto differenziare, in alcuni casi, le funzioni, ma non il peso dei due organi.

I poteri del Parlamento dovrebbero in tutti i casi vertere sui seguenti punti:

a) Contributo determinante all'elezione della Commissione. In questo quadro, sarebbe bene esaminare l'opportunità di eliminare o almeno limitare l'uso della sfiducia, in modo da rafforzare l'esecutivo. Si potrebbe prevedere anche lo scioglimento automatico in caso di cristi dell'esecutivo.

b) Leggi, bilanci e imposte della Comunità.

c) Riforme e revisioni del Trattato.

d) Trattati commerciali e associazioni.

e) Adesioni di nuovi membri.

Non ci addentreremo qui nelle discussioni, che ormai hanno assunto un certo sviluppo, su come evitare che il Parlamento europeo riproduca gli inconvenienti dei nostri sistemi parlamentari. Ci siamo quindi limitati ad alcune indicazioni sul rafforzamento dell'esecutivo.

In linea generale ci sembra che la stabilità del sistema comunitario dovrà essere assicurata, oltre e forse più che dai meccanismi istituzionali, dalla capacità delle forze politiche di organizzarsi stabilmente a livello europeo. Come abbiamo già rilevato, una società estremamente composta, articolata in interessi politici, settoriali e nazionali, richiederà , per governare un livello di "consenso" assai superiore a quelli dei nostri stati. Le maggioranze parlamentari dovranno quindi essere, per forza di cose, sufficientemente ampie.

I partiti dovranno inoltre trovare forme di organizzazione a livello europeo che sappiano tenere conto della loro origine ideologica , ormai radicata nelle nostre società, ma anche del particolare tipo di problemi da affrontare a livello europe, dove al tradizionale contrasto "destra-sinistra" si aggiungerà quello "federalismo-autonomia statale". Non sempre queste contrapposizioni si riveleranno omogenee fra loro. La struttura delle forze politiche sarà inoltre caratterizzata dall'esigenza centralizzatrice necessaria per esprimere un governo europeo, ma anche dalla notevole importanza che manterranno gli interessi e i centri di decisione nazionale.

Sono tutti problemi questi che influiranno in maniera determinante sul futuro del Parlamento ed in generale della democrazia europea, ma su cio le tecniche costituzionali hanno ben poco da dire.

LA CORTE DI GIUSTIZIA

Non ci addentreremo in un'analisi sul futuro della Corte

di Giustizia della Comunità sia per i motivi di spazio, sia perchè preferiamo lasciarla a persone dotate di una particolare competenza giuridica. Ci limiteremo ad elencare alcuni problemi che il Trattato attuale non risolve in modo soddisfacente o non tocca, ma che possono avere delle ripercussioni politiche importanti.

a) La designazione e la durata del mandato dei giudici.

b) Il problema del dissenso nelle deliberazioni.

c) L'accesso alla corte.

d) La struttura della giurisdizione comunitaria. Lasciare che siano i giudici nazionali ad applicare le leggi comunitarie può essere un sistema più vicino alla tradizione europea che non quello rigidamente federale in uso negli Stati Uniti. Tuttavia ciò porterà, prima o poi, ad affrontare il problema della esclusiva responsabilità dei giudici nazionali rispetto alle Costituzioni e agli ordinamenti degli Stati. I bizantinismi che la necessità di inserire in qualche modo il Trattato e i regolamenti comunitari nella gerarchia delle fonti nazionali ha a volte provocato del fatto che tale problema sia rimasto insoluto.

MEMORIE AGGIUNTE

DALLA FUSIONE DEGLI ESECUTIVI ALLA FUSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE (1)

Dott. UMBERTO GORI
Vice-direttore delle SIOI

* * *

Il problema di razionalizzare le strutture ed i compiti delle Comunità Europee, e più particolarmente degli Esecutivi comunitari, si pose sin dal momento stesso in cui furono firmati, il 25 marzo 1957, i Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea e dell'Euratom. E sin da quel momento nell'assenza quasi assoluta di ogni disposizione che prevedesse un coordinamento fra i tre Trattati - fu prassi costante delle varie istituzioni comunitarie di ricercare, attraverso vari metodi, quell'armonizzazione e quel coordinamento imposti in sempre maggio misura e sempre più urgentemente e dalla realtà quotidiana dei fatti e dal comune e fondamentale obiettivo della creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli del Continente europeo. Da qui, quella che una risoluzione dell'A.P.E. definiva la "necessità tecnica" e l'"opportunità politica" della fusione degli Esecutivi europei.

Del resto, la creazione di due istituzioni comuni alle tre Comunità, e cioè l'Assemblea e la Corte di Giustizia, oltre che del Consiglio Economico e Sociale, comune alla CEE ed alla Euratom, già lasciavano chiaramente prevedere quale fosse la via da seguire.

Peraltro, se gli Esecutivi non potevano funzionare ignorandosi completamente a vicenda, la loro volontà di cooperazione e le stesse occasioni obiettive d'incontro erano strettamente condizionate alla rigidità delle disposizioni che regolavano, in modo diver

---

(1) - Questo testo, per gentile concessione dell'autore, è tratto da una relazione presentata al convegno del CISE nel maggio 1965 e pubblicato nel volume "l'Italia e l'Europa" ed. Abate, Roma 1966.

so, i loro compiti ed il loro funzionamento.

Ciò non toglie che numerose ed ingegnose siano state le vie escogitate per rendere meno pesante una situazione del genere. Le principali forme della collaborazione fra gli Esecutivi possono essere così classificate: 1) convocazione di incontri regolari; 2) istituzione di gruppi di lavoro interesecutivi; 3) creazione di servizi comuni (Servizio giuridico, Ufficio Statistico, Servizio Stampa ed Informazione). Quest'ultima misura fu presa non senza alcune difficoltà e resistenze che furono stigmatizzate in sede di Assemblea parlamentare (Doc. 89, 1960) e che dimostrarono come anche una semplice azione di razionalizzazione delle strutture burocratiche non possa conseguire tutti i risultati sperati ed evitare del tutto i doppi impieghi se non è prevista ed innestata in una ben più ampi iniziativa di rinnovamento.

Per quanto riguarda le norme scritte - a prescindere da alcuni pur importanti protocolli (v. protocollo Consiglio speciale dei Ministri - Alta autorità dell'8 ottobre 1957 sui metodi per assicurare una politica coordinata nel settore dell'energia e protocollo al Trattato CEE realtivo al regime da applicare ai prodotti di competenza della CECA nei confronti dell'Algeria e dei dipartimenti d'Oltremare della Repubblica francese) - entrano in linea di conto unicamente l'art. 232 del Trattato CEE che però - come è stato giustamente affermato - non fa che attestare la "coesistenza parallela" delle tre Comunità (prevede infatti che le disposizioni del Trattato CEE non derogano nè a quelle del Trattato CECA nè a quelle del Trattato Euratom), nonchè gli artt. 238 CEE e 206 Euratom che prevedono la possibilità di concludere anche con altre organizzazioni internazionali, secondo modalità particolari ed eventualmente con il rispetto della laboriosa procedura prevista dall'art. 236, "accordi che istituiscono una associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari".

Nessuna meraviglia quindi che si sia fatta sempre più strada l'idea di pervenire ad una "fusione degli Esecutivi". Dobbiamo subito precisare però che con tale espressione si aveva in mente, e questo soprattutto in origine, nient'altro - sostanzialmente - che la fusione delle Comunità : tant'è vero che la fusione degli Esecutivi è stata talora vista come corollario e coronamento della fusione di quelle. Basta leggere i resoconti di numerosi interventi effettuati all'Assemblea Parlamentare Europea, prima, ed al Parla-

mento Europeo; poi, per rendersi conto che i risultati pratici collegati esplicitamente all'avvenimento "fusione degli Esecutivi" postulavano quest'ultimo come qualcosa di ben più sostanziale della "fusione degli Esecutivi" codificata nel Trattato di Bruxelles dello 8 aprile 1965.

Se vogliamo percorrere adesso rapidissimamente le fasi principali che hanno portato alla fusione, dobbiamo cominciare dal 1959 quando il Ministro degli Affari Esteri del Belgio, Pierre Wigny, propose, in un suo piano di rilancio europeo, di fondere in un'istituzione unica i tre Esecutivi comunitari. Seguì nel 1960 una dichiarazione di questi ultimi ed una relazione presentata all'Assemblea Parlamentare Europea dall'On. Maurice Faure a nome della Commissione per gli affari politici ed i problemi istituzionali e da quella approvata.

Nel 1961, il Governo olandese, accogliendo l'invito lanciato ai Governi (oltre che agli Esecutivi comunitari) dalla Assemblea, presentava ai Consigli dei Ministri un progetto di convenzione istitutivo di un Consiglio delle Comunità Europee e di un'Alta Commissione Europea, che riprendeva - per l'essenziale - i punti enunciati nelle conclusioni della relazione Faure.

Questa relazione, approvata - come si è detto - dalla Assemblea, ridimensionando realisticamente i termini del problema, non mirava, per la verità, ad immediati mutamenti radicali, nel senso che la previsione della riforma lasciava integri i poteri e le competenze che i tre Trattati attribuiscono all'Alta Autorità ed alle due Commissioni, pur nel tentativo di rendere tali organi maggiormente efficienti.

Il parere dell'Assemblea Parlamentare Europea in merito al progetto olandese figura in una seconda relazione Faure sempre del 1961. In essa si accettava sostanzialmente tale progetto, pur indicando come necessarie alcune modificazioni e aggiunte relative - principalmente - al numero dei membri dell'Alta Commissione che passava così da 14 a 9, alla presentazione del programma dell'Alta Commissione all'approvazione dell'Assemblea e ad un potere-dovere dell'Alta Commissione di presentare al Consiglio proposte sulle modalità secondo le quali le spese relative al Consiglio ed all'Alta Commissione avrebbero dovuto essere suddivise fra le tre Comunità.

Dopo un periodo di stasi, è da ricordare che il proble-

ma fu autorevolmente trattato nella relazione Furler del 1963 e venne ristudiato, nello stesso anno, dal Consiglio che adottava un accordo di massima nella sessione del 23 e 24 settembre.

Tale accordo, che ebbe la forma di una decisione, era così redatto: "I Consigli hanno convenuto d'invitare gli Stati membri a pronunciarsi quanto prima sulla fusione da un lato delle Commissioni della CEE, della CEEA e dell'Alta Autorità della CECA e, dall'altro, dei Consigli della CEE, della CEEA e del Consiglio speciale di Ministri della CECA. Tale fusione dovrebbe avvenire nella prospettiva di quella delle tre Comunità. Di conseguenza, essi si pronunceranno contemporaneamente sulla fusione delle suddette Istituzioni e sui termini da stabilire per una fusione delle tre Comunità. Per poter adottare le loro decisioni con cognizione di causa e secondo le procedure previste dai tre Trattati, gli Stati membri incaricheranno i rispettivi Rappresentanti permanenti di presentare loro entro la fine del 1963 delle proposte concrete, basate su studi che tengano conto di tutti gli aspetti e i problemi della fusione delle Istituzioni sopra indicate. Tali proposte prenderanno in considerazione il progettopresentato dal Governo Olandese il 27 giugno 1961. Esse comprenderanno anche i problemi della sede delle Istituzioni e degli organi comunitari. Nel contempo, verranno intrapresi degli studi preliminari sulla fusione delle Comunità".

I Rappresentanti permanenti, ai cui lavori era prevista la presenza dei rappresentanti dell'Alta Autorità, e delle Commissioni, presentarono al Consiglio le loro proposte dettagliate verso la fine del 1963. Fra esse, ve ne erano alcune concernenti anche il rafforzamento della funzione e dei poteri del Parlamento Europeo.

I lavori dei rappresentanti dei Governi hanno condotto, lo 8 aprile 1965, alla firma, a Bruxelles, di un Trattato istitutivo di un Consiglio unico e di una Commissione unica delle Comunità Europee.

Non sarebbe a questo punto conveniente - prima di passare ad analizzare brevemente il contenuto di detto Trattato e gli aspetti positivi e negativi che la fusione, così come è stata attuata, comporta - tralasciare di mettere in risalto l'importantissima azione propulsiva svolta dal Parlamento Europeo dove non si è cessato di dibattere, da alcuni anni or sono a questa parte, il problema della fusione, e dove sono state elaborate, con alta sen

sibilità politica, le linee direttive fondamentali che - se anche non seguite nella loro totalità - non per questo perdono di valore e non permangono di monito per le mète ancora da raggiungere. Di questa tenace azione assembleare, è indicativo questo brano di un discorso pronunciato dall'On. Pedini nella seduta del 9 maggio 1962: "... lasciamo pure che nei prossimi mesi questa nostra Assemblea diventi come il Senato romano allorquanto Catone ripeteva all'infinito : "Delenda est Carthago!" Lo ripetè finchè si giunse ad ottenere ciò che voleva... e noi invero ci troviamo in una posizione assai migliore di lui! Noi non abbiamo nulla da distruggere, abbiamo invece molto da costruire, noi abbiamo da dire, continuamente e soltanto che l'Europa è da farsi! L'importante è che, per mesi e mesi, continuiamo a dire che questa costruzione noi dobbiamo compierla".

Si deve altresì dare atto alle Commissioni, ed in particolare all'Alta Autorità, dell'attenzione sempre vigile e spesso appassionata sempre dimostrata in ordine a questo problema. Senza entrare in citazioni su prese di posizioni del passato, il discorso inaugurale di questo Convegno tenuto in Campidoglio dal Presidente dell'Alta Autorità della CECA, on. Dino Del Bo, è una eloquente testimonianza di quanto andiamo dicendo.

Vediamo adesso di illustrare e commentare, per quanto riguarda i punti salienti, il Trattato dell'8 aprile che ha consacrato i risultati finalmente raggiunti il 2 marzo 1965 dopo le lunghe estenuanti fatiche compiute in gran parte in vista di quello ideale che è stato ironicamente, ma pertinentemente, definito come l'"Europa dei compensi".

Il Trattato è diviso in cinque capitoli e ad esso è allegato un Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità Europee ed una Decisione dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri relativa alla installazione provvisoria di talune istituzioni e di taluni servizi delle Comunità.

Per l'essenziale, il Trattato istituisce un Consiglio unico delle Comunità Europee che sostituirà il Consiglio speciale di Ministri della CECA, il Consiglio della CEE ed il Consiglio della CEEA. Secondo l'art. 1, "il Consiglio esercita i poteri e le competenze devoluti a tali istituzioni alle condizioni previste nei Trattati che istituiscono, rispettivamente, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, nonchè alle condizioni

previste dal presente trattato".

Gli altri articoli del Cap. I sono dedicati a razionalizzare, e cioè unificare, e quindi modificare ed abrogare, le norme dei tre Trattati incompatibili, praticamente solo dal punto di vista formale, con le disposizioni del Trattato. Entrare in dettaglio su questo punto sarebbe in questa sede inutile e soprattutto troppo lungo: basta notare, a puro titolo esemplificativo delle mutazioni più sostanziali, che, in base all'articolo 8, l'art. 28 del Trattato istitutivo della CECA viene modificato nel senso che l'umanità del Consiglio ivi prevista viene attenuata, almeno in ordine a certe materie, con l'introduzione esplicita del criterio, ormai molto adottato nelle procedure di voto degli enti internazionali, secondo cui le astensioni dei membri presenti o rappresentati non ostano all'adozione delle deliberazioni dell'organo per le quali è richiesta l'unanimità. Viene inoltre introdotto il criterio della ponderazione dei voti per quanto riguarda le deliberazioni che hanno riferimento alla materia finanziaria contenuta nei nuovi articoli 78, 78 terzo e 78 quinto del Trattato CECA, e così via.

L'art. 9 istituisce una Commissione unica delle Comunità Europee, che sostituirà l'A.A. della CECA, nonchè le Commissioni della CEE e dell'Euratom. Secondo tale articolo, la nuova Commissione che - sia detto fra parentesi - ha perduto quel significativo aggettivo di "Alta" che figurava nel testo del progetto olandese, "esercita i poteri e le competenze devolute a dette istituzioni, alle condizioni previste dai Trattati che istituiscono rispettivamente la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, nonchè dal presente Trattato".

La Commissione - statuisce l'art. 10 - è composta di 9 membri, però "fino alla data dell'entrata in vigore del Trattato che istituisce una Comunità europea unica e comunque per una durata massima di tre anni a decorrere dalla nomina dei suoi membri, la Commissione si compone di 14 membri" (art. 32).

Il numero dei membri della Commissione può essere peraltromodificato dal Consiglio, con deliberazione unanime. Ciò si renderebbe necessario, ovviamente, nel caso dell'adesione di un altro o più stati alla Comunità.

Secondo l'art. 11, "i membri della Commissione sono nominati di comune accordo dai Governi degli Stati membri". Vie

ne respinta in tal modo la procedura della cooptazione prevista all'art. 10 del Trattato CECA. Su questo punto, così come sulla controversia in ordine al numero dei membri della Commissione torneremo fra poco, quando cercheremo di elencare i vantaggi e gli svantaggi insiti nell'operazione che va sotto il nome di "fusione degli Esecutivi".

Anche per quanto riguarda il Cap. II dedicato alla Commissione, è da ricordare che vengono abrogati, sostituiti od emendati un certo numero di articoli dei tre Trattati.

Il Cap. III del Trattato considera in dettaglio le disposizioni finanziarie. In questa sede sia sufficiente menzionare tre fatti: 1) il bilancio amministrativo della CECA, il bilancio della CEE ed il bilancio di finanziamento dell'Euratom vengono sostituiti da un bilancio unico; 2) l'abrogazione e la sostituzione dell'articolo 78 del Trattato CECA decreta la scomparsa della "Commissione dei Presidenti", comprendente il Presidente della Corte, il Presidente dell'A.A., il Presidente dell'Assemblea ed il Presidente del Consiglio, che era competente, in via generale: a) a determinare il numero degli agenti, le scale dei loro stipendi, indennità e pensioni, nonchè le spese straordinarie; b) ad approvare il bilancio preventivo generale; c) ad autorizzare storni all'interno dei capitoli e dal capitolo a capitolo; d) ad approvare, se del caso, bilanci preventivi supplementari.

Ovviamente, il Consiglio è il beneficiario di questa riforma che livella verso il basso le esperienze comunitarie nel settore, così importante per la democraticità delle istituzioni, del controllo finanziario. 3) Un'unica Commissione di controllo sostituisce le rispettive Commissioni di controllo delle tre Comunità.

Il Cap. IV, che tratta dei funzionari ed altri agenti delle Comunità Europee, prevede, per l'essenziale, che i funzionari e gli altri agenti delle tre Comunità "diventano funzionari ed altri agenti delle Comunità europee e fanno parte dell'Amministrazione unica di tali Comunità" e che il Consiglio, "deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione delle altre istituzioni interessate, stabilisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità" (art. 24).

Il V ed ultimo Cap. è dedicato alle Disposizioni generali e finali, fra le quali, all'art. 38, si prevede che il Trattato "en

trerà in vigore il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procederà per ultimo a tale ratifica".

Il Protocollo, allegato al Trattato, sui privilegi e sulle immunità delle Comunità Europee sostituisce ed abroga, fra l'altro, i vari Protocolli analoghi preesistenti.

Infine, la "Decisione" più sopra menzionata consacra Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo "luoghi provvisori di lavoro delle istituzioni delle Comunità" (art. 1) e determina quali organi e servizi rimangono installati o si trasferiscono a Lussemburgo a titolo di compenso per il trasferimento della CECA.

Restano installati a Lussemburgo : 1) La Corte di Giustizia e tutti gli organismi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali già esistenti o da creare; 2) il Segretariato generale del Parlamento europeo ed i relativi servizi.

Sono installati a Lussemburgo : 1) La Banca Europea per gli investimenti, nonchè un ufficio di collegamento fra quest'ultima e la Commissione; 2) i servizi di intervento finanziario della CECA; 3) un Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità; 4) L'Istituto statistico ed il Servizio meccanografico; 5) i Servizi di igiene e sicurezza del lavoro della CEE e della CECA; 6) la Direzione generale della diffusione delle cognizioni, la Direzione della protezione sanitaria, la Direzione del controllo di sicurezza dell'Euratom; 7) nonchè l'adeguata infrastruttura amministrativa e tecnica.

E' previsto inoltre che il Consiglio tenga le proprie sessioni a Lussemburgo nei mesi di aprile, di giugno e di ottobre e che il Comitato monetario si riunisca a Lussemburgo ed a Bruxelles e, infine, è sancita la disponibilità dei sei Governi "ad installare o a trasferire a Lussemburgo, purchè ne sia garantito il buon funzionamento, altri organismi e servizi comunitari, segnatamente nel settore finanziario" (art. 10).

Se questo è, a grandissime linee, il Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica, che cosa si può dire - brevissimamente - a commento di esso?

Innanzi tutto, consideriamo il problema della fusione dei

Consigli. Qui sono sufficienti - a nostro avviso - solo due considerazioni: in primo luogo, il risultato che si ottiene è più formale che sostanziale, in quanto già i Consigli, che fra l'altro hanno un Segretariato in comune, sono formati praticamente dalle stesse persone, pur essendo distinti istituzionalmente.

In secondo luogo, nell'ipotesi in cui la fusione accresca la forza ed il prestigio dell'organo, il risultato sarebbe più negativo che positivo, non essendovi validi contrappesi parlamentari all'azione di quello. Ma dubitiamo che una semplice trasformazione nominalistica possa dare effettivamente tanto più vigore al Consiglio.

Più importante e complesso si fa il discorso quando si passa a soppesare i pro ed i contro della fusione degli Esecutivi. Vediamo innanzi tutto i vantaggi certi o possibili :

1) non sembra esservi dubbio che la Commissione acquisterà maggior forza contrattuale nei confronti dei Governi e maggior prestigio.

2) Pare altrettanto certo che essa si renderà maggiormente conto dell'assurdità di avere - e quindi di dover applicare - più d'una politica comune per quanto riguarda certi settori sostanzialmente simili o addirittura identici ed avrà con più facilità una visione globale dei problemi. Ciò comporterà che, avendo essa fra i suoi compiti quello di preparare un progetto di Trattato unico, tale compito potrà essere tanto più soddisfacentemente svolto quanto più globale ed unitaria, appunto, sarà stata la visione delle questioni da risolvere.

3) Come fu detto in sede di Parlamento Europeo, l'Esecutivo unico potrà costituire per il Parlamento "un elemento di collaborazione, certamente più utile, in vista della soluzione degli altri problemi, che non tre Esecutivi isolati". Dopo la fusione, fra l'altro, l'Esecutivo "potrà lottare in maniera unitaria per difendere talune delle sue competenze in vista dell'attuazione della fusione" delle Comunità.

4) Con modifica apportata all'art. 24 del Trattato CECA, l'Esecutivo unificato viene ad essere sottoposto - anche per quanto riguarda la materia relativa al Trattato CECA - alla possibilità di essere censurato durante tutto l'arco dell'anno da parte del Parlamento. La censura può essere fatta cioè sull'"operato" e non sulla "relazione".

Per quanto riguarda gli svantaggi collegati con la fusio-

ne - concepita stricto sensu - degli Esecutivi, così come si è realizzata, notiamo :

1) l'eliminazione della procedura della cooptazione di un membro, altro non significa - come ha affermato l'onorevole Strobel, Presidente del Gruppo Socialista del Parlamento Europeo - che "indebolire la fiducia dei lavoratori nei confronti della Commissione esecutiva ed eliminare una possibilità di contatto diretto tra le classi lavoratrici e la Commissione stessa". Ciò ci sembra sostanzialmente esatto, anche se è vero che gli stessi Governi hanno la possibilità di nominare a membri dell'Esecutivo persone che siano rappresentative del mondo del lavoro. C'è, però, di più: che, cioè l'impossibilità per la Commissione di cooptare un membro costituisce un limite, anche formale, alla sua sfera di autonomia rispetto ai Governi nazionali.

2) Anche se il ragionamento vale in misura minore che per il Consiglio, resta pur vero che il rafforzamento, non controbilanciato, dell'Esecutivo deteriora, e certo può alterare pericolosamente, il classico equilibrio degli organi costituzionali.

Comunque sia, resta il fatto che i poteri della Commissione non sono aumentati rispetto a quelli posseduti dai tre Esecutivi distinti ed è da rilevare che essa non ha - come pur potrebbe ad uno sguardo superficiale sembrare - una competenza unitaria ed omogenea, per il semplice fatto che essa, come tutte le altre istituzioni uniche, agisce "di volta in volta in distinte sfere di competenza, ed i suoi atti sono riferibili alternativamente all'una o all'altra Comunità".

Resta da dire rapidamente perchè il numero dei membri della Commissione è stato fissato a nove e non a quindici, come era pur stato autorevolmente proposto.

Senza entrare in dettagli, basti qui dire che è stato ritenuto che il numero di nove - stabilito anche in rapporto al numero medio dei membri dei Governi nazionali ed in base ad un calcolo comparato delle sfere di competenza di questi ultimi e di quelle della Commissione - assicuri il miglior funzionamento dell'organo.

Se passiamo adesso ad esaminare il fatto della "fusione" nella sua globalità, premesso che da alcuni è stata considerata

niente più che un espediente diplomatico per guadagnare tempo, si possono elencare sinteticamente e riassuntivamente, e fatto salvo quanto sopra detto, i seguenti aspetti positivi e negativi.

ASPETTI POSITIVI :

1) Si ha una razionalizzazione delle strutture e del sistema burocratico ed amministrativo. A seguito di ciò - sia detto a puro titolo esemplificativo - restano organi distinti solo il Comitato consultivo, per la CECA, ed il Comitato economico e sociale, per la CEE e per l'Euratom; vengono unificati i bilanci amministrativi e l'amministrazione; si dovrà arrivare alla fusione di uffici oggi divisi, come - ad esempio - gli uffici dei portavoce, etc. La razionalizzazione, quindi, significa anche - salvo quanto sarà detto più sotto - una maggiore economicità di gestione.

2) Si perviene ad una concentrazione di poteri che si traduce in aumento di prestigio morale e quindi in aumento di capacità contrattuali (ciò vale soprattutto - o quasi esclusivamente - per l'Esecutivo).

3) Si fa un primo passo verso la fusione dei Trattati e quindi delle Comunità.

4) Si pongono le premesse per nuovi comportamenti politici. Per dirla con Jean Monnet, "l'esperienza di ogni uomo ricomincia; solo le istituzioni diventano più sagge in quanto accumulano l'esperienza collettiva; e da questa esperienza e da quella saggezza gli uomini sottoposti alle stesse regole non vedranno cambiare la loro natura, ma trasformare gradualmente il loro comportamento. Sono le istituzioni che comandano i rapporti tra gli uomini; sono le istituzioni il vero sostegno della civiltà".

5) Si è detto, da parte di qualcuno, che le Comunità settoriali verranno a beneficiare, con la fusione, del "dinamismo" della CEE.

6) Vengono ad essere razionalizzati gli eventuali processi di adesione e di associazione di Stati terzi alla Comunità, nel senso che sarà difficile non tener conto contemporaneamente - molte volte - dei tre Trattati.

7) Si pongono le premesse per avviare politiche veramente comuni nei diversi settori; si fa - per dirla con il Presidente Hallstein - "un primo passo verso il raggiungimento di tutta la po

litica economica e sociale nell'ambito di una sola Comunità". Ma non sembra possibile - è da aggiungere - che vi possano essere cambiamenti sostanziali e di fondo per quanto riguarda - in questa fase - il coordinamento delle politiche settoriali (es. politica delle fonti di energia, dei trasporti, commerciale etc.) che sono pur sempre vincolate alle diverse disposizioni dei Trattati (v. ad es. il caso della politica commerciale che il Trattato CECA fa rientrare nelle competenze nazionali, mentre il Trattato CEE la rende progressivamente comune durante il periodo transitorio).

A questo proposito - sia detto per inciso - sembra esservi un po' di confusione di idee anche in sede di Parlamento europero, a meno che l'espressione "fusione degli Esecutivi" non equivalga, nelle intenzioni di alcuni membri di quell'Assemblea, alla espressione "fusione delle Comunità".

ASPETTI NEGATIVI :

1) Si ha addirittura una diminuzione dei poteri, già per la verità ridottissimi, del Parlamento Europeo, l'abolizione della Commissione dei Presidenti - precedentemente citata - non avendo avuto come contropartita un aumento dei poteri dell'Assemblea pur in altra direzione.
La mancanza di un qualsiasi controllo parlamentare sui bilanci è fatto tanto più grave se si pensa che dovranno essere gestite dall'Esecutivo anche le certo non trascurabili somme del Fondo Europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura (FEOGA).
L'assenza di un qualsiasi controllo parlamentare sui bilanci amministrativi dovrebbe far riflettere i Parlamentari nazionali e potrebbe indurli a non ratificare il Trattato di Bruxelles. Ma qui il discorso potrebbe allargarsi e diventare una disquisizione sul coefficente di coincidenza degli indirizzi governativi con quelli delle maggioranze parlamentari che sostengono le forze al Governo, sulla democrazia "partitocratica", cioè, che attenua sensibilmente la divisione classica dei poteri.
Fa piacere comunque ricordare come l'Italia, attraverso le proposte presentate prima dall'allora Ministro degli Affari Esteri, on.le Saragat, e recentemente dal Ministro degli Affari Esteri on.le Fanfani, abbia sempre insistito sulla necessità di eleggere il Parlamento europeo a suffragio universale e diretto e di ampliarne considerevolmente i poteri.

2) Aumenta paradossalmente la dispersione dei Servizi, a seguito della necessità di compensare il Lussemburgo della perdita della CECA ed aumenta di conseguenza quel fenomeno, già così grave e così dannoso anche dal punto di vista economico, che è stato brillantemente definito "nomadismo europeo".

3) La distribuzione in tre "Capitali" degli organi comunitari sanzionata dalla "Decisione" dell'8 aprile, pur con il limite formale della provvisorietà, rende estremamente difficoltosi i controlli del Parlamento sulle attività della Commissione e del Consiglio. Su questo punto, della necessità di avere una sede unica - Parlamento europeo - e, in precedenza l'APE, hanno approvato ben 17 risoluzioni cadute, come si vede, nel vuoto più assoluto. Fra l'altro, con la mancata scelta della sede si è ancora una volta violato il disposto dell'art. 216 del Trattato di Roma, nonchè lo spirito politico che l'animava e che faceva assurgere la Capitale unica - come ebbe a ricordare lo on.le Gaetano Martino - a simbolo del futuro Stato unitario di Europa.

4) Il nuovo Esecutivo in quanto funzionante nel quadro del Trattato CECA viene ad avere una autonomia finanziaria minore di quella goduta dall'A.A. Infatti - come sostiene un Autore che è anche funzionario della CECA - (Mirabile F., La CECA:dodici anni di esperienza, in : "Comunità", febbraio 1965, p. 89) - "pur continuando ad essere retto dal Trattato di Parigi ed a percepire quindi il gettito del prelievo, l'esecutivo CECA vedrebbe sfuggirgli di mano la possibilità di dare a tale importante fonte finanziaria una destinazione identica, nelle forme e nei modi, a quella datale fino ad oggi".

In conclusione, si può veramente dire che la fusione dei Consigli e degli Esecutivi, non caratterizzata da una maggiore attribuzione di poteri al nuovo Esecutivo ed al Parlamento Europeo, avrà un valore determinante solo nella misura in cui si riveli come un deciso passo in avanti verso la fusione delle Comunità. Considerata in se stessa, noninserita in questa prospettiva, la "fusione degli Esecutivi" sarebbe poco più che un fatto tecnico. L'avere, anche di recente, insistentemente ed autorevolmente ribadito in sostanza questo principio può essere attribuito a merito, in modo particolare, dell'A.A. della CECA e del suo Presidente.

E' necessario adesso, approssimandoci alla fine di que-

sta oramai troppo lunga esposizione, compiere - con la consapevolezza di essere solo approssimativi - un tentativo di individuare dei grandi temi e problemi che necessariamente devono essere affrontati allorchè il discorso si sposta sulla "fusione delle Comunità".

Il primo problema da affrontare e risolvere è quello di fondere in un unico Trattato tre trattati caratterizzati, l'uno, nel senso dell'integrazione generale od orizzontale e gli altri, nel senso dell'integrazione settoriale o verticale. Come bene viene evidenziato nell'ultima Relazione dell'Alta Autorità, i due metodi non sono antitetici come potrebbe a prima vista sembrare, sibbene complementari, ed anzi si andrà incontro ad un sicuro perfezionamento applicando ora a certi settori, regolati nel quadro dell'integrazione orizzontale, il criterio dell'integrazione verticale, ora a certi altri settori, regolati nel quadro della integrazione verticale, il criterio dell'integrazione orizzontale. E' ovvio che questa ridistribuzione di criteri ratione materiae e questa sintesi dovrà tenere in ogni caso sempre presenti le prospettive generali.

Il secondo problema che deve essere affrontato è quello originato dal fatto che, mentre il Trattato CECA è un trattato "normativo", il Trattato CEE, insieme con quello Euratom, è un trattato "cornice" o "costituzione". Anche qui sembra trattarsi di un falso dilemma. Nell'un caso siamo in presenza di una comunità caratterizzata da una "sovranazionalità" statica, mentre negli altri siamo in presenza di due Comunità caratterizzate da una "sovranazionalità" che potrebbe definirsi dinamica. Anche in questo caso è possibile una sintesi, ma sembrerebbe preferibile, di fronte ai compiti estremamente complessi che attendono la futura Comunità ed agli inevitabili imprevisti, lasciare al nuovo Trattato una certa elasticità e quindi seguire piuttosto il criterio della "sovranazionalità" dinamica, partendo - beninteso - da coefficienti elevati di sovranazionalità.

Un terzo importante problema che in un certo senso si rifà al primo enunciato è quello relativo al coordinamento delle politiche di settore, primo fra tutti quello delle fonti di energia, in ordine al quale il Protocollo d'accordo del 21 aprile 1964, relativo al carbone, agli olii combustibili ed all'energia nucleare, è già - come l'ha definito il Presidente Del Bo - una "base di partenza" ed una "premessa utile per una successiva definizione e per un necessario regolamento della politica comune e del mercato comune delle fonti di energia" (discorso del Presidente del-

l'A.A. al P.E., 12 maggio 1964, p. 15).

In questo contesto è di primaria importanza la definizione di una politica energetica e la politica siderurgica), il coordinamento delle politiche sociali, l'eliminazione delle divergenze fra le regole di concorrenza previste nei tre Trattati, l'armonizzazione delle legislazioni non prevista, praticamente, nei Trattati CECA ed Euratom, l'armonizzazione delle relazioni esterne, etc.

Un quarto problema è quello relativo all'autofinanziamento della Comunità unica, che postula - ovviamente - il controllo dei Parlamento europeo e fa auspicare altresì l'istituzione di una Corte dei Conti europea.

Un quinto problema, di capitale importanza, è quello relativo all'aumento dei poteri del Parlamento europeo, che deve essere proporzionale alla sottrazione ai Parlamenti nazionali delle loro prerogative. Questo problema diventa sempre più urgente. Vale la pena, a questo proposito, riportare una serrata argomentazione dell'on.le Strobel già citato: "Ora, il Consiglio dei Ministri discute e decide a porte chiuse. Finchè varrà nel suo seno la norma dell'unanimità i governi nazionali saranno responsabili delle decisioni prese dal Consiglio dei Ministri nei confronti dei loro parlamentari. Ma questa possibilità di controllo da parte dei parlamentari nazionali scomparirà quando verrà abolito il diritto di veto da parte di uno Stato membro".

Tali poteri dovrebbero poter consistere, fra l'altro, nel diritto di nomina da parte del Parlamento Europeo dei membri dell'Esecutivo (cosa questa che era già stata richiesta a questa fase della fusione) e dei giudici della Corte di Giustizia. Dovrebbe inoltre essere assicurato il rispetto più rigoroso delle norme che prevedono la consultazione dell'Assemblea, come l'art. 238 del Trattato CEE.

E' ovvio che con una riforma come questa, limitata apparentemente al P.E., si penetra nel vivo del problema politico di fondo, e cioè quello dell'unità politica dei Sei.

La stessa cosa accade se si affronta il problema dello aumento dei poteri dell'Esecutivo, riforma anche questa apparentemente settoriale. Il fatto che è se non arriva a questo, se nella fusione delle Comunità i poteri dell'Esecutivo non saranno portati a livello di quelli dell'A.A., non solo tale fusione sarà

addirittura dannosa e l'Europa avrà fatto un passo indietro.

A ben considerare, non hanno del tutto torto coloro che sostengono che, o si addiviene a delle modifiche sostanziali ed allora c'è la rottura del sistema interstatuale attuale, oppure si fa del puro nominalismo o poco più; che, in altre parole - per dirla con Mario Albertini - "non c'è una stazione intermedia tra un sistema di Stati sovrani e una federazione" (Albertini M., Quattro banalità e una conclusione sul vertice europeo, in "Federalista", 1961, p. 66). Anche se è vero che questa tesi va controbilanciata in una certa misura con la tesi - fra gli altri - del Dehousse (P. E., seduta 18 ottobre 1962, p. 159), secondo la quale le Comunità avrebbero creato, nel quadro del federalismo (oltre alla Confederazione ed alla Federazione) "una terza categoria che è appunto quella della Comunità". E fa, il Dehousse, un raffronto suggestivo con le Comunità religiose, in cui "ciascuno dei partecipanti conserva la propria personalità ed è inoltre soggetto ad una regola".

In effetti, c'è chi interpreta anche la fusione delle Comunità come un fatto tecnico e fra questi sembra esservi anche il generale de Gaulle, il quale vuole a breve scadenza - come è noto - la fusione dei Trattati.

C'è chi la interpreta invece come un fatto politico di grande importanza e fra questi - senza dubbio - siamo anche tutti noi, purchè la fusione avvenga prendendo come base i più alti coefficienti.

E c'è infine - ma è una tesi che non ci sentiamo di condividere - chi interpreta la fusione delle Comunità come un semplice corollario della fusione degli Esecutivi che, sola, avrebbe una reale importanza politica.

In altri termini ancora, per alcuni - e fra questi è l'Italia (v. proposta Saragat) - l'unione politica (la politica culturale, la politica estera, la politica di difesa) si dovrebbe cercare di realizzare - sia pure progressivamente - entro la cornice delle strutture comunitarie esistenti.

Per altri - e fra questi vi è certamente la Francia gaullista - l'unione politica va trattata al di fuori di questo contesto istituzionale.

In questa battaglia politica ed ideale sembra opportuno non abbandonarsi alle improvvisazioni ed ancora peggio alla persuasione di riuscire a convincere - come sosteneva l'onorevole Dehousse (P.E., 18 ottobre 1962, p. 162) - "il Consiglio dei Ministri a considerarsi, senza una revisione formale dei Trattati - e cioè al di fuori di un sistema di garanzie - come una seconda Camera" rispetto al P.E. e pertanto a condurlo a chiedere più spesso il parere di quest'ultimo" anche quando ciò non sia formalmente prescritto, e quindi, soprattutto, a conformarsi ad esso". Ora, il Consiglio non ha il compito di farsi distruggere e la sua logica non è quella che anima i sostenitori delle elezioni europee a suffragio universale e diretto.

Certo le vie della diplomazia sono - come quelle del Signore - infinite; ma nelle presenti contingenze ci sia permesso di avere maggiore fiducia in quella forza potenzialmente gigantesca che è il "popolo europeo".

Diceva l'on.le Gaetano Martino, durante una seduta del Parlamento (27 marzo 1962): "Anche noi oggi dobbiamo scegliere tra il vecchio e il nuovo tempo. Il vecchio tempo ci attrae con la forza delle tradizioni, con l'abitudine dei pregiudizi, con l'allettamento dei facili compromessi; il nuovo tempo richiede coraggio, sacrificio e fatica, di cui non noi, ma i nostri figli o nipoti, potranno per primi godere i frutti. Quale sarà la scelta della Europa? Dobbiamo credere che dopo millenni di slancio creativo, che l'hanno resa fucina spirituale dell'umanità e "memoria del mondo", l'Europa rifiuti di scegliere il nuovo tempo? Dobbiamo credere che l'Europa, maestra di saggezza, chiusi gli occhi dinanzi alla presente realtà del cosmo politico, in cui solo alle grandi formazioni continentali si offrono le più ampie possibilità di vita e di sviluppo? Noi abbiamo fede della risposta dell'Europa".

LA CLASSE LAVORATRICE ALLA VIGILIA DELLA FUSIONE DEI TRATTATI

di MARIO MELANI

sintesi di un dibattito (1)

* * *

La elaborazione di un nuovo Trattato della Comunità Europea rimette in gioco il contenuto dei trattati di Parigi e di Roma anche dal punto di vista della rappresentatività della classe lavoratrice e del suo maggiore inserimento nel processo di costruzione dell'Europa.

Coloro i quali, nei partiti e nei sindacati sono vicini agli interessi della classe lavoratrice e seguono l'evolversi della costruzione europea si interrogano per fare il punto e per delineare un piano comune di azione.

I sindacalisti, in quanto tali, erano presenti fino ad ieri nell'Alta Autorità della C.E.C.A. grazie all'uso che è stato fatto dell'art. 10 del Trattato di Parigi, ma lo sono oggi solamente nel Comitato Economico e Sociale ed in qualche altro organo consultativo di minore importanza.

---

(1) - Un dibattito si è svolto il 24 gennaio u.s. su iniziativa del "Nucleo Aziendale Socialista" delle Comunità Europee, presieduto da Mario Melani. Hanno partecipato al dibattito i seguenti membri del Comitato Economico e Sociale :
DALLA CHIESA E. - Segretario Internazionale U.I.L.
MONTAGNANI F. - Segretario Nazionale C.G.I.L.
COSTANTINI B. - Segr.Gen.Sindacato Ferrovieri (C.I.S.L.)
BONI P. - Segretario Generale F.I.O.M. (C.G.I.L.)
PIGA V. - Giornalista sindacalista
i responsabili italiani degli uffici europei della C.I.S.L. e LISPI i rappresentanti del N.A.S. delle Comunità Europee.
I membri della Commissione LEVI SANDRI, HAFERKAMP e BODSON, impossibilitati, avevano dato la loro adesione.

I responsabili sindacali si chiedono anzitutto se i lavoratori sono acquisiti all'Unità Europea e se i sindacati hanno sufficienti mezzi per combattere la loro battaglia sul piano europeo.

I lavoratori hanno la sensazione che la costruzione della Europa sia una azione di vertici, governativi e padronali e che la Europa che si và costruendo è quella liberale del "profitto". I lavoratori hanno tendenza a considerare l'area comunitaria come una area "compromissoria" in cui, per non intralciare lo sviluppo economico, la realizzazione dei piani e la competitività si deve accettare di mettere in sordina le proprie rivendicazioni, coperti in ciò dagli stessi sindacati.

La classe lavoratrice ed i sindacati che la rappresentano, attenti osservatori gli uni, solerti difensori gli altri dell'evolversi della situazione economica in campo nazionale e dei diritti che spettano ai lavoratori, manifestano profonda apatia nei confronti di tutto ciò che viene realizzato sul piano europeo.

I sindacati non sono riusciti e non hanno neppure tentato di costituire una piattaforma comune di rivendicazioni minime. La classe lavoratrice non ha ancora preso coscienza dell'azione della Comunità, è male o scarsamente informata da parte dei sindacati e perciò il processo di formazione dell'Europa viene a mancare della base popolare indispensabile per una costruzione democratica.

Vi sono problemi sociali sul piano europeo che sono lungi da essere risolti e la stessa libera circolazione, per esempio, incontra difficoltà di applicazione al primo segno di recessione in uno qualsiasi degli Stati membri tradizionalmente bisognoso di mano d'opera.

Come la classe lavoratrice ha potuto ridursi ad una attitudine così passiva di fronte alla costruzione dell'Europa? Eppure, i lavoratori sono usciti dalla guerra, attraverso la Resistenza, con la visione e la certezza che l'Unità della Europa sarebbe stato il risultato logico della volontà democratica dei Popoli.

Eppure, i lavoratori sono riusciti subito e successivamente in ciascuno dei paesi che costituiscono la Comunità Europea ad inserirsi di pieno diritto negli organismi costituzionali politici ed economici. Basterebbe citare la Costituzione Italiana in cui è chia

ramente affermato che la Repubblica italiana è "fondata sul lavoro". Nei nostri paesi, i sindacati sono riconosciuti e fanno parte degli organismi ufficiali della politica e dell'economia. Essi si caratterizzano perfino con la costituzione di gruppi di forza in seno ai raggruppamenti politici cui appartengono. Deputati e Senatori sindacalisti si trovano numerosi nelle rappresentanze parlamentari dei tre maggiori partiti italiani: il democratico-cristiano, il socialista ed il comunista. I governi dei paesi membri comprendono quasi sempre più di un ministro di estrazione sindacale. I lavoratori hanno in ciascuno dei nostri paesi, una notevole forza di negoziato.

Non è la stessa cosa sul piano europeo.

I sindacalisti, in quanto rappresentanti delle classi lavoratrici europee sono presenti oggi solamente in organi consultativi o di scarso potere quale il Comitato Economico e Sociale ed il Parlamento Europeo. Ed ancora, in seno al Parlamento Europeo, la rappresentatività della classe lavoratrice è lungi da essere completa. Soltanto i membri dell'Alta Autorità della C.E.C.A. una volta nominati avevano la facoltà, in virtù dell'art. 10 del Trattato, di "cooptare" un nono membro che per tacita consuetudine era un rappresentante delle forze del lavoro. Oggi, quel Trattato non esiste più per la parte relativa alla nomina dei membri dell'Alta Autorità, scomparsa com'è dopo la firma del Trattato di fusione degli Esecutivi. La Commissione unica, se comprende membri di origine sindacale, li comprende più per designazione governativa e partitica che per chiara rappresentatività sindacale.

Forse bisogna risalire alla divisione sindacale sul piano internazionale ed europeo per dare una giustificazione a questo stato di cose. La classe lavoratrice italiana e la sua rappresentatività sindacale divisi, è diminuita la forza di negoziato non soltanto dei sindacati stessi ma anche dei partiti dei lavoratori. La constatazione di questo stato di cose era ed è talmente dolorosa che i sindacati hanno preferito finora dedicarsi alla soluzione di problemi settoriali in campo nazionale trascurando i nuovi imperativi europei.

Così in alcuni paesi, per primo l'Italia, più della metà delle forze del lavoro non sono state informate sul reale significato della costruzione europea e sul ruolo che la classe lavoratrice poteva giocare. Per l'altra metà, soltanto i settori della metallurgia e del carbone sono stati sufficientemente considerati

vuoi per la presenza in seno all'Alta Autorità del commissario sindacalista cooptato, vuoi per la necessità di interessare i lavoratori di quei settori ai problemi di riconversione e di sviluppo.

I Sindacati, nel momento in cui si elabora il trattato di fusione della Comunità debbono rendersi conto della situazione. I sindacalisti che operano sul piano europeo nel Comitato Economico e Sociale come negli Uffici europei della C.I.S.L. e della C.G.I.L. - C.G.T. se ne rendono personalmente perfettamente conto. Tocca a loro di rappresentare queste esigenze in seno ai Direttivi dei propri sindacati nazionali e dei propri gruppi politici affinchè questi ultimi si adoperino presso le istanze governative di cui generalmente fanno parte e che sono in definitiva le vere e proprie protagoniste, in ultima istanza, della elaborazione del nuovo Trattato, perchè sia dato un significato effettivo e democratico alla partecipazione della classe lavoratrice alla costruzione dell'Europa.

Nulla più osta, apparentemente, ad un accordo fra i sindacati a livello europeo. La posizione della C.I.S.C. e della C.I.S.L. europee di adesione alla costruzione dell'Europa è nota ed è stata riaffermata da coloro che hanno partecipato al dibattito di cui la presente "memoria" costituisce la sintesi. Conviene rilevare l'atteggiamento di quelle organizzazioni sindacali che soltanto oggi si rendono conto della necessità della loro presenza e citare le parole dette dal Rappresentante dell'Ufficio europeo della C.G.I.L. - C.G.T. in quella occasione. Queste parole mostrano come è possibile adeguare l'azione alle nuove situazioni ma sono anche la dimostrazione di un impegno e di una volontà comune alle sopradette due organizzazioni di apportare il contributo e la forza loro alla costruzione di una Europa democratica e sociale. Riferendosi alla crisi attuale della Comunità il rappresentante della CGIL-CGT ha rilevato la debolezza delle forze tradizionalmente europeiste racchiuse in uno schema superato che non hanno colto ancora l'occasione della fusione dei Trattati per ripensare tutti i termini essenziali della costruzione europea, le sue finalità politiche ed economiche, la sua collocazione nel mondo dei rapporti internazionali, la validità delle sue istituzioni attraverso le forze concorrenti alla sua dinamica. "Un rilancio della costruzione europea è oggi legato alla definizione di una alternativa di tendenza. Ciò è ancora più vero per l'aspetto sociale dei problemi europei. Su questo piano è necessario colmare il vuoto dell'impotenza sindacale a livello europeo con una presenza sindacale unitaria europea ed in particolare per quel che ci riguarda come italiani di proiettare a livello europeo le conquiste già realizzate su questo cammino del

dialogo unitario. In questo senso, sormontando certi schemi tradizionali non più adeguati ai tempi, le forze sindacali possono effettivamente contribuire ad edificare quella realtà storica che è e deve essere l'Europa".

Il dibattito sulla situazione della Classe lavoratrice alla vigilia della fusione dei Trattati si conclude dunque con un invito unanime alla Unità sindacale sul piano europeo per rafforzare i mezzi idonei all'azione e cioè :

1) contribuire con una informazione capillare alla presa di coscienza della classe lavoratrice;

2) elaborare una piattaforma comune di rivendicazioni e dare maggior impulso alla politica sociale della Comunità;

3) ottenere una maggiore rappresentatività sindacale ed una più accentuata costituzione democratica degli organismi comunitari particolarmente nei confronti della Commissione Unica (esempio, riportato dell'art. 10 del Trattato di Parigi relativo alla "coopzione") e del Parlamento Europeo (rappresentatività totale ed elezione a suffragio diretto).

Soltanto così la classe lavoratrice potrà modificare la sua attitudine nei confronti della costruzione dell'Europa, fare cadere la sua diffidenza e la sua apatia per considerarsi anche essa PROTAGONISTA della costruzione dell'Europa Unita.

LA POLITICA SOCIALE E LA FUSIONE DELLE COMUNITA'

di VINCENZO GUIZZI

I - Necessità di una politica sociale nel Trattato unico

Esiste una politica sociale Comunitaria? Se per essa si intende un insieme organico di obiettivi e di mezzi idonei a raggiungerli, dovremmo dare una risposta negativa, per quanto paradossale ciò possa apparire. E' vero che il Trattato C.E.E. ha rappresentato un netto passo innanzi rispetto a quello C.E.C.A. (nel Trattato Euratom la tematica sociale è pressochè inesistente, limitandosi a norme di protezione sanitaria e di controllo di sicurezza) e ciò del resto vale per quasi tutte le materie del primo nei confronti del secondo. E' evidente che il passo avanti si riferisce alla maggiore completezza della normativa, chè sul piano pragmatico, partendo da una normativa spesso evanescente, la Alta Autorità ha svolto - e questa considerazione è ormai divenuta un luogo comune nella letteratura comunitaria - una notevole attività che attraverso un tessuto di iniziative, talvolta coraggiose, e comunque possibili per i diversi poteri e mezzi di cui dispone, ha finito col costituire un vero nucleo di politica sociale.

Un'affermazione altrettanto ripetuta, ma non meno vera, consiste nel constatare che da una normativa più ampia la Commissione della C.E.E. è arrivata a risultati nell'insieme deludenti, se si eccettua qualche settore (soprattutto la libera circolazione dei lavoratori).

Poichè non c'è stata finora una vera politica sociale la fusione dei Trattati può essere la grande occasione per ristabilire un più giusto equilibrio tra le varie parti della costruzione comunitaria assegnando al settore sociale il posto di primo piano che gli spetta. Con un secondo paradosso potremmo contestare la fondatezza del principio di una "politica sociale" nella misura in cui l'integrazione europea realizzasse uno sviluppo armonico delle varie regioni e settori e determinasse una più equa redistribuzione dei redditi e la salvaguardia degli interessi dei lavoratori. Una sana politica economica volta in tal senso realizzerebbe già in se gli obiettivi di "politica sociale".

Ma l'esperienza acquisita mostra che gli squilibri regionali e settoriali invece di attenuarsi si sono spesso accresciuti e che i benefici, spesso ragguardevoli - considerati in assoluto - goduti dalle classi lavoratrici sono stati troppo l'effetto indiretto di uno sviluppo economico non sempre equilibrato ed ordinato e non una vera redistribuzione, dovuta a una partecipazione effettiva di queste e nella misura dovuta al benessere comune.

Senza addentrarci in discussioni che ci porterebbero al di là dei limiti della presente nota, a carattere schematico, riteniamo di poter concludere che una politica sociale adeguata si impone per accompagnare l'evolversi della politica economica comunitaria, modificarne, o ripararne degli effetti negativi e, meglio ancora - ed è qui che le forze democratiche devono far sentire il loro peso-, prevenirli.

II - Quadro per una politica sociale: la programmazione comunitaria

Per fare ciò è necessario effettuare l'inventario delle norme esistenti, operando le opportune scelte e elaborando una normativa, contenente non più disposizioni vagamente programmatiche, ma aventi forza cogente, con la possibilità di una loro applicazione con strumenti giuridici efficaci. E non bisogna limitarsi alla strumentazione giuridica - che pure è fondamentale - ma prevedere adeguati strumenti di intervento sul piano finanziario . Pervenire in tal modo alla presentazione di una vera "politica sociale" della Comunità.

A nostro parere esiste oggi una possibilità di aggancio per una politica sociale ed è offerta dal programma di politica economica a medio termine. Evidentemente il discorso si sposta così verso il programma che dovrebbe a sua volta essere reso operante e non limitarsi a enunciazioni generali senza una strumentazione concreta.

Il programma a nostro avviso ha individuato uno dei punti centrali della politica sociale comunitaria : la politica dell'occupazione. Questa del resto, di fronte alla rapida evoluzione tecnologica e alla conseguente necessità di ristrutturazioni e di spostamenti di manodopera, è destinata ad assumere un'importanza capitale nell'ambito della politica economica generale di cui diventerà elemento condizionante di sviluppo.

Assumendo come vere le proiezioni contenute nel programma, si può rilevare che esse mostrano chiaramente i limiti del mercato del lavoro comunitario e la necessità di mettere in opera una politica comune dell'occupazione, onde pervenire alla indispensabile mobilità geografica e professionale della manodopera. Una tale politica esiste attualmente solo in embrione, da un lato con la realizzazione, ancora parziale, della libera circolazione della manodopera (mobilità geografica), dall'altro con l'enunciazione- che purtroppo è restata solo tale - di una politica comune di formazione professionale (mobilità professionale).

Sul piano giuridico resta aperto il problema del valore da attribuire al Programma che è uno strumento sui generis, la cui applicazione è lasciata piuttosto alla buona volontà dei governi.

III - La pietra angolare del sistema in futuro : la politica dell'occupazione.

Di occupazione si parla nell'art. 118 del Trattato C.E.E. pena e tormento degli interpreti giuridici. Ma quale che sia l'interpretazione che si voglia dare di quest'articolo, la realtà è che esso prevede in vari settori, tra cui l'occupazione, un'attività di studio e di coordinamento, magari d'impulso, da parte della Commissione, ma soprattutto una collaborazione intergovernativa. Per il suo contenuto la norma è importantissima perchè abbraccia, si può dire, gran parte del settore sociale; solo che la sua portata giuridica è estremamente limitata.

L'esperienza acquisita in materia deve essere di insegnamento per il futuro. Se si vogliono realizzare effettivi progressi in politica sociale, quel quadro generale che è l'art. 118 deve divenire operante nel nuovo Trattato con la necessaria strumentazione giuridica, dotata di un carattere genuinamente comunitario.

Per l'occupazione deve essere prevista la possibilità che l'Esecutivo proponga al Consiglio regolamenti che disciplinino nei termini generali la materia e che esso stesso emani direttive e raccomandazioni che lascino un certo margine di discrezionalità ai governi nella scelta dei mezzi.

Nel nuovo Trattato devono essere inserite le norme

sulla libera circolazione, non solo sotto l'aspetto del diritto dei lavoratori alla scelta dell'impiego su tutto il territorio della Comunità, ma anche, come strumento di politica economica, in funzione della realizzazione di una politica comune dell'occupazione. Il Trattato dovrebbe contenere l'essenziale della nuova normativa formatasi con l'elaborazione dei successivi regolamenti, rinviando per i dettagli a questi ultimi.

Un passo fondamentale dovrebbe essere compiuto nel nuovo Trattato ed esso rappresenterebbe un elemento veramente rivoluzionario : il riconoscimento di una comune responsabilità finanziaria in materia di occupazione. Qualcosa esiste già, ma si tratta di farne un principio basilare della politica comunitaria e coordinare e generalizzare gli elementi già esistenti.

In una dinamica politica dell'occupazione le forze non occupate dovrebbero essere considerate come riserva di manodopera da qualificare per la destinazione a nuovi impieghi produttivi.

La Comunità dovrebbe avere la capacità finanziaria per sostenere le spese di "attesa" di un nuovo impiego, nonchè quelle di orientamento e di formazione professionale.

Parallelamente alla politica dell'occupazione, e con essa integrantesi, la nuova Comunità deve prepararsi a condurre una adeguata politica di riconversione per far fronte ai rivolgimenti strutturali e alle crisi che hanno colpito e colpiranno in futuro non solo singole imprese, ma anche interi settori e regioni.

Il nuovo Trattato, partendo da alcuni spunti offerti dalla normativa C.E.E., ma soprattutto dall'art. 56 del Trattato C.E.C.A. e dalla felice prassi instauratasi in applicazione di questo, deve prevedere una disciplina del fenomeno della riconversione in collegamento con la politica di sviluppo regionale e, come s'è detto, con quella dell'occupazione. L'esperienza C.E.C.A. deve essere continuata ed estesa a tutti i settori economici, convogliando varie forme di intervento finanziario per far fronte alle operazioni strettamente di riconversione e a quelle di riqualificazione e nuova sistemazione della manodopera.

E' chiaro che in questo come in altri casi si pone un problema che investe il futuro di tutta la Comunità : la disponibilità di mezzi propri. Solo con mezzi finanziari propri la Comu

nità potrà condurre una politica sociale efficace e dinamica, capace di incidere sulla realtà esistente, avviando le opportune trasformazioni.

Riteniamo che non sia neppure indispensabile la previsione di un fondo speciale per la politica sociale, potendo essa essere realizzata nel rispetto dell'unità del bilancio.

In ogni caso un fondo sociale speciale avrebbe un senso solo se fosse dotato - diversamente da quanto accade ora per quello esistente - di effettiva autonomia, con la possibilità di operare gli opportuni ristorni, il riporto dei fondi agli esercizi successivi, cumulandoli in modo più o meno illimitato, e la libertà di distribuirli tra le varie attività.

Con la fusione dei Trattati e delle Comunità deve comunque essere risolto il divario esistente fra finanziamento C.E.C.A. e C.E.E. delle attività sociali, il perpetuarsi della situazione attuale creerebbe delle vere e proprie discriminazioni tra le varie categorie di lavoratori. Ciò non deve, d'altra parte, significare un livellamento del settore C.E.C.A. con quello C.E.E. perdendo uno dei più potenti mezzi dei quali si è finora disposto per svolgere una politica comunitaria autonoma. E' questo uno dei temi più spinosi, ma più significativi e vitali sul quale devono misurarsi le forze democratiche europee a pena di rinunciare all'esperienza comunitaria nel suo complesso.

IV - Armonizzazione sociale: collaborazione tra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali.

Anche per la restante materia contenuta nell'art. 118 e che rientra nell'armonizzazione sociale generale, molti studi sono stati compiuti (anche in sede di programma economico a medio termine) o devono essere ultimati, ma è ora di passare ad uno stadio ulteriore.

Col nuovo Trattato la situazione sarà matura per pervenire ad una normativa comunitaria che fornisce le linee da seguire per quanto riguarda la durata e le condizioni di lavoro, la protezione delle categorie più vulnerabili, giovani e donne, nonchè la sicurezza sociale. Per quest'ultima le divergenze ancora esistenti sono tali che sarà difficile eliminarle a breve scadenza,

ma le disposizioni del futuro Trattato possono fissare alcuni principi ispiratori che almeno impediscano un andamento divergente in avvenire (si vedano le recenti Ordonnances francesi che rappresentano un netto passo indietro rispetto all'evoluzione generale della sicurezza sociale) e indichino i modi per il finanziamento.

In stretto collegamento con la sicurezza sociale, il nuovo Trattato dovrebbe delineare una politica della sanità pubblica, che predisponga gli opportuni strumenti per proteggere i lavoratori e le popolazioni dai rischi crescenti, dovuti spesso al prodigioso sviluppo della tecnica e all'espandersi delle attività industriali. Pur lasciando largo spazio alla competenza dei poteri pubblici nazionali, la Comunità dovrebbe in futuro offrire soluzioni comuni ed in certi casi intervenire con propri controlli, traendo spunto da quanto già si fa in campo nucleare e si tenta di fare in materia di sicurezza mineraria.

E' naturale che in questi anni incomberà alla Commissione e ai governi un duro lavoro per gettare le basi di una possibile armonizzazione da suggellare nelle disposizioni del Trattato unico.

Ma per portare avanti questa normativa comunitaria avanzata e poterla più facilmente farla accettare nei sei Paesi, si potrebbe studiare una collaborazione tra Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali, in attesa delle tanto auspicate elezioni a suffragio diretto.

Il Parlamento Europeo con la sua esperienza, e lavorando in stretto contatto con l'Esecutivo comunitario, potrebbe spianare il terreno preparando alcuni testi quadro che i singoli Parlamenti dovrebbero trasformare in leggi nazionali. L'esistenza di rappresentanti dei Parlamenti nazionali in seno al Parlamento Europeo assicurerebbe la presenza delle istanze nazionali e imporrebbe di tener conto di situazioni nazionali particolari.

Un simile collegamento tra Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali si affiancherebbe all'azione propria ed autonoma delle istituzioni comunitarie che provvederebbero all'applicazione della normativa comunitaria per mezzo di strumenti comunitari.

V - Formazione di norme collettive europee : necessità di un potere sindacale su scala europea.

La dinamica dei salari dovrebbe essere lasciata alla contrattazione collettiva tra le parti sociali a livello europeo; per giungere ad un tale risultato è necessario continuare il lavoro appena intrapreso da parte dell'Esecutivo e degli stessi partners sociali e soprattutto promuovere la formazione di forti centrali sindacali, senza preclusioni, a livello comunitario. E' un'opera difficile e alla quale dovranno dedicarsi le organizzazioni sindacali stesse, ma essa è indispensabile e va favorita da parte dei poteri "pubblici comunitari". Oltre ai contatti più o meno informali che già tiene l'Esecutivo (e prima i singoli Esecutivi) e alla rappresentanza di alcune organizzazioni sindacali in seno al Comitato Economico e Sociale, è necessario far partecipare le parti sociali alla preparazione degli atti più importanti della politica comunitaria. E' questa per esempio una carenza del Primo Programma di politica economica a medio termine che non è stato sufficientemente discusso con le organizzazioni sindacali: si può riparare in futuro ricorrendo alla stretta collaborazione delle parti sociali nella fase di applicazione.

E' questo uno dei punti nei quali maggiormente si dovrebbe sentire in senso benefico l'adesione del Regno Unito con il decisivo apporto delle forti centrali sindacali inglesi.

Il Trattato unico potrebbe includere nella gerarchia delle fonti giuridiche le norme collettive formate a mezzo di convenzioni europee e contenere una disciplina generale delle stesse , cioè una sorta di norme sulla produzione, lasciando invece la fonte di produzione nell'accordo delle parti. Questo sarebbe a nostro avviso un altro degli elementi veramente nuovi del Trattato unico e della nuova Comunità integrata.

IV - Conclusioni.

Il nuovo Trattato richiederà per il capitolo dedicato alla "politica sociale" una dura lotta da parte delle forze democratiche europee, ma essa sarà indispensabile per dare un'impronta particolarmente qualificante alla fusione delle Comunità.

Per il settore sociale, così come per tutti gli altri ,

ma forse per esso in modo tutto speciale, si rende indispensabile l'autonomia finanziaria della Comunità. Nel caso in cui si continui a prevedere un Fondo Sociale particolare il nuovo Trattato dovrebbe fornire l'occasione per la creazione di un Fondo, non a carattere limitato come quello attuale, ma da utilizzare per il finanziamento dei diversi aspetti della politica sociale, e in particolare : politica dell'occupazione, orientamento e formazione professionale, politica di riconversione.

Il nuovo Trattato dovrebbe contenere una vera normativa sociale, conglobando quanto c'è già di positivo nei Trattati esistenti o quanto l'esperienza e la legislazione comunitaria attuale possono offrire, ma ampliando e sviluppando questi elementi con la previsione di concreti strumenti di applicazione, sul piano giuridico e finanziario, mettendo l'accento sulla politica dell'occupazione, con tutte le sue implicazioni, sulla politica di riconversione, su una vasta armonizzazione sociale in vari campi.

Il Parlamento Europeo potrà sin d'ora offrire il suo contributo preparando o favorendo la formazione di una disciplina comunitaria in vari settori della politica sociale. Ma perchè quest'ultima sia promossa e controllata efficacemente, nella sua applicazione da parte degli organi esecutivi, è indispensabile la esistenza di un forte potere democratico che dovrebbe tradursi in accresciute funzioni del Parlamento Europeo e nella sua elezione a suffragio diretto e anche nella formazione di un efficiente potere sindacale europeo.

Bisognerà convincere l'opinione pubblica che, parlando di democratizzazione delle Comunità, non si tratta del comodo condimento di ogni minestra comunitaria ma di una condizione sine qua non di un ulteriore progresso nell'integrazione. Le forze europee veramente democratiche non possono più accettare l'integrazione ad ogni costo, ma solo un certo tipo di integrazione, che poi realizzi un certo tipo di Comunità europea.

L'esistenza di un potere democratico, effettivo, è la unica garanzia che l'integrazione si compia in modo organico ed equilibrato e, visto nella prospettiva di politica sociale, che il "sociale" sia presente nei vari settori economici e che questi non si sviluppino in senso divergente dall'interesse delle classi lavoratrici e dall'interesse generale.

Allegato 1

Articoli dei 3 Trattati C.E.C.A., C.E.E. e C.E.E.A. riguardanti la politica sociale.

Trattato C.E.C.A.

Preambolo; artt. 2, 3, 46, 5° (tenore di vita; occupazione; miglioramento condizioni di vita nel progresso)

55 (ricerche, igiene e sicurezza del lavoro);

56, 54 e 46, 4° (riconversione delle imprese e riqualificazione professionale dei lavoratori)

68 (salari); 69 (libera circolazione lavoratori).

Trattato C.E.E.

Preambolo; art. 2 (miglioramento tenore di vita, condizioni occupazione, riduzione disparità tra regioni)

artt. 48-49 (libera circolazione dei lavoratori)

50 (scambio di giovani lavoratori)

51 + 121 (sicurezza sociale lavoratori migranti)

Titolo III Politica sociale - Capo I Disposizioni sociali : artt. 117 - 122. In particolare; artt. 117-120 (armonizzazione sociale in vari settori: occupazione, diritto al lavoro e condizioni di lavoro; sicurezza sociale; protezione contro infortuni e malattie professionali; igiene del lavoro; diritto del lavoro; parificazione salari maschili e femminili; congedi retribuiti).

Art. 122 (relazione sociale annuale e altre relazioni su richiesta del Parlamento Europeo).

Cap. II Fondo Sociale Europeo: artt. 123-128. In realtà l'art. 128 riguarda la formazione professionale e va combinato con l'art. 41 (formazione professionale in agricoltura).

Esistono vari altri articoli nel Trattato C.E.E. che pure non essenso stati previsti specificamente per la materia sociale possono essere in essa largamente utilizzati. Ricordiamo per la loro importanza gli artt. 100-102 (ravvicinamento delle legislazioni) e 235 (possibilità di atti del Consiglio anche in casi non previsti nel Trattato).

Va aggiunto che tutte le politiche comuni, e si può dire un po' tutta la materia del Trattato, hanno riflessi sociali spesso importanti, come è stato riconosciuto espressamente dall'Esecutivo stesso.

Allegato 2

Fonti essenziali

Trattati C.E.E., C.E.C.A., C.E.E.A.

Trattato sulla fusione per l'istituzione di una Commissione e di un Consiglio unico. (Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità Europee).

IX Relazione generale sull'evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1965 (dal 66/III-66-67).

X Relazione generale sull'evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1966 (doc. 62/III/67-68).

Progetto di programma di politica economica a medio termine - Allegati (in particolare all. II).

Programma di politica economica a medio termine (1966-67) in Gazzetta Ufficiale n. 79 del 25.4.1967.

Relazione ELSNER a nome della Commissione economica e finanziaria del Parlamento Europeo sulla proposta della Commissione della C.E.E. al Consiglio concernente il progetto di programma di politica economica a medio termine (doc. 129/1966-67).

Relazione PETRE a noem della Commissione sociale del Parlamento Europeo sulla politica di riconversione (aspetti sociali della riconversione) doc. 51/1966-67).

Relazione DITTRICH-TROCLET a nome della Commissione sociale sulle prospettive della politica sociale europea in seguito alla sessione del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 1966. (doc. 171/66-67).

Relazione TROCLET a nome della Commissione sociale del Parlamento Europeo sugli aspetti sociali della fusione degli Esecutivi della Comunità (doc. 38/65-66).

Von der GROEBEN - von Boeckh, Kommentar zum EWC-Vertrag, Baden Baden Bonn 1958.

Wohlfarth ed altri, Die europaische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin und Frankfurt, 1960.

Quadri, Monaco, Trabucchi ed altri: Commentario al Trattato C.E.E., Milano 1965 (ivi biliografia).

Atti dei colloqui tenuti a Liègi nel 1965 e nel 1967 :

La fusion des Communautés Européennes La Haye, 1965 :
La fusion des Communatés Européennes au lendemain des accords de Luxembourg, La Haye 1967.

Nella letteratura in materia di politica sociale rinviamo per un panorama sulle varie materie a TROCLET, Eléments de droit social européen, Bruxelles 1963

Trattato C.E.E.A

Preambolo (aumento benessere; salvaguardia salute popolazione)

Capo III : Protezione sanitaria : artt. 30-39.

Capo VII : Controllo di sicurezza : artt. 77-85.

art. 96 (accesso agli impieghi qualificati nel settore nucleare)

All. I n. IV - Studio degli effetti nocivi delle radiazioni sugli esseri umani.

LA FUSIONE DELLE COMUNITA' E I PROGRAMMI AEREOSPAZIALI EUROPEI

di ORIO GIARINI

1. Uno degli elementi principali che spiegano il relativo successo della Comunità Economica Europea, di fronte ai più evidenti insuccessi della CECA e dell'Euratom, è il suo carattere globale: essa abbraccia un larghissimo settore di tutta l'economia. Dobbiamo oggi riconoscere che già dieci anni or sono Nicola Catalano difendeva il carattere sovrannazionale implicito della Commissione della CEE di fronte anche all'Alta Autorità della CECA con argomenti che non furono sempre apprezzati dai federalisti e dai funzionalisti. Di fronte alla autorità più decisamente sovrannazionale dell'organo esecutivo della CECA, che soddisfava le esigenze più formaliste, restava l'obiezione di fondo: a che serve un'Alta Autorità in un settore tanto limitato, se questa autorità non arriva a incidere anche su tutte le interdipendenze (trasporti, materiali di concorrenza, nuove sorgenti di energia etc.) che inevitabilmente condizionano il settore del carbone e dell'acciaio?

Se i federalisti, di fronte allo svilupparsi delle proposte nate alla conferenza di Messina e in altri incontri meno ufficiali, si rivelarono talvolta troppo condizionati dallo shock provocato dalla sconfitta della CED, nemmeno i funzionalisti possono però mostrarsi troppo soddisfatti. Gli storici imparziali del futuro constateranno che all'epoca di Messina, il rilancio europeo, per Monnet e i vari funzionalisti, doveva soprattutto passare per l'Euratom: ciò che spiega come il suo primo presidente fu un francese, mentre la CEE fu diretta sin dall'inizio dal prof. Hallstein.

Oggi, nel 1968, semmai, i federalisti "istituzionalisti" rischiano anche troppo di constatare di aver avuto ragione : la larga base sociologico-economica della CEE è sempre meno sufficiente a sostenere lo slancio integrazionista delle Comunità di fronte alla mancanza di vero e solido potere politico.

Non toccheremo, in questo intervento, il puro problema politico, che resta il problema fondamentale, ma verificheremo le premesse sociologico-economiche.

2. Nella misura in cui la CEE, motore dell'integrazione economica europea, mette in luce tutta una serie di contraddizioni e di insufficenze del trattato, è ovvio che una prima cosa da fare è di rafforzare o di ricostituire la sua globalità tramite la fusione o meglio tramite l'assorbimento della CECA e dell'Euratom nel corpo della CEE. Ciò dovrebbe permettere, ad esempio, una razionale impostazione del problema che riguarda la coordinazione di tutte le fonti di energia. Ciò dovrebbe permettere alla Comunità unificata di irrorare i vari settori della CEE, della presa in considerazione di quel fondamentale fattore della produzione che è il livello tecnologico: l'interpretazione estensiva di certi articoli del trattato dell'Euratom dovrebbe permettere un tale sviluppo.

3. Lasciamo però ad altri il compito di esaminare i problemi di come mescolare gli ingredienti contenuti nei tre trattati per cucinare un trattato unico e che sia il migliore possibile dal punto di vista politico ed economico europeo.

Ci sembra qui importante, e francamente, essenziale, attirare l'attenzione su tutto quello che nei trattati non c'è, e che per via di conseguenza riduce già al punto di partenza ogni tentativo di ridare alla Comunità Europea quella base di globalità più larga possibile che le permetta un nuovo slancio.

Alcuni esperti americani hanno calcolato che ogni dieci anni le conoscenze acquisite da un uomo non sono più valide che per la metà, se non sono costantemente rinnovate. Viviamo sempre di più in un mondo nel quale l'ignoranza non è più solamente rappresentata da quello che non si sà, ma sempre di più da quello che si conosce e che nel frattempo è diventato falso. Questo secondo tipo di ignoranza è molto più difficile da sradicare che non il primo, ed è in fondo il problema politico-sociale principale della società post-industriale.

Questa diversione ci permette di mettere a fuoco il fatto che i trattati di Roma (Mercato Comune e Euratom) sono stati concepiti e scritti più di dieci anni or sono, mentre quello di Parigi (la CECA), supera ormai i tre lustri.

All'epoca in cui questi trattati furono stilati, essi coprivano globalmente, una parte importante di tutta la realtà economica. Ora, il fatto principale non è tanto che i trattati abbiano dovuto rinunciare ad applicarsi a tutti i settori previsti, quanto la costatazione che la realtà socio-economica si è nel frattempo notevolmente estesa e che quindi le zone di applicazione dei trattati si sono ridotte, riducendo via via il loro carattere globale.

Ciò è particolarmente vero per quel che riguarda i programmi aereospaziali europei, parte dei quali sono già in cantiere, altri sono in via di discussione, altri ancora stanno cominciando a delinearsi. Di fronte a tali settori che per esempio negli Stati Uniti, in via diretta o indiretta sono responsabili dei tre quinti di tutti gli investimenti per la ricerca, le Comunità europee agiscono come se non esistessero.

E quando si mettono in moto i programmi aereospaziali si mette in moto l'industria elettronica, quella dei materiali avanzati, una parte dell'industria chimica e perfino l'industria dell'energia nucleare (problemi legati alla propulsione, ai laboratori di energia per lo spazio ecc.)

Non toccheremo il settore militare, dove lo spazio rischia di portarci col tempo anche una parziale rivalutazione delle piccole sovranità nazionali.

Lo sviluppo del settore aereospaziale ci prepara importanti rivoluzioni: nel settore delle telecomunicazioni, della metereologia (e come tale, può col tempo diventare un elemento fondamentale per l'industrializzazione dell'agricoltura), della navigazione, dei trasporti ecc.

In realtà il settore aereospaziale ci prepara una grande rivoluzione culturale in tutti i settori, permettendoci di fare enormi progressi quanto alla conoscenza dell'ambiente fisico in cui viviamo: l'uomo non avrà più le stesse idee e la stessa morale quando conoscerà più chiaramente le condizioni naturali della sua esistenza.

Oggi ancora, molti sono coloro che non vedono a cosa la conquista dello spazio serve: non ci si meravigli allora che nel dicembre del 1859, anno in cui Darwin pubblicava il suo "Origini della Specie", il presidente della società inglese di scienze biologiche, proclamasse, nel suo rapporto annuale, "sono spiacente di dire che in quest'anno nessun contributo rilevante è da segnalare nel campo della biologia".

4. A questo punto conviene ancora una volta riprendere la discussione sulle proposte di Comunità Tecnologica Europea che sono state variamente avanzate e discusse.

A noi sembra che il solo modo realistico di affrontare il problema dell'adeguamento delle strutture di ricerca in Europa è di tener conto dei seguenti punti :

a) la ricerca fondamentale non ha che molto raramente un'incidenza immediata nei settori di applicazione. Quasi mai, una invenzione che si ponga al livello della ricerca fondamentale, trova una applicazione pratica - con effetti economici - prima di una decina d'anni. La ricerca fondamentale deve piuttosto far parte delle strutture che concernono l'insieme dei problemi che riguardano l'educazione

b) la ricerca applicata e lo sviluppo (R and D), sono un vero e proprio fattore della produzione, allo stesso titolo del capitale, del lavoro e delle materie prime. Come tale non possono essere disgiunti dai rispettivi settori di applicazione e non si può giungere all'assurdo per cui ci sia per esempio una Comunità europea che si occupi di sviluppo dell'industria dell'acciaio in Europa da una parte, e una Comunità tecnologica europea dall'altra che faccia per conto suo programmi di sviluppo di nuovi processi e programmi di miglioramento di processi esistenti per la ghisa e l'acciaio. In realtà si tratta di inserire una adeguata programmazione e stimolo alle ricerche nell'ambito dei programmi di sviluppo che la comunità europea ritiene di lanciare (sia a medio termine, che a lungo termine).

c) ci sono poi settori e non tecnologie, che rappresentano lo sviluppo tecnologico di punta (fra questi appunto il settore aereospaziale) e che hanno bisogno di un rilancio e di una coordinazione particolare data la loro importanza strategica per il livello tecnologico e scientifico in generale. Neanche in questo caso conviene si parli di Agenzie o di Comunità staccate, dato che proprio per i programmi più avanzati, non conta solo una piccola parte dell'industria di punta, ma conta di avere disponibile al migliore dei livelli possibili, tutta l'infrastruttura industriale.

I settori avanzati sottolineano e a volte esasperano le interdipendenze; si può forse fare qualche fuoco d'artificio di fortuna una tantum, senza ricorrere a un miglioramento globale di tutte le strutture industriali, ma ciò non basta a mette

re in piedi un vero e proficuo programma di sviluppo tecnico ed economico.

Conviene d'altra parte, per poter meglio avanzare nei settori di tale grande interesse, di avere dei programmi specializzati, inseriti adeguatamente nell'insieme di tutte le operazioni globali. Un po' come la NASA si inserisce nella realtà politica ed economica americana con centinaia di interdipendenze. In altri termini, l'Europa ha bisogno di un programma aereospaziale europeo, e la miglior maniera per coordinarlo e svilupparlo, sarebbe sotto forma di una agenzia subordinata alle autorità che hanno la responsabilità globale dell'economia europea.

5. Cos'è che succede oggi nel campo aereo-spaziale in Europa? Le Comunità Europee ne sono praticamente tagliate fuori. L'Inghilterra, dopo essere stata fino ad alcuni anni or sono l'unico stato europeo ad avere seguito un programma di sviluppo globale, ha cominciato a ridurre qua e là i suoi programmi, senza troppa logica, e trovandosi praticamente oggi in disperata ricerca di una politica conseguente nel settore. Uno degli ultimi peccati anti europei della Gran Bretagna e uno dei suoi più monumentali errori tattici è stato commesso due anni or sono quando la Gran Bretagna, che si trovava in posizione privilegiata in seno all'ELDO (l'organizzazione europea che prepara il missile europeo), non ha avanzato, partendo da questo nucleo, delle proposte per un programma spaziale europeo, basato su delle strutture istituzionali rafforzate e che ne avrebbero fatto una pedina fondamentale per affrontare al livello della CEE il problema dello sviluppo tecnologico, dello spazio e dell'entrata della Gran Bretagna.

E' invece necessario ammettere, come ormai lo riconoscono le riviste specializzate americane, che l'unico stato europeo che ha un buon programma nel settore aereospaziale (forse troppo ambizioso, ma comunque abilmente impostato e condotto) è quello francese. La Francia è diventata il perno della industria aereospaziale europea, con programmi bilaterali ora con la Gran Bretagna, ora con la Germania, ora con tutti e tre e con un programma di riserva sufficiente a rimpiazzare in tutto e per tutto l'ELDO nel caso in cui questo fallisse completamente. Tutto ciò è favorito dal fatto che Francia, Germania e Gran Bretagna rappresentano da sole

più del 75% del mercato aereospaziale europeo e che su questa base gli altri paesi hanno poco peso contrattuale. Ciò non toglie che nessuno, al di fuori della Francia ha veramente esaminato in Europa a fondo la questione e avanzato dei piani concreti : una maniera di dimostrare di essere europei da parte del governo italiano o tedesco o del Benelux, sarebbe quello di domandare alla Commissione delle Comunità l'elaborazione di un piano di sviluppo dell'industria aereospaziale in Europa.

Quanto alle organizzazioni aereospaziali europee, siamo oggi di fronte a un tentativo di elaborare, accanto a quanto già esiste sul piano più propriamente aereonautico - su base bi o trilaterale - (elicotteri, Concorde, missili di guerra, airbus ecc.), un programma spaziale europeo. Questo programma sarà delineato da un Comitato entro il prossimo mese di marzo e presentato alla Conferenza Spaziale Europea, organismo intergovernativo che cerca di preparare il terreno per la fusione degli organismi spaziali europei (ELDO/CECLES per i missili, ESRO per i satelliti scientifici e forse anche di applicazione pratica, CETS che è la conferenza europea delle telecomunicazioni spaziali).

Enormi problemi di strutture e di istituzioni si pongono (per esempio non tutti questi organismi hanno lo stesso numero di membri), ma tale costatazione non è sufficiente per evitare di rendersi conto che in un modo o nell'altro la preparazione di un programma spaziale europeo è prima o poi inevitabile. Questo programma riguarderà col tempo problemi come quello del trasportatore aereospaziale, dei satelliti di telecomunicazione, metereologici, eccetera.

6. Con questa breve nota non abbiamo potuto e voluto che tracciare a grandi linee un problema che ci sembra della più grande importanza strategica per quel che riguarda l'avvenire della costruzione dell'Europa.

Nella misura in cui si accetta il fatto che si può ragionevolmente procedere sulla strada dell'integrazione europea, non solo sul piano principale delle esigenze istituzionali, ma anche su quello della preparazione del fondamento sociologico di una società europea interdipendente in via di formazione , bisogna non perdere di vista quello che sta succedendo al di fuori e attorno alle comunità.

La globalità delle Comunità europee rischia di ridursi via

via, e l'Eurosfera dopo aver creduto di coprire il campo di una luna piena, rischia ad avere a che fare con una mezza luna se non addirittura a un quarto di luna.

In questo contesto vorremmo anche ricordare le analisi fatte da Alastair Buchan a conclusione del ciclo di pubblicazioni sulla Difesa, Tecnologia e Alleanza Occidentale.

Quello che qui proponiamo, per il settore più specificatamente e più globalmente aereospaziale, è proposto da Buchan per il settore della produzione per la difesa sotto il titolo di "Autorità Europea per i Progetti Avanzati". Con la differenza che Buchan accoglie anche ipotesi oggi in verità piuttosto improbabili come quella di una Comunità Tecnologica Europea (sia pure con precisazioni che si avvicinano alle nostre tesi) e quella per una Commissione Europea di Difesa.

In realtà l'essenziale per l'Eropa è di impedire oggi che la fusione delle Comunità risulti in un condizionamento definitivo delle attività della CEE-CECA-EURATOM a settori tradizionali, e cercare piuttosto di rimettere a giorno la sua globalità. Se il settore aereospaziale mancherà, la Comunità Europea sarà fondata su una realtà sociologica ridotta rispetto ai grandi problemi tecnico-economici che il mondo moderno deve affrontare e il suo declino sarà confermato anche sul piano della stessa funzione tecnocratica.

Il Programma Aereospaziale Europeo deve farsi nel quadro della Comunità Europea, mettendo a disposizione una struttura che benefici dell'insieme delle politiche di rinnovamento di tutte le strutture economiche e produttive del Mercato Comune, e dotata d'altra parte di sufficiente autonomia per promuovere con mezzi adeguati un tale programma.

In ogni caso sarà comunque necessario alla lunga di studiare delle forme di collaborazione fra le Comunità Europee e le strutture che saranno via via definite dalla Conferenza Spaziale Europea.

LA FUSIONE DEI BILANCI COMUNITARI VERSO UN VERO BILANCIO SOVRANAZIONALE

di SERGIO GUCCIONE

1. Introduzione

Quali sono le caratteristiche che si ritrovano nel sistema di bilancio delle Comunità europee, quale giudizio ne deve essere dato, quali soluzioni possono preconizzarsi tenendo presenti le condizioni attuali e gli sviluppi futuri delle Comunità stesse?

I "fatti finanziari" della Comunità si riflettono nell'esercizio finanziario la cui durata copre un anno. Quest'ultimo non coincide nel Trattato di Parigi e nei Trattati di Roma. Nel Trattato istitutivo della C.E.C.A. infatti, l'anno finanziario decorre dal I luglio al 30 giugno; in quelli istitutivi della C.E.E. e della C.E.E.A. dal I gennaio al 31 dicembre. Con l'art. 21 del Trattato dell'8 aprile 1965, che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee, l'esercizio finanziario della C.E.C.A. è stato sincronizzato con quello delle altre due Comunità. Per conseguenza esso copre l'arco dell'anno solare.

I bilanci delle tre Comunità rispondono alle regole dell'unità, dell'universalità, dell'integrità e dell'annualità secondo modi propri determinati, in parte, dalle particolarità che li differenziano dai bilanci nazionali.

2. La struttura finanziaria del bilancio della C.E.C.A.

La struttura finanziaria del bilancio della C.E.C.A. non può essere definita di tipo tradizionale e ciò per diverse ragioni che trovano fondamento nel Trattato istitutivo. La diversità è già nella presentazione contabile del documento di bilancio e, più strutturalmente, nelle utilizzazioni delle entrate, ben precisate dagli artt. 50 e 51 del Trattato; nel carattere meramente indicativo delle previsioni e delle conseguenti iscrizioni in bilancio; in

fine nella tendenza, conseguente alle peculiarità accennate, a non considerare come rigido il rispetto del principio dell'annualità del bilancio stesso. La copertura del fabbisogno finanziario è assicurata innanzitutto dal gettito di una imposta sulla produzione di carbone e di acciaio, il "prelievo", nonchè dagli interessi sui fondi propri e sui depositi e redditi di portafoglio di ogni esercizio finanziario ed infine da una riserva quasi totalmente disponibile, il "saldo non assegnato", costituita dalle eccedenze realizzatesi, cioè dalle somme non devolute e dal residuo delle previsioni per le spese amministrative straordinarie.

La struttura finanziaria della C.E.C.A. prevede innanzitutto uno stato di previsione delle spese amministrative ed inoltre gestioni autonome e distinte, quali il Fondo Pensioni, il Fondo di Garanzia e la Riserva Speciale. Lo stato di previsione delle spese amministrative è preceduto da una breve introduzione di carattere prevalentemente informativo; è composto dalle previsioni di spesa dell'Alta Autorità e dalle Istituzioni comuni (Parlamento, Corte di Giustizia e Consigli delle Comunità europee), ripartite in capitoli, articoli e voci, queste ultime sinteticamente motivate. Esso è caratterizzato pure dal "momento" della previsione (a fronte della stessa nomenclatura) dell'esercizio finanziario precedente.

Il Fondo Pensioni è conseguenza delle caratteristiche fondamentali del Trattato stesso, che è un trattato a termine, concluso per la durata di cinquanta anni.

Il Fondo di Garanzia è conseguenza della natura speciale dell'Alta Autorità della C.E.C.A., la quale, per il fatto stesso di poter agire sui mercati finanziari mondiali in funzione analoga a quella di un istituto di credito, ha risposto con l'istituzione di questo Fondo, praticamente rigido, ad una condizione primaria di garanzia cui debbono sottostare gli istituti di credito quando ricorrono, attraverso i prestiti, al drenaggio prima e alla collocazione poi del denaro raccolto.

La Riserva Speciale è alimentata principalmente dal reddito dei collocamenti dell'Alta Autorità ed è destinata a fornire gli stanziamenti necessari per la costruzione di case operaie. Questo scopo viene raggiunto attraverso la concessione di mutui a lungo termine. La Riserva Speciale trova la sua fonte giuridica in una decisione dell'Alta Autorità, concretizzata in piani quin

quennali. Gli storni operati a tal fine, fanno uscire dunque dal circuito normale del bilancio il gettito dei collocamenti dell'Alta Autorità.

In linea generale si può dire che il bilancio dell'Alta Autorità è un bilancio di competenza in quanto vi sono iscritti i mezzi finanziari necessari a coprire gli impegni contratti. La spesa viene dunque considerata nella fase dell'impegno. Per contro, il principio delle annualità mal si adatta alle previsioni di spesa dell'Alta Autorità e ciò perchè la natura degli impegni cui deve far fronte, non sempre consente la possibilità di sincronizzare o limitare la previsione ad un solo esercizio finanziario. Per i settori del riadattamento della manodopera e per quello della ricerca, i programmi e le spese che ne conseguono coprono un tempo più lungo dell'anno finanziario. Quindi, non solo è difficile disciplinare la previsione adattandola all'annualità del bilancio, ma è soprattutto difficile rispondere all'esigenza della parità di bilancio se anche quest'ultima deve rigidamente essere riportata all'annualità dell'esercizio finanziario (1).

3. Esame e approvazione del bilancio nel Trattato della C.E.C.A.

Il bilancio della C.E.C.A. presenta, inoltre, un'ulteriore peculiarità, determinata soprattutto dallo stretto nesso esistente fra il diritto di imposizione che compete all'Alta Autorità e la destinazione dell'entrata, prevista nell'art. 50 del Trattato istitutivo. Per un certo aspetto questa indicazione della destinazione che si riflette immediatamente sul bilancio, dovrebbe avere come conseguenza logica la possibilità di far concorrere il Parlamento, in quanto tale, alla decisione di determinare il tributo che è alla base dell'entrata di bilancio. Il Trattato, peraltro, non offre la base giuridica per la realizzazione di questa condizione. E ci sembra che ciò tolga significato, sul piano sostanziale, sia pure in via mediata, al principio dell'università del bilancio (2).

Infatti, in base alle norme degli articoli 49 e 50 del Trattato della C.E.C.A., la decisione di imposizione, che costituisce il presupposto essenziale dell'entrata in bilancio, appartiene sovranamente all'Alta Autorità e, a determinate condizioni, al Consiglio dei Ministri (3). Alla normativa degli artt. 49 e 50, che non prevede dunque il concorso del Parlamento, si è però aggiunta, da parecchi anni, la prassi secondo cui quattro Commissioni parlamentari e principalmente la Commissione per le finan

ze e i bilanci, sono chiamate a dare il proprio parere sulla fissazione annuale del tasso del prelievo sulla produzione del carbone e dell'acciaio, prima ancora che intervenga la decisione in materia dell'Alta Autorità. Nella normativa esistente sino al momento dell'entrata in vigore del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee (6 luglio 1967), il bilancio amministrativo sfuggiva - per la parte concernente le spese di ciascuna istituzione, quelle per il personale e le spese straordinarie - alla regola dell'approvazione diretta preventiva del Parlamento e dunque a quella dell'universalità. Le decisioni su queste parti del bilancio amministrativo erano, con disposizione particolare del paragrafo 3 dell'art. 78, "preventivamente determinate" da una Commissione composta dai Presidenti delle diverse istituzioni (Corte di Giustizia, Consiglio dei Ministri Alta Autorità e Assemblea).

Il bilancio della C.E.C.A. non presentava dunque, a giudizio dello scrivente, tutti i requisiti dell'universalità.

In effetti, poichè la Commissione dei Presidenti delle diverse istituzioni approvava i bilanci preventivi delle spese e delle entrate di ognuna delle istituzioni, l'Assemblea, quando esaminava la relazione sulle "spese amministrative" allegata alla relazione generale annuale sull'attività della Comunità, non poteva più dissentire da questo piano di spese. E questo non solo è vero perchè l'art. 78 del Trattato della C.E.C.A. stabiliva che la "determinazione preventiva della Commissione dei Presidenti delle Istituzioni comunitarie" valeva come "autorizzazione d'obbligo per l'Alta Autorità di riscuotere l'ammontare delle entrate corrispondenti", ma soprattutto perchè non prevedeva per l'Assemblea - occorre metterlo bene in evidenza - quel diritto di modifica esistente nel par. 3 degli articoli 203 e 177 dei Trattati C.E.E. e C.E.E.A. Era quindi questa determinazione preventiva del bilancio dei Presidenti delle Istituzioni comunitarie a rendere esecutiva la decisione di imposizione tributaria presa, come si è visto, sovranamente dall'Alta Autorità (4). Si può dunque aggiungere che se non esisteva (come non esiste) l'obbligatorietà del concorso della volontà del Parlamento sulla fissazione dei tributi (e più specificatamente del tasso del prelievo sulla produzione di carbone e di acciaio), con una procedura sui generis il Parlamento poteva impedire attraverso il suo Presidente, che era membro di diritto della Commissione dei Presidenti, di dare all'Alta Autorità l'autorizzazione di riscossione dell'entrata corrispondente alle

imposte fissate.

Giova a questo punto ricordare, in brevissimi termini, la procedura di approvazione del bilancio preventivo della Alta Autorità, secondo l'articolo 78 del Trattato della C.E.C.A., ora però modificato con l'art. 21 del Trattato di fusione dell'8 aprile 1965. Sarà poi specificata la procedura attuale.

Secondo il par. 4 dell'art. 78 abrogato, il bilancio preventivo generale andava incluso nella relazione annuale, presentata dall'Alta Autorità all'Assemblea ai termini dell'art. 17 del Trattato della C.E.C.A. Poichè d'altra parte per un'ulteriore disposizione del Trattato, l'Assemblea teneva la sua sessione il 1 martedì del mese di maggio e l'anno finanziario andava dal I luglio al 30 giugno, formalmente veniva rispettata l'esigenza dell'esame preventivo del bilancio.

Va osservato marginalmente che nell'art. 17 del Trattato della C.E.C.A., anch'esso abrogato dall'art. 19 del Trattato di fusione, il bilancio preventivo, così definito all'art. 78 dello stesso Trattato, perdeva la sua denominazione giuridica e veniva soltanto indicato come "spese di amministrazione".

Il nuovo testo del par. 4 dell'art. 78 innova parzialmente quello precedente, poichè prevede che il progetto di bilancio amministrativo venga sottoposto all'Assemblea.

Sotto questo profilo il requisito della regola dell'universalità (nell'accezione avanzata) per il bilancio amministrativo dell'Alta Autorità è diventato completamente operante soltanto col Trattato istitutivo del Consiglio unico e di una Commissione unica delle Comunità europee.

4. Il controllo del bilancio della C.E.C.A.

Per completezza di esposizione va anche sottolineato che l'art. 78 abrogato affidava ad un revisore dei conti l'incarico di verificare la regolarità delle operazioni contabili. Al revisore incombeva l'incarico di presentare una relazione alla Assemblea "contemporaneamente alla relazione generale". Vi era dunque, sotto il profilo della completezza della procedura di bilancio e del controllo dell'esecuzione dello stesso, una precisione che non esiste nei Trattati della C.E.E. e della C.E.C.A. Questi Trattati,

infatti, non prevedono che la presentazione della relazione dell'organo responsabile, la Commissione di controllo, avvenga contemporaneamente alla presentazione della relazione generale sull'attività delle Comunità europee nonchè al bilancio preventivo.

5. La struttura finanziaria del bilancio della C.E.E.

Il documento di bilancio della C.E.E (ormai bilancio delle Comunità), è suddiviso in titolo, capitoli, articoli e voci, che non sempre sono determinati secondo il criterio della unitaria destinazione della spesa. Esso reca, accanto agli stanziamenti di previsione per l'esercizio futuro, l'indicazione dello stanziamento dell'esercizio in corso e quella della spesa dell'esercizio precedente. A fronte di ogni stanziamento è inserita una motivazione di sintesi. Il progetto di bilancio è preceduto da una motivazione programmativa generale che, col passare degli anni ed anche per voto espresso dal Parlamento Europeo, ha assunto, assieme ad una maggiore consistenza, il carattere di una introduzione politica al progetto di bilancio stesso.

Il progetto di bilancio della C.E.E. rispetta il principio dell'integrità poichè l'importo integrale delle entrate deve figurare alla voce entrate, senza imputazione (tranne di carattere minore) delle spese sulle entrate.

Il progetto di bilancio della C.E.E. non risponde però alla regola dell'Unità. Infatti, a parte le spese amministrative, esso è caratterizzato dall'esistenza di gestioni speciali, quali quelle per il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia e per il Fondo sociale. Lo stesso bilancio non risponde poi al requisito dell'universalità, poichè sfugge al Parlamento la possibilità di approvazione sostanziale dei Fondi speciali, non foss'altro perchè sino a questo momento - e almeno per il FEAOG, Sezione "Garanzia" - le iscrizioni di bilancio non hanno rappresentato un atto preventivo ma hanno costituito unicamente la contabilizzazione di spese già avvenute: le operazioni finanziarie del FEAOG sono state infatti iscritte a posteriori nei progetti di bilancio (5).

Del progetto di bilancio della C.E.E. fa anche parte il Fondo sociale europeo. Le spese per il Fondo sociale sono iscritte in un titolo speciale e sono relative alla rieducazione professionale, la nuova sistemazione dei lavoratori, la riconversione della manodopera, e eventualmente, alle misure particolari a favo

re di alcune categorie di lavoratori che avessero subito provvedimenti di licenziamento.

Principalmente si tratta dunque delle spese previste dall'art. 125 del Trattato istitutivo della C.E.E. Il Fondo non sostiene interamente queste spese, ma vi concorre nella misura del 50%. Tuttavia è difficile dare una valutazione esatta del significato delle spese iscritte in bilancio a questo titolo, visto il congegno di funzionamento del Fondo stesso. In effetti il meccanismo finanziario del Fondo è condizionato dall'iniziativa degli Stati membri. Solo quando questa condizione potesse venire rimossa, sarebbe possibile, in sede comunitaria, orientare preventivamente e direttamente le operazioni del Fondo e per conseguenza iscrivere in bilancio stanziamenti che fossero funzione di una politica interamente comunitaria.

Sulla base delle osservazioni che precedono, neanche il progetto di bilancio della C.E.E. costituisce - eccezion fatta per le spese amministrative - un bilancio tipicamente preventivo.

6. Fisionomia del bilancio di funzionamento e del bilancio delle ricerche e degli investimenti della C.E.E.A.

Il bilancio di funzionamento della C.E.E.A. (ormai abrogato perchè incorporato nel bilancio unico dopo l'entrata in vigore del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee) era concettualmente concepito in modo analogo al bilancio della C.E.E.

Il progetto di bilancio delle ricerche ed investimenti della C.E.E.A. è ancorato ad un programma di ricerche normalmente pluriennale (6). Gli stanziamenti iscritti in bilancio sono distinti in stanziamenti di impegno e di pagamento (7). Questi stanziamenti sono disponibili nel corso dell'esercizio finanziario secondo il ritmo previsto da uno scadenzario allegato al progetto di bilancio. Essi trovano un primo limite generale nell'ammontare della dotazione del piano di ricerche cui si riferiscono.

Ciò vuol dire che il diritto di "proposta" (che è alla base del progetto preliminare di bilancio) della Commissione esecutiva è limitato di conseguenza.

Esaminando i diritti che spettano al Parlamento Europeo di modificare il bilancio delle ricerche, vedremo che questo ancoraggio del bilancio al limite finanziario fissato da un programma annuale o al limite finanziario rappresentato dalla quota annuale di un programma pluriennale, potrebbe presentare aspetti singolari suscettibili di riflettersi, almeno mediamente, sul potere istituzionale di emendamento del Parlamento stesso previsto dal Trattato della C.E.E.A. e dal Trattato della C.E.E.

In base all'art. 176 del Trattato C.E.E.A, nell'esercizio finanziario, il limite massimo delle spese suscettibili di coprire gli stanziamenti di impegno è dato dagli stanziamenti di pagamento. Sovente, negli ultimi anni, la quota annuale degli stanziamenti di pagamento è stata notevolmente inferiore a quella degli stanziamenti di impegno. Inferiore al di là del rapporto logico che deve esistere fra impegno e pagamenti nella prospettiva di un programma pluriennale. Nei primi due anni di applicazione del programma di ricerche si è dunque avuto un divario fra queste due specie di stanziamenti che poteva essere considerato normale in un bilancio economico, visto che l'inizio dell'esecuzione di un programma quinquennale, impone sempre un ritmo sostenuto di utilizzazione degli stanziamenti di impegno. Per quanto riguarda però questi ultimi tre anni del secondo piano quinquennale, anche per ragioni inerenti a crisi politiche che ne hanno ridimensionato l'ammontare globale, e in parte lo scopo, questo rapporto fra spese di impegno e spese di pagamento, nel bilancio delle ricerche e degli investimenti della C.E.E.A. si è deteriorato nel senso che per gli stanziamenti di pagamento si sono moltiplicate le difficoltà di approvazione in entità congrue per costituire una frazione "ragionevole" degli stanziamenti di impegno.

Visto che l'art. 176 del Trattato C.E.E.A., combinando come si è detto esigenze di un programma pluriennale ed esigenze di iscrizione in bilancio, non costringe ad avvicinare totalmente l'impegno e la spesa, almeno nel corso di un esercizio finanziario, e visto tuttavia che il limite massimo dei pagamenti degli impegni contratti è costituito - sempre a termine dell'art. 176 - dagli stanziamenti di pagamento iscritti in bilancio, nella realtà dei fatti e data la situazione di crisi creatasi, gli stanziamenti di impegno sono rimasti frenati dalle insufficienti iscrizioni degli stanziamenti di pagamento.

Per conseguenza, alla natura preventiva del bilancio

annuale si è sovrapposta un'esigenza di tesoreria che, per essere deficitaria, ha svuotato in parte il senso e le possibilità della previsione.

7. L'esercizio provvisorio nei Trattati della C.E.C.A., della C.E.E. e della C.E.E.A.

L'art. 78 del Trattato istitutivo della C.E.C.A. non prevede la nozione di esercizio provvisorio. Esso è infatti mutato al riguardo e si limita soltanto a prevedere la possibilità, durante il corso dell'esercizio, di bilanci suppletivi, i quali sono soggetti alle stesse norme del bilancio preventivo generale. Gli artt. 204 e 178 dei Trattati C.E.E. e C.E.E.A., oltre ai bilanci suppletivi, prevedono invece la nozione sostanziale di esercizio provvisorio in quanto prescrivono che in mancanza di un bilancio debitamente approvato possono essere effettuate spese nei limiti di un dodicesimo degli stanziamenti aperti nel bilancio dell'esercizio precedente. Una disposizione analoga è ora prevista dal nuovo testo dell'art. 78, III del Trattato di fusione.

Nel nostro paese la nozione di esercizio provvisorio è qualitativamente e quantitativamente diversa. In effetti, in base alla autorizzazione parlamentare dell'esercizio provvisorio le spese sono autorizzate in relazione ai massimali del progetto di bilancio non ancora approvato. Nei Trattati istitutivi delle Comunità europee le spese possono essere effettuate sulla base dei dodicesimi delle cifre iscritte nel bilancio precedente, sempre che queste cifre non superino a loro volta l'ammontare del dodicesimo corrispondente del progetto preliminare di bilancio e non ancora divenuto, per la mancata approvazione, progetto di bilancio. Per il progetto di bilancio delle ricerche e degli investimenti, il problema è un po' più complesso. In effetti, perchè vi sia possibilità di ricorrere al dodicesimo provvisorio occorre l'esistenza di un programma (pluriennale o almeno annuale) delle ricerche e degli investimenti.

La definizione formale dell'esercizio provvisorio manca però fra le disposizioni finanziarie dei Trattati della C.E.E. e della C.E.E.A. La nozione di esercizio provvisorio si deduce dalla normativa che prevede il ricorso ai dodicesimo di bilancio. Tuttavia bisogna osservare che per se stessa la nozione di docicesimo provvisorio avrebbe dovuto servire, nell'economia della logica giuridica, a restringere le possibilità di dilazione dell'appro

vazione del bilancio, più ancora della nozione di esercizio provvisorio.

In base alle norme espresse dagli articoli citati ciò non avviene. Contrariamente, per esempio, all'art. 81 della Costituzione della Repubblica Italiana, che indica in quattro mesi il limite massimo dell'esercizio provvisorio, la normativa dei Trattati è muta per quanto riguarda i limiti temporali di applicazione del dodicesimo provvisorio nel corso dell'esercizio finanziario. E' questa una lacuna grave, che ha già dato i suoi effetti negativi. Si pensi soltanto che il progetto di bilancio delle ricerche e degli investimenti per il 1967 è stato approvato nell'ottobre 1967 anzichè nel novembre o dicembre dell'anno precedente. Ne viene fuori malconcia l'esigenza e la nozione dell'annualità dell'esercizio finanziario.

8. Il controllo di bilancio nei Trattati della C.E.E. e della C.E.E.A.

Per completezza di esposizione va infine precisato che in base agli artt. 206 e 180 dei Trattati C.E.E. e C.E.E.A. il controllo sull'esecuzione dei bilanci è assicurato, come si è già accennato, da una Commissione di controllo nominata dal Consiglio dei Ministri per una durata di cinque anni. Questa Commissione, oltre ad esaminare la totalità delle operazioni finanziarie delle Comunità, si pronunzia sul merito della gestione finanziaria. La Commissione di controllo redige annualmente una relazione sui conti dell'esercizio trascorso e questa relazione è trasmessa per esame al Consiglio ed al Parlamento. Essa costituisce il presupposto necessario per permettere al Parlamento di pronunziarsi sul merito della gestione trascorsa ed esercitare così il proprio controllo politico sulla esecuzione del bilancio; è anche, giuridicamente, il presupposto indispensabile per permettere al Parlamento di raccomandare al Consiglio di concedere o meno l'atto di "scarico" del bilancio o, per ripetere i termini del Trattato, di deliberare per dare atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. Questa deliberazione del Consiglio è destinata alla Commissione delle Comunità e deve essere comunicata al Parlamento.

In brevissimi accenni si può osservare che i compiti fissati dagli articoli menzionati permetterebbero alla Commissione di controllo di avere poteri che, relativamente a quelli di u

na Corte dei Conti, sono allo stesso tempo più estesi e più ridotti.

La differenza sostanziale con i poteri della Corte dei Conti risiede nel fatto che non vi è giudizio di legittimità sulla spesa al momento dell'impegno della stessa e, per conseguenza, manca il corollario della riserva (più particolarmente della registrazione con riserva) sulle spese ritenute a priori non regolari (8). Praticamente, in nessun modo il controllo vale l'autorizzazione di spesa, sia pure nell'ambito della decisione di bilancio e dunque in relazione al principio della regolarità dell'impegno che causa la spesa stessa.

Il giudizio di merito sulla legittimità e regolarità delle entrate e delle spese è dunque un giudizio a posteriori. Per contro, nell'emettere un giudizio sulla "sana gestione finanziaria" (9) la Commissione dispone di un potere di apprezzamento vastissimo.

Un parere sul modo con cui la Commissione di controllo ha fin qui fatto uso del proprio potere di giudizio sui "fatti" della gestione finanziaria, permette di indicare, come del resto ha fatto il Parlamento Europeo a più riprese, che spesso, oltre alla verifica della irregolarità, la Commissione di controllo ha emesso un giudizio che si potrebbe definire politico, poichè poneva in discussione il merito della norma considerata e ne discuteva il fondamento.

Anche se questo atteggiamento è ammissibile in un ordinamento giuridico e regolamentare non ancora completamente assestato, il Parlamento Europeo ha sempre ritenuto che il giudizio di merito sulle norme comunitarie gli spettava naturalmente, in quanto organo di controllo politico dei "fatti" comunitari.

Tutte queste riflessioni e questi aspetti vengono particolarmente sottolineati poichè sono la premessa per le tesi di rinnovamento che saranno avanzate nelle pagine seguenti.

re un serio compito di controllo ed emettere un giudizio analiticamente motivato quando il tempo a disposizione è unicamente di un mese (ed è ancor più ristretto se si considera che il lavoro parlamentare è preceduto da quello tecnico prima e quindi da quello della Commissione parlamentare competente); diventa ancor più difficile disporre di questo lasso di un mese quando non vengono rispettati i termini di presentazione del progetto preliminare nè quelli per stabilire il progetto stesso di bilancio.

L'assemblea infatti, poichè non siede in permanenza, predispone le riprese della sessione prevista dal Trattato (riprese che normalmente nella prassi durano una settimana e hanno frequenza mensile) in funzione soprattutto di certe scadenze che il Trattato stesso le impone per far fronte alle responsabilità che le sono proprie. Una di queste scadenze è proprio quella relativa all'esame dei progetti di bilancio.

10. Poteri procedurali e poteri comunitari di imposizione.

Anche a questo punto va fatta un'osservazione già ripetuta ad un altro proposito nelle pagine precedenti. Se ci si soffema sulla descrizione delle procedure di bilancio è perchè le competenze fissate dai Trattati di Roma in materia di bilanci hanno messo in particolare valore le procedure che regolano queste competenze e questi poteri. Per una considerazione più vasta, basata sull'esperienza dei rapporti interistituzionali e sulla approvazione dei bilanci, è convinzione dello scrivente che il problema della valorizzazione delle competenze è, nell'economia attuale delle norme del Trattato, parzialmente in connessione con quello della fissazione e del miglioramento delle procedure. Ciò è valido soprattutto in materia di bilancio. In avvenire (e le condizioni, come vedremo, erano già state poste nel 1965), lo stesso problema passerà per la via maestra della modifica delle maggioranze necessarie per respingere o approvare, in seno al Consiglio, le modifiche proposte per il bilancio. A più lungo termine, cioè al momento della fusione dei Trattati, le soluzioni necessarie andranno ricercate in una nuova ripartizione dei poteri di determinazione del bilancio, e nella valorizzazione del concorso del Parlamento.

Politicamente, i problemi si pongono, secondo lo scrivente, secondo questa successione: la necessità di un potere comunitario di imposizione detenuto dal Parlamento Europeo, e

9. Le procedure di approvazione dei bilanci della C.E.E. e della C.E.E.A.

I Trattati della C.E.E. e della C.E.E.A prescrivono agli artt. 203 e 117 che le Commissioni debbono trasmettere il progetto preliminare di bilancio di funzionamento ai Consigli entro il 30 settembre dell'esercizio che ne precede l'esecuzione. I Consigli, entro il 31 ottobre, devono trasmettere il progetto di bilancio che avranno stabilito al Parlamento, il quale deve, a sua volta, pronunciarsi sullo stesso entro il termine di un mese sia per approvare, sia per modificare il progetto di bilancio. Nell'ipotesi in cui il Parlamento taccia, trascorso il termine di un mese, il progetto di bilancio si intende approvato senza modifiche. Ove invece il Parlamento modifichi i progetti di bilancio, i Consigli devono nuovamente deliberare, prima dell'approvazione definitiva con le Commissioni delle Comunità, e , eventualmente, con le istituzioni interessate (10).

Lo stesso dispositivo, valido per i progetti di bilancio di funzionamento, è valido per il progetto di bilancio delle ricerche e degli investimenti e gli stessi termini valgono anche per la procedura di approvazione dei bilanci suppletivi (11).

In base all'esperienza si deve osservare che questi limiti spesso non sono stati rispettati per ragioni diverse, poichè le Commissioni delle Comunità o i Consigli hanno ritardato o nella presentazione dei progetti preliminari o nello stabilire i progetti di bilancio. Per conseguenza, sono state ritardate le approvazioni definitive da parte dei Consigli, approvazioni per le quali d'altra parte, il Trattato non prevede esplicitamente termine alcuno. E' naturale però desumere che il termine ultimo dovrebbe essere il 31 dicembre.

In una normativa in cui il concorso istituzionale per la formazione della volontà di bilancio (e dunque dell'atto formale che riflette i fatti finanziari della Comunità), è senza possibilità di equivoci consacrato esplicitamente, si può affermare, in base all'esperienza sia per il meccanismo stesso delle scadenze, che i termini procedurali sono suscettibili di modificare seriamente le condizioni in cui ogni istituzione, e soprattutto l'istituzione parlamentare, è chiamata a pronunziarsi. Ciò è ancora più vero se si riflette più particolarmente sulle condizioni in cui avviene la consultazione del Parlamento Europeo. E' già difficile esercita

quindi l'esigenza dell'autonomia finanziaria del bilancio.

Perchè questa gerarchia di precedenze? Innanzitutto è l'esperienza comunitaria di questi anni a determinare simili convinzioni. Gli stanziamenti del FEAOG - (che ormai - e la precisione quantitativa non è di ordine secondario - raggiungeranno nel prossimo bilancio l'ordine di 500 milioni di dollari) sfuggono attualmente al controllo dei Parlamenti nazionali ed a quello del Parlamento Europeo. Ciò è inammissibile negli ordinamenti co - stituzionali nazionali, e accentua lo squilibrio istituzionale poichè accresce i poteri di decisione delle istituzioni esecutive. Queste brevi considerazioni che, se approfondite, richiederebbero per se stesse una trattazione particolare, nel contesto di questo lavoro sono soltanto accennate dato che l'autore le affida, per la loro macroscopicità, alla sensibilità immediata del lettore. Certamente il problema della autonomia finanziaria delle Comunità non è di minore importanza. Esso diventa però secondario, se si pensa che, a prescindere dal problema dell'approvvigionamento finanziario, esiste un problema istituzionale che trova appunto la propria verifica nei poteri in materia di bilancio.

L'esame di alcuni fatti comunitari, di alcune iniziative ed insuccessi, di certe caratteristiche sia pure embrionali, ci permetterà di constatare il fondamento delle tesi sostenute e di confortarne la ragionevolezza, soprattutto in relazione a precisi significati ed interpretazioni politiche.

La priorità dell'esigenza dell'autonomia finanziaria per mezzo di risorse proprie deriva innanzitutto dalle norme del Trattato C.E.E. e più particolarmente dall'art. 201. Politicamente, tuttavia, le priorità si invertono. A giudizio unanime e costante del Parlamento Europeo, il dislocamento dei poteri in materia di bilancio deve avere come fine la sovranazionalità nonchè la certezza, la garanzia e il funzionamento democratico della Comunità. E' per questa ragione che il Parlamento, ogni qualvolta è chiamato ad esprimere il proprio parere su un progetto di bilancio, è indotto a trasformare il dibattito in un dibattito sull'essenza stessa e il significato dell'Europa dei Sei. Nel novembre 1966, per esempio, la discussione sul bilancio preventivo del 1967 ruotava principalmente sui tre interrogativi seguenti: "l'Europa è democratica? E' comunitaria? Progredisce?" Nel rispondere al primo quesito, si metteva in luce innanzitutto il fatto che molto spesso i Consigli decidono dell'ammontare delle spese sovrana - mente, senza risponderne nè ai Parlamenti nazionali nè al Parla

mento Europeo.

Stigmatizzando questa situazione di fatto, si precisava che, quando in occasione dei dibattiti di bilancio il Parlamento si rivolge al proprio interlocutore naturale - l'autorità di bilancio, rappresentata dal Consiglio dei Ministri - esso si trova di fronte a un ministro che, soprattutto per la natura stessa dell'istituzione che rappresenta, "si assume per lo più una responsabilità collettiva, vaga, inafferrabile".

Rispondendo al secondo quesito, il Parlamento esprimeva l'opinione che l'elemento comunitario va scomparendo per far posto a soluzioni che, tradotte in termini di bilancio, corrispondono ad operazioni bilaterali tra una cassa comune e ciascuno dei Paesi membri presi separatamente.

Più dei colloqui annuali del Parlamento con il Consiglio dei Ministri, dunque, più delle discussioni annuali sulla attività della Comunità, sono stati i dibattiti sui bilanci l'occasione per fare criticamente il punto sull'Europa comunitaria e per indicare le soluzioni opportune; ciò è dovuto alla concretezza che i principi assumono quando sono messi in diretto rapporto con le cifre e al fatto che il contributo normativo previsto per il Parlamento Europeo in materia di bilanci è il più ampio fra quelli concessigli dai Trattati.

Queste esperienze costituiscono una prova ulteriore della fondatezza dell'opinione secondo cui le soluzioni per un contributo sostanziale delle diverse istituzioni alla formazione dello atto legislativo comunitario, vanno innanzitutto ricercate in materia di bilancio.

Ciò determina l'esigenza di poteri di bilancio più ampi per l'istituzione che nella struttura costituzionale degli stati di diritto è chiamata a detenerli.

Si è già osservato che la maggior parte degli stanziamenti dei bilanci attuali, praticamente tutti quelli dei fondi autonomi o speciali, non sono, nè dal punto di vista tecnico nè da quello politico, l'espressione di una politica dell'Europa dei Sei. E invece è necessario che il bilancio sia questa espressione, altrimenti essi costituisce la prova della incapacità della volontà comune a concretarsi in una azione comunitaria. Lo si è osservato più particolarmente per le spese del FEAOG: si tratta di

stanziamenti che sino a questo momento, per la Sezione "Garanzia", sono stati iscritti in bilancio a spesa avvenuta. La soluzione più urgente per l'avvenire è la modifica di questo stato di fatto, dato che attualmente, sia per la Sezione "Garanzia" che per la Sezione "Orientamento", si può veramente parlare di una semplice cassa incaricata di regolare bilateralmente le operazioni di ciascun paese. E' necessaria invece una conoscenza dettagliata delle varie spese per la campagna agricola dell'anno trascorso e, successivamente, sono necessarie decisioni comunitarie di politica agricola che scaturiscano da un dibattito parlamentare e si traducano direttamente nelle previsioni di bilancio dell'esercizio futuro.

11. Le risorse autonome delle Comunità, le imposte sovranazionali

Il problema delle risorse autonome è posto, oltre che dall'art. 201 del Trattato istitutivo della C.E.E. anche dal Regolamento n. 25 del 1862 concernente il finanziamento della politica agricola. Nel corso dei negoziati con la Gran Bretagna (12), la Commissione della C.E.E., in un progetto che non divenne nemmeno una proposta formale ai sensi del Trattato istitutivo, fece uso del proprio potere di iniziativa ed elaborò un documento in cui si prevedeva principalmente che "al termine del periodo transitorio le entrate derivanti dall'applicazione dei dazi della tariffa doganale comune e dei prelievi agricoli alle importazioni provenienti dai Paesi terzi spettassero alla Comunità Economica Europea a titolo di entrate proprie" (13). Queste soluzioni rispondevano ad una esigenza che certo non potrà essere accantonata nel momento in cui queste prospettive diverranno realtà. Le conclusioni erano comunitarie soprattutto perchè generalizzavano l'imposta che avrebbe dovuto assicurare il gettito delle entrate autonome. L'imposta avrebbe colpito non soltanto le importazioni agricole dai paesi terzi, ma tutti i prodotti (e dunque anche quelli industriali) provenienti dallo esterno dell'area comunitaria e soggetti alla tariffa esterna comune. Si abbandonavano così le soluzioni applicate nell'ambito della C.E.C.A. il cui Trattato, relativo soltanto a due settori produttivi, permette unicamente un'imposta sulla produzione del carbone e dell'acciaio; perdendo quel carattere esclusivamente economico o parafiscale che avrebbe se colpisse un solo settore economico e se il gettito ne fosse destinato ad un solo scopo, l'imposta diveniva un atto comunitario di carattere fondamentale e ritrovava dunque la sua natura politica. Era così ri

spettata la volontà espressa - sia pure secondo un'indicazione estremamente sintetica - dall'art. 201 del Trattato C.E.E., il quale precisa appunto che i contributi degli Stati membri, che attualmente servono a finanziare i bilanci, possano essere sostituiti da entrate autonome provenienti soprattutto dalla tariffa doganale comune, quando quest'ultima sarà definitivamente applicata.

Per conseguenza, l'imposta comunitaria assumeva un inequivocabile carattere politico e, caratterizzandosi, caratterizzava egualmente la sovranazionalità della creazione comunitaria (14).

Fu necessario, però, attendere il 1965 perchè queste tesi tornassero a caratterizzare le proposte comunitarie.

La prima proposta, (ai sensi del Trattato) della Commissione della C.E.E., avanzata nel 1964, ricalcava, invece, gli schemi fiscali esistenti nella Comunità del Carbone e dell'Acciaio. Si prospettava la creazione di un'imposta sulle materie grasse e più specificatamente sulla margarina. Questa imposta avrebbe avuto l'inconveniente di colpire un solo settore economico, di essere un'imposta di consumo, di contribuire solo limitatamente al finanziamento del bilancio comunitario e di aggravare il problema istituzionale poichè rimanevano insoluti i problemi dell'applicazione dell'imposta stessa e del controllo delle entrate e delle spese che essa avrebbe contribuito a determinare. Si trattatava di una proposta che, dal punto di vista politico, assumeva un significato decisamente negativo, poichè, attraverso la ricerca di una soluzione meramente fiscale, sembrava rimettere in discussione il principio dell'art. 201, cioè il principio stesso della generalizzazione della fonte del tributo comunitario che è invece di ineluttabile attuazione, stando al testo del Trattato.

L'idea sovranazionale, ed automaticamente il principio delle pluralità delle fonti dell'entrata comunitaria nonchè della destinazione universale del suo gettito, ritornò ad innestarsi con maggior evidenza nel processo di formazione della volontà comunitaria quando, nel 1965, la Commissione della C.E.E. proposte un regolamento sul finanziamento della politica agricola comune, comprendente tre ordini di disposizioni normative, cioè il finanziamento della politica agricola comune, le entrate proprie della Comunità e infine il rafforzamento dei poteri del Parlamento Europeo.

Il "trittico" era stato elaborato dalla Commissione della C.E.E. in seguito ad una decisione del Consiglio dei Ministri

del 15 dicembre 1964. Basandosi sull'art. 2 del Regolamento agricolo della Comunità n. 25 del 1962, il quale prevede che il finanziamento della politica agricola comune sarà assicurato con risorse proprie, il Consiglio invitava la Commissione a trasmettergli entro il I Aprile 1965 delle proposte relative all'applicazione dell'art. 2 del Regolamento n. 25. Queste proposte avrebbero dovuto entrare in vigore, se approvate, il I luglio 1967, cioè al momento dell'entrata in vigore dei prezzi agricoli comuni su numerosi prodotti.

Il sistema della Commissione della C.E.E. rispondeva perfettamente alle esigenze comunitarie poichè trovava ragion di essere nei principi di sovranazionalità previsti dal Trattato istitutivo e nella logica che scaturisce dalla instaurazione di una politica comune (nel caso specifico della politica agricola comune).

Poichè con le decisioni del Consiglio del dicembre 1964 si era giunti alla determinazione per numerosi prodotti agricoli di un prezzo comune (applicabile dal I luglio 1967), si proponeva che il "prelievo" (o tributo) sui prodotti agricoli dei Paesi terzi fosse attribuito alla stessa data al bilancio comunitario per alimentare il finanziamento della politica agricola comune. Il bilancio comunitario era pure finanziato dall'entrata proveniente dalla tariffa doganale esterna comune applicata a tutti i prodotti industriali. (Si presupponeva che anche questa tariffa esterna entrasse definitivamente in vigore il I luglio 1967). Il finanziamento comunitario delle restituzioni all'esportazione doveva avere come premessa la partecipazione della volontà comunitaria alla conclusione dell'accordo che aveva causato l'esportazione. Inoltre, poichè la realizzazione del finanziamento comunitario rendeva urgente il problema dei poteri istituzionali in materia di bilancio, la proposta affidava il controllo dell'utilizzazione delle entrate e delle spese del Parlamento Europeo.

12. Controllo parlamentare e autonomia fiscale e di bilancio.

Nei dibattiti parlamentari è stato posto l'accento, con notevole forza di sintesi, sull'automaticità con cui, "per un processo di logica democratica", era necessario che si instaurasse il controllo parlamentare a livello europeo. Questa esigenza era valida in senso assoluto e solo marginalmente era posta in relazione con la perdita dei poteri di controllo da parte dei Parlamenti nazionali.

Nella stessa occasione veniva data un'interpretazione esemplare della mens legis del Trattato e degli elementi che, presenti in embrione, avrebbero ineluttabilmente caratterizzato l'evoluzione comunitaria (15). Si diceva infatti: "Quello che noi interpretiamo come un difetto nella struttura istituzionale della nostra Comunità deriva anch'esso dal fatto che tale Comunità, paragonata al modello della federazione completa verso cui tende, rappresenta, non solo durante il suo previsto periodo di transizione, ma anche dopo il suo compimento, ancora e sempre uno stato transitorio; il Trattato stesso lascia intravedere che gli elementi istituzionali di tale stadio non possono essere utilizzabili nella fase finale. In altre parole, secondo l'intento degli autori del Trattato e dei legislatori che lo hanno ratificato, nel Trattato stesso sono gettate le basi di un processo di revisione" (16).

Si ribadisce così che la sovranità in materia fiscale e finanziaria era inconcepibile senza che al Parlamento spettassero quelle prerogative che gli competono in uno stato di diritto. E la sovranità in materia fiscale e finanziaria coincide, nell'ambito della costruzione europea, con l'idea di sovranazionalità.

In quel dibattito sono state dunque fissate, con ricchezza di argomenti, le caratteristiche fondamentali di una costruzione federale. Il Parlamento non solo deve partecipare al processo normativo ma deve, partecipandovi, svolgere un ruolo fondamentale. La volontà parlamentare, espressa soltanto sotto forma di parere non vincolante diventa dunque, automaticamente, una condizione insufficiente.

In verità è stretto il nesso esistente tra insufficienza di poteri di bilancio del Parlamento e possibilità di affermazione dell'idea sovranazionale, così come è stretto il rapporto fra la problematica della creazione di strumenti finanziari autonomi e la problematica del fondamento democratico della Comunità.

Il potere di imposizione, prima ancora del potere di controllo sulle entrate e sulle spese, veniva affidato all'istituzione parlamentare. La soluzione era tuttavia progressiva sia perchè le risorse avrebbero finanziato il bilancio comunitario soltanto progressivamente, sia perchè anche il problema del controllo parlamentare era risolto progressivamente.

Se ci si sofferma sulla situazione del 1965 è perchè le tesi che opposero gli uni agli altri sono basilari per le solu-

zioni future. Esse non hanno bisogno d'essere aggiornate, poichè costituiscono una scelta politica già tracciata, anche nel metodo, nel Trattato istitutivo.

Evidentemente, nell'esaminare le prospettive future delle Comunità, queste scelte riacquistano il sapore della novità quando il loro fondamento è posto in discussione con obiezioni che, purtroppo politicamente consistenti, definiscono "mito abusivo" la necessità di un Parlamento federale con poteri legislativi. La tesi che fu a base della crisi comunitaria del 1965 giudicava invece necessario stralciare il problema del finanziamento della politica agricola comune da quello della instaurazione di un bilancio europeo controllato da un Parlamento sovranazionale. Così facendo essa abbassava lo scopo dell'Europa comunitaria ad un fine meramente economico. In quella occasione, il Ministro Giscard d'Estaing ebbe a fare la seguente osservazione: "C'è la circonferenza e c'è il centro. Il centro dei negoziati di oggi è il regolamento finanziario agricolo". In risposta a queste obiezioni è stato precisato innanzitutto che l'applicazione dell'art. 2 del Regolamento n. 25 sul finanziamento della politica agricola prevedeva contemporanemante la fissazione di risorse proprie: il "centro" non è quindi il regolamento finanziario ma è l'avvenire politico dell'Europa e anche della sua economia.

Il sistema progressivo preconizzato dal Parlamento tendeva a prevedere che fosse l'Esecutivo (cioè a dire la Commissione della C.E.E.) ad elaborare il progetto di bilancio, che quindi il Consiglio intervenisse per manifestare la propria volontà e che in seguito il Parlamento si pronunciasse. Per discostarsi dalle proposte del Parlamento, il Consiglio avrebbe dovuto avvertire immediatamente la Commissione della C.E.E. e l'Assemblea; inoltre, esso avrebbe dovuto farlo con una maggioranza più consistente di quella normalmente richiesta per l'approvazione definitiva di bilanci non emendati. Queste due soluzioni erano comunque considerate come temporanee e valide sino al 1972. A quel momento, divenuta caduca la regolamentazione proposta dalla Commissione della C.E.E. (valida appunto dal I luglio 1967 al I gennaio 1972), non soltanto l'ammontare globale delle entrate proprie doveva essere versato alla Comunità, ma al Parlamento doveva spettare un potere effettivo in materia di bilancio.

13. Poteri fiscali e di bilancio per un'Europa federale

Non vi è dubbio che il problema principale per un assetto federale della Comunità Economica Europea è la realizzazione progressiva di poteri autonomi fiscali e di bilancio. Diventa quindi di minore rilievo individuare quale tributo, oltre quello generale sul commercio esterno, potrebbe divenire l'imposta federale per eccellenza.

Nel momento in cui esistesse una federazione, la fiscalità si articolerebbe naturalmente in vari tipi di tributi. Sarebbe in effetti inconcepibile che per cedere alle teorie del libero scambio, il tributo o i tributi federali fossero fissati secondo criteri puramente fiscali che li destinassero già ad utilizzazioni specifiche piuttosto che secondo criteri politici e che non comportassero imposte diverse da quella sul commercio esterno.

Poichè in effetti l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri sulle imposte sulla cifra d'affari lascia prevedere che si pervenga ad un sistema comune di imposte sule valore aggiunto, ed a strutture e modalità di applicazione armonizzate nei vari Stati membri, la "tassa sul valore aggiunto" molto probabilmente sarà la prima imposta dei sistemi tributari nazionali a colpire secondo un identico carico fiscale le merci di uno stesso tipo. Si potrà pensare allora, per esempio, ad una entrata costituita da una percentuale dell'aliquota della "tassa sul valore aggiunto".

Peraltro, quel che importa attualmente definire sono le vie per attuare un potere di imposizione autonomo. Nè il problema della natura della imposta comunitaria può essere esaminato secondo un metro analogo a quello usato per definire la natura di una imposta nazionale, poichè questo esame deve essere preceduto da riflessioni e decisioni di carattere politico generale e, prime fra tutte, da quelle sull'assetto istituzionale comunitario.

Mi sembra pertanto che anche in questo contesto l'imposta dimostra la sua natura politica. Prima ancora di porsi delle domande sulla natura della imposta comunitaria bisogna però rinunciare ad una classificazione intellettuale che può essere definita liberista e, ponendosi nell'ambito comunitario, affrontare il problema della creazione e detenzione del potere di imposizione, nonchè quello della vigilanza e del controllo di questo stesso potere. In questo senso le disposizioni finanziarie attuali del Tratta

to istitutivo della C.E.E. vanno arricchite al momento della fusione dei Trattati e modificate in base al nuovo assetto dei poteri istituzionali. Anche il fatto che il nuovo Trattato potrebbe prospettare realizzazioni progressive è di minore importanza rispetto all'esigenza primaria ora evocata. In questo contesto si inserivano già, come abbiamo visto, le proposte della Commissione della C.E.E. del 1965 le quali furono, occorre ricordarlo, alla base della crisi comunitaria dello stesso anno. La crisi denunciava , per il fatto stesso di essersi prodotta, l'importanza capitale delle modifiche necessarie e indicava le vie future della democrazia comunitaria.

14 Miglioramenti in previsione della fusione delle Comunità.

Al momento della fusione delle Comunità, le modifiche fondamentali al contenuto dei Trattati saranno definitivamente determinate, ovviamente, dalla volontà politica con cui si affronterà la fusione stessa. Tuttavia, costituiranno un contributo prezioso anche gli elementi dinamici che la Comunità avrà già saputo individuare, avendo come premessa le norme esistenti dei Trattati attuali e l'esperienza comunitaria che per se stessa rappresenterà un prezioso , insostituibile, patrimonio.

A questo scopo si possono proporre altre modifiche per l'avvenire, certo meno importanti, ma anche esse necessarie soprattutto a breve e medio termine. Queste modifiche hanno già trovato riscontro nella realtà comunitaria.

Il sistema comunitario permette di far ricorso, ad una serie pressochè infinita di bilanci suppletivi durante l'esercizio finanziario. Occorre innanzitutto rendere più rigorosa la previsione, affinchè si possa normalmente far fronte alle esigenze di un esercizio secondo la previsione annuale.

Occorreva poi che il Parlamento, nell'ambito dei poteri che gli sono propri, rafforzasse, almeno attraverso il suo ordinamento regolamentare, l'importanza della consultazione che è chiamato a dare sui progetti di bilancio.

Il Parlamento ha risposto a questa esigenza prevedendo sin dal maggio 1964 che i propri emendamenti di bilancio fossero votati in aula per appello nominale almeno alla presenza della maggioranza semplice dei suoi membri e che fossero approvati

soltanto se avessero raccolto i 2/3 dei voti espressi. Lungi dallo essere una misura paralizzante, questa nuova disposizione ha dato negli anni scorsi, carattere di maggior fermezza alle decisioni parlamentari in materia di bilanci.

Attualmente la procedura di approvazione dei bilanci della C.E.E. e della C.E.E.A. presenta alcuni aspetti che vanno riveduti perchè si sono rivelati inopportuni a giudicare dai risultati ottenuti (17).

Sulle richieste delle varie istituzioni, trasposte negli stati preventivi parziali, (i quali fanno parte innanzitutto dei progetti preliminari di bilancio, poi dei progetti di bilancio ed infine dei bilanci), è chiamato a dare il proprio parere un Comitato di esperti di bilancio, non previsto dai Trattati e creato dal Consiglio dei Ministri. Il compito di questo Comitato di esperti di bilancio, formato da funzionari nazionali, è quello di emettere un parere per il Comitato dei "rappresentanti permanenti", il quale a sua volta prepara le decisioni del Consiglio dei Ministri (18).

Giudicando sulla base dell'esperienza degli ultimi dieci anni, il Parlamento ha osservato, in linea generale, che il parere preparatorio del Comitato degli esperti di bilancio, soprattutto per la parte puramente amministrativa dei progetti di bilancio, è sempre stato ripreso integralmente nelle decisioni dei Consigli.

Chi conosce la casistica comunitaria, sa per esperienza quante volte, con la stessa motivazione, decisioni amministrative di bilancio di portata minore sono state respinte dai Consigli, dopo numerosi dibattiti parlamentari, (cui partecipavano anche i Consigli), proprio perchè ha finito col prevalere sulla motivazione politica la motivazione tecnica.

Se si aggiunge che il Consiglio, quando il Comitato dei rappresentanti permanenti è unanime su una determinata soluzione, la approva senza procedere a dibattito, si può intravedere sino a che punto si è svilito il dibattito sul bilancio che deve aver luogo fra le istituzioni chiamate, secondo le norme del Trattato, a formare la volontà comunitaria. Infatti, in base al metodo di lavoro enunciato, se sulle argomentazioni avanzate dalle istituzioni parlamentari vi è il parere negativo unanime del Comitato dei Rappresentanti permanenti, spesso il Consiglio non

esamina nemmeno nel merito l'emendamento.

E' dunque necessario, così come lo ha confermato il Parlamento nella seduta del 22 gennaio 1968, che la preparazione dei dibattiti e delle decisioni sui bilanci sia fatta nei contatti interistituzionali, al più alto livello politico.

E' questa una modifica opportuna affinchè possa essere assicurata la giusta destinazione e la necessaria garanzia di esame degli emendamenti proposti dal Parlamento da parte del Consiglio che è l'autorità di bilancio.

Occorre dunque evitare che la dislocazione del potere di esame - e indirettamente di decisione - verso un organismo tecnico, trasformi questo ultimo in strumento tecnocratico per il fatto stesso che diventa preponderante il parere di questo Comitato di esperti rispetto a quello, politico, del Parlamento Europeo.

Per quanto riguarda il controllo delle entrate e delle spese, molto resta da fare. Si potrebbe forse avviare a soluzione più efficace tale problema se almeno il controllo sui fondi autonomi consentisse un apprezzamento effettivo della spesa. La situazione attuale non lo consente perchè le iscrizioni di bilancio per i fondi sono fatte in base a stime nazionali. E' necessario inoltre istituire una vera e propria corte dei conti chiamata ad esercitare, oltre ai poteri già conferiti dai Trattati alla Commissione di controllo, un controllo preventivo dei criteri di legittimità della entrata e della spesa. E' questa una esigenza fondamentale, che sarebbe tanto più necessaria sin dalla fase attuale visto che i fondi autonomi sfuggono anche al controllo politico. E' tuttavia un'esigenza cui si potrà far fronte soltanto con una nuova normativa prevista al momento della fusione dei Trattati.

Occorre infine che sino alla fusione dei Trattati rimangano invariate le disposizioni concernenti le attività finanziarie dell'Alta Autorità.

Ciò è essenziale, poichè si è visto quanto benefica sia stata per l'Alta Autorità e per la concretezza dell'idea sovranazionale, la possibilità di poter assicurare una attività finanziaria autonoma.

E' anche opportuno, sempre nella fase transitoria,

che porterà alla modifica dei Trattati, che il Parlamento non tralasci occasione per ricorrere al proprio potere di iniziativa e cerchi, nell'esercitarlo, di pervenire a risultati che, chiarendo o ampliando le norme esistenti, preparino l'avvenire.

E' esemplare a questo propostito la posizione assunta dal Parlamento l'8 gennaio 1968 in occasione dell'approvazione del progetto di bilancio delle ricerche e degli investimenti dello Euratom per il 1968. Si tratta di un esempio tipico della necessaria vocazione ad interpretare correttamente ed estensivamente i poteri di iniziativa che derivano dalla "mens legis" che sta alla base del Trattato.

Dal combinato disposto degli artt. 7, 176 e 177 del Trattato C.E.E.A., si deduce che il bilancio delle ricerche dell'Euratom deve rispecchiare un programma della ricerca (generalmente pluriennale) e rientrare dunque nei limiti finanziari dello stesso. Il Parlamento ha emendato il progetto di bilancio i cui stanziamenti coincidevano con quelli globali di un programma interlocutorio di ricerca per il 1968. Proponendo un consistente primo stanziamento per un programma pluriennale e iscrivendolo nel bilancio del 1968, si è dimostrata l'inderogabile esigenza di una decisione, entro l'anno, sul futuro della ricerca comunitaria. Per mezzo del bilancio il Parlamento ha così predisposto un seguito obbligatorio al proprio parere poichè in base al testo dell'art. 177 del Trattato C.E.E.A. incombe al Consiglio l'obbligo (non più dunque la facoltà) di pronunziarsi sull'emendamento di bilancio e dunque sulla sostanza dello stesso.

Se allo stato attuale delle cose il Parlamento non può porre normalmente ed efficacemente il Consiglio dei Ministri e la Commissione (19) dinanzi alle loro responsabilità sulla base delle sue risoluzioni di portata generale, pronunciandosi sui progetti di bilancio esso può invece raggiungere tale fine.

Poichè, come si è visto, i poteri dell'Assemblea in questa materia sono effettivi, si prepara l'avvenire valorizzandone al massimo l'utilizzazione.

Si è detto che la responsabilità assunta dal Consiglio dei Ministri al momento dei dibattiti sul bilancio davanti al Parlamento Europeo è una responsabilità "collettiva, vaga, inafferrabile". Per far sì che nell'immediato avvenire questa situazione, grave sotto il profilo dell'equilibrio istituzionale attuale e

sotto il profilo dello sviluppo comunitario che seguirà alla fusione delle Comunità, possa venir modificata, occorre che l'istituzione - il Parlamento Europeo - chiamata a garantire il funzionamento democratico delle Comunità, tessa con paziente e vigile senso dei propri doveri e dei destini comunitari, le soluzioni più opportune.

15. Conclusioni.

Si sono fatte tante osservazioni particolari; partendo da una di queste, si può tracciare una conclusione del lavoro. Si è scritto che un Comitato di esperti di bilancio, formato da funzionari nazionali, è capace di influenzare profondamente la decisione finale dell'Autorità di bilancio, il Consiglio.

Questa costatazione permette di sottolineare la differenza fondamentale fra costruzione sovranazionale e cooperazione internazionale.

Un Comitato tecnico (il Comitato di esperti di bilancio) è naturalmente destinato a divenire strumento tecnocratico quando è chiamato a pronunciarsi in un contesto come quello della C.E.E. in cui, da un lato, vi è un potere di decisione finale in materia di bilancio che spetta unicamente ad una istituzione intergovernativa, il Consiglio; dall'altro vi è una istituzione con vocazione di controllo che non ha un potere di decisione.

L'organo tecnico che dipende dall'istituzione intergovernativa lavora su basi diverse da quelle di una istituzione indipendente ed originale. Il primo, inserendosi nel contesto che gli è naturale è chiamato a mediare fra diverse tesi nazionali (le tesi dei governi dei paesi membri) sicchè giungerà tutt'al più ad un risultato che è tipico delle forme di cooperazione internazionale: un risultato che riflette soltanto le posizioni di ognuno dei partecipanti. La seconda, l'istituzione comunitaria è invece naturalmente portata ad esaminare i problemi da un punto di vista totalmente diverso. Essa non compone mediamente, interessi contrastanti, ma parte da premesse originali e nuove ed arriva a soluzioni originali che costituiscono allo stesso tempo un presupposto ed un risultato di una realtà comunitaria, sovranazionale. Questo è il punto. E per la chiarezza con cui si manifesta, è questa via che conduce ad una costruzione sovranazionale. Non esistono infinite alternative.

La prima Comunità sovranazionale, la C.E.C.A., era caratterizzata da queste prerogative. Lo si è visto, il diritto di imposizione spettava ad una istituzione sovranazionale, la cui politica si ispirava soltanto alla realtà comunitaria. Bisogna dunque tornare a questa realtà istituzionale e comunitaria.

Certo nella Comunità del carbone e dell'acciaio il tributo denunciava soltanto una natura economica, poichè il Trattato era relativo a due settori economici ben individuati; certo è necessario che in una Comunità economica cambi la natura del tributo stesso, per aderire a quel carattere di generalità che caratterizzando la Comunità lo definisce politicamente; tuttavia anche in una Comunità il cui testo fondamentale è un trattato quadro piuttosto che un ben definito complesso normativo, occorre che la natura ed i modi dell'imposizione siano ben precisati (più ampiamente, perchè è necessario, che nella sintetica menzione dell'art. 201 del Trattato della C.E.E.) e, soprattutto, che il diritto di imposizione ritorni ad una istituzione sovranazionale. Ed occorre che il potere di bilancio vi ritorni o che sia condiviso con il Consiglio però secondo quelle forme e quelle precedenze stabilite dal Trattato C.E.C.A. Sotto questo profilo la costruzione sovranazionale pur estendendosi con il Trattato C.E.E., si è indebolita. Occorre avere il coraggio di prevedere uno sviluppo ulteriore, necessario se non si vuole rimanere in un immobilismo esiziale. La costruzione ampia prevista dal Trattato C.E.E. ha dunque bisogno di consolidarsi con l'aumento del patrimonio sovranazionale, che lo si ripete, caratterizzava il Trattato C.E.C.A. sia per quanto riguarda il diritto di bilancio che quello di imposizione.

Non secondario è infine il rilievo che all'istituzione cui spetterebbe questo potere - noi la individuiamo nell'istituzione parlamentare - sia garantita l'autonomia finanziaria. Anche questa è una premessa, pur se minore, della sovranazionalità.

Un lavoro come quello cui lo scrivente si è accinto non porta a "rivelazioni" fondamentali ma, attraverso l'analisi di ciò che esiste, di quanto si è fatto ed è avvenuto, porta piuttosto ad individuare, oltre ai temi politici essenziali di una Comunità democratica, le vie più concrete che devono essere tanto più obbligatoriamente percorse quanto più è necessario ribadire l'insostituibilità del patrimonio comunitario acquisito. Sulla base dei Trattati, profondamente innovatori delle realtà preesistenti, si è vissuta in effetti una esperienza decennale di costruzione comunitaria anch'essa insostituibile per le soluzioni progressive

apportate quotidianamente ai problemi comuni.

Si è dunque tentato non tanto un lavoro di aneddotica comunitaria, ma, e soprattutto, un lavoro che, partendo da una osservazione quotidiana dei fatti comunitari, può contribuire ad avviare il dibattito sulle soluzioni necessarie, in materia finanziaria e di bilancio, all'avvenire politico dell'Europa.

N O T E

(1) - Vedi pag. 10 della relazione generale sulle finanze della C.E.C.A. durante l'esercizio 1962-63.

(2) - In questa eccezione si intende che è condizione dell'universalità non soltanto l'iscrizione nel documento contabile di tutte le entrate e tutte le spese ma, e soprattutto, il fatto che nessuna entrata e nessuna spesa sfugga all'esame parlamentare per l'approvazione del bilancio (cfr. Morselli, "Compendio di scienza delle finanze", CEDAM - Padova 1967, pag. 22).

(3) - E' interessante ricordare che l'art. 50, par. 2 del Trattato C.E.C.A. prevede che la decisione sull'aliquota dell'imposta spetta unicamente all'Alta Autorità se questa aliquota non supera l'1% del valore medio dei prodotti cui si applica l'imposta (carbone, acciaio). La decisione sull'imposta spetta sempre all'Alta Autorità, anche nel caso in cui l'aliquota è superiore all'1%. In questa ipotesi, però, occorre l'autorizzazione preventiva del Consiglio presa a maggioranza dei due terzi.
Questo richiamo è necessario per sottolineare come il sistema non solo prevede per l'Alta Autorità il potere di imporre, ma anche per rilevare come, per le ipotesi, in cui occorre l'autorizzazione preventiva dell'istituzione intergovernativa (il Consiglio), l'Alta Autorità detenga il potere di decisione finale.
Nella gerarchia prevista dal Trattato, il potere di imposizione spetta dunque, essenzialmente, all'istituzione sovranazionale. E' questa una condizione fondamentale della sovranazionalità.

(4) - Valga a conferma di queste riflessioni un preciso riferimento. Nella risoluzione approvata dall'Assemblea nel giugno 1956, si diceva: "l'Assemblea comune confida che la Alta Autorità le sottoponga annualmente uno stato di previsione delle necessità finanziarie della C.E.C.A. e della loro destinazione". In seguito a questa risoluzione, l'Assemblea ottenne che le fosse trasmesso un certo numero di documento relativi alle finanze della Comunità, alla de

stinazione, all'esecuzione delle previsioni e del collocamento dei fondi. Allo stato di previsione delle semplici spese amministrative si sostituiva così la nozione di un vero bilancio. Il 29 aprile 1957 la parola bilancio faceva la sua apparizione ufficiale e, in allegato alla relazione generale per l'esercizio 1956-1957, l'Alta Autorità domunicava ai Membri dell'Assemblea comune un documento sul "bilancio della Comunità"per il sesto esercizio (I luglio 1957 - 30 giugno 1958).

(5) - E' noto che il FEAOG è costituito da quattro sezioni (di cui due speciali). Esso è principalmente caratterizzato dalla Sezione "Garanzia" che comprende le spese finanziate dal Fondo, relative alle restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi ed agli interventi sul mercato interno (cfr. art. 1 del Regolamento n. 17/64, G.U. delle Comunità n. 34 del 27 febbraio 1964, pag. 587). Gli stanziamenti per la Sezione "Garanzia" sono iscritti in bilancio a posteriori. Il FEAOG comprende poi la Sezione "orientamento" relativa alle spese finanziate dal Fondo per la realizzazione delle azioni comunitarie decise in applicazione dell'articolo 39, par. 1 a) del Trattato C.E.E., ivi comprese le modifiche di struttura rese necessarie dallo sviluppo del mercato comune o necessarie al suo buon funzionamento.
In base al regolamento n. 25 del 1962 gli stanziamenti della Sezione "Orientamento" sono equivalenti ad un terzo degli stanziamenti globali del FEAOG.
Con l'art. 9 del Regolamento n. 130 del 1966 la "consistenza" della sezione "Orientamento" è stata fissata in una dotazione massima annuale di 185 milioni di u.c. Si tratta di una riduzione rispetto al principio di stanziare un terzo degli importi globali.

(6) - Art. 7 del Trattato della C.E.E.A.

(7) - Più dettagliatamente, vedere art. 176 del Trattato della C.E.E.A.

(8) - Questa anomalia e carenza legislativa ha portato già a delle conseguenze precise. Nel gennaio del 1966 il Parlamento Europeo ha risposto ad una consultazione su un progetto di bilancio di funzionamento supplementare della C.E.E.A.

per l'esercizio 1965 e su un progetto di bilancio della C. E.E. per il 1965. In questi progetti supplementari era inserita, principalmente, la previsione di spesa necessaria per il pagamento di affitti decorrenti già dal marzo 1965. Nella risoluzione del 21 gennaio 1966 il Parlamento così si esprimeva: "... osserva che, per una corretta applicazione delle autorizzazioni di spesa inserite in un progetto di bilancio, ogni stanziamento deve concernere spese future e non già avvenute...".
Una situazione analoga si ènuovamente determinata agli inizi del 1968.

(9) - Artt. 206 e 180 citati.

(10) - Se si parla al plurale di bilanci, Consigli e Commissioni delle Comunità è perchè è opportuno fare riferimento alle norme dei due Trattati istitutivi, cioè agli artt. 177 e 203 citati. E' noto però che al momento attuale, cioè dopo che è entrato in vigore il Trattato che istituisce una Commissione unica ed un Consiglio unico delle Comunità, il riferimento va fatto ovviamente ad un Consiglio unico, ad una Commissione unica e dunque ad un progetto di bilancio di funzionamento.

(11) - Per questi ultimi il regolamento finanziario relativo alla elaborazione ed alla esecuzione di bilanci comunitari prevede che "qualsiasi stato di previsione suppletivo deve essere sottoposto alle autorità competenti in materia di bilancio, in linea di massima, non oltre il 30 settembre.

(12) - Vedi relazione della Commissione della C.E.E. al Parlamento Europeo sullo stato dei negoziati con ilRegno Unito (doc. 6/1963-64).

(13) - Vedi documento citato pag. 80.

(14) - Lo scrivente è convinto che l'imposta trova il principale elemento caratterizzante nella potestà dello Stato e nella sua destinazione ed utilizzazione universale.

(15) - Cfr. "Parlamento Europeo Discussioni" n. 78, Seduta dell'11 maggio 1965, pp. 62-96.

(16) - Intervento del prof. HALLSTEIN, Presidente della Commissione della C.E.E. (cfr. op. cit. pp. 80-85).

(17) - Cfr. le discussioni parlamentari e la risoluzione votata dal Parlamento Europeo il 22.1.1968.

(18) - Il Comitato dei rappresentanti permanenti è previsto dagli artt. 151 del Trattato C.E.E. e 121 del Trattato C.E.E.A. Esso è formato dai capi delle delegazioni dei paesi membri presso le Comunità.

(19) - In effetti il Parlamento dispone di un mezzo eccezionale - la censura o mozione di sfiducia - per obbligare la Commissione esecutiva alle dimissioni.

LA STRUTTURA ISTITUZIONALE DELLA COMUNITA' EUROPEA

di ENRICO VINCI

Premesse

1. L'originalità della Comunità europea non è tanto negli scopi economico-politici quanto nella sua struttura istituzionale. Con la creazione della Comunità carbo-siderurgica e, successivamente, della Comunità economica e della Comunità atomica, gli Stati hanno dato vita ad una organizzazione istituzionale dotata di un'autonomia normativa propria, di un proprio sistema giurisdizionale e di un proprio sistema di controllo democratico. Questa "organizzazione comunitaria" - la cui natura è difficilmente definibile nel quadro delle categorie giuridiche elaborate dalla dottrina - riposa sulla mediazione fra interessi e poteri nazionali e interessi e poteri della Comunità, nel tentativo dinamico di superare l'antinomia fra federazione e nazione che ha costituito, storicamente, il freno più importante degli sforzi diretti all'unità europea.

2. Se la dottrina conosce altri esempi (Commissione europea del Danubio, analoghe Commissioni fluviali, tribunali arbitrali misti, lo Zollverein tedesco istituito dal trattato dell'8 luglio 1867, ecc.) di organizzazioni internazionali capaci di produzione normativa direttamente applicabile nei confronti dei soggetti degli Stati membri (cioè senza necessità di norme di rinvio o di adattamenti), la Comunità europea si distingue per almeno tre considerazioni :

a) anzitutto per l'ampiezza delle competenze: si può affermare che nessun fatto giuridicamente rilevante sia estraneo alle competenze, dirette o indirette, della Comunità;

b) in secondo luogo per l'originale posizione che la produzione normativa comunitaria assume nei confronti della produzione normativa degli Stati membri: il collegamento si delinea non sul piano orizzontale (come avviene fra ordinamento interna-

zionale dei singoli Stati) ma su un piano verticale, per la disciplina degli interessi che sono "trasferiti" dagli ordinamenti nazionali all'ordinamento comunitario e di quelli che nascono ulteriormente per effetto di questo trasferimento di competenza;

c) infine per quella capacità di sviluppo spontaneo dell'intero sistema comunitario che si usa definire "dinamica delle istituzioni" ed in forza del quale il processo di integrazione dovrebbe riflettersi, mano a mano, sulle competenze e sul funzionamento degli organi chiamati a promuoverlo, ad indirizzarlo ed a gestirlo.

3. Non è chi non veda, in questo contesto, l'importanza fondamentale che assume la struttura istituzionale della Comunità nel quadro del processo d'integrazione europea. E' su questa struttura istituzionale, del resto, che si accentrano gli sforzi delle opposte tendenze, centripete e centrifughe, nell'equilibrio volutamente incerto ed instabile fra poteri nazionali e poteri comunitari che è costituito dalla Comunità europea.

Sembra dunque ampiamente giustificata - anche se lo attuale momento storico-politico non appare come il più favorevole per il movimento unitario europeo - una prima, riflessiva discussione sull'avvenire della struttura istituzionale della Comunità.

Alcuni pericoli.

4. A nostro parere, il pericolo più grave di una discussione del genere è costituito dalla incapacità, voluta o meno di superare gli schemi degli ordinamenti costituzionali o internazionali conosciuti. E' assai diffusa la tendenza, in altri termini, di riproporre sul piano comunitario la medesima struttura istituzionale degli Stati membri, con qualche variante presa a prestito da altri ordinamenti costituzionali o, in opposta ipotesi, dall'ordinamento internazionale. Questo modo di vedere le cose provoca una serie di conseguenze negative :

a) non si tiene conto dell'originalità della Comunità europea, che le ha permesso di nascere e che appunto risiede nel fatto di avere dato vita ad un ordinamento di tipo nuovo (nè "costitu -

zionale" o federale nè semplicemente "internazionale" o di cooperazione) il quale ha dimostrato di potere vivere e svilupparsi senza negare gli ordinamenti degli Stati membri;

b) non si tiene conto della crisi, sempre più evidente, che investe la struttura costituzionale per così dire "classica" degli Stati a regime democratico-parlamentare e lo stesso principio della divisione dei poteri sul quale essa poggia;

c) non si tiene conto del fatto che un sistema istituzionale comunitario è già in essere con proprie peculiari caratteristiche, la più importante delle quali è costituita dalla dimostrata esigenza di una continua mediazione fra interessi e poteri nazionali e interessi e poteri comunitari: per astratta e condannata che sia, la "sopranazionalità" voleva appunto essere l'espressione di questa mediazione continua in una moderna visione della "federazione" non più concepibile come semplice trasferimento di poteri e di sovranità dal piano nazionale a quello federale.

5. Ci si potrebbe chiedere, tra l'altro, se la stessa nozione di "federazione" non ha già fatto il suo tempo. Se, in altri termini, l'insistere su schemi ormai antiquati non condurrebbe al rischio di sostituire un "nazionalismo nazionale", attraverso la semplice dislocazione di una struttura che non corrisponde più ai tempi in cui viviamo.

6. Analoga riflessione riguarda - in una prospettiva a più lungo termine - il principio del suffragio universale sul quale si è fino ad oggi basato qualsiasi tentativo di organizzazione democratica. Ci si potrebbe chiedere se anche questo principio, in una società strutturata sulle esigenze dei tempi moderni, sempre più condizionata da una problematica che favorisce l'apparato tecnocratico, non sia da rivedere sostanzialmente.

Esigenze da rispettare

7. Ciò posto, però, si tratta comunque di evitare che le innovazioni diventino rivoluzioni e che le rivoluzioni comportino distruzione senza creazione. Non avrebbe senso immaginare novità, sia pure funzionali, se i principii fondamentali della società democratica dovessero soffrirne. Di più : se la democrazia, inte

sa come cosciente volontà di auto-governo, dovesse essere posta in causa.

L'esigenza da rispettare è dunque, anzitutto, la regola democratica. Qualsiasi costruzione politico-istituzionale creata od imposta al di fuori di questa regola deve essere combattuta ed ostacolata con ogni mezzo poichè i suoi fini sarebbero allora, per la natura stessa delle cose, illeciti perchè illecita la società che si intende così organizzare.

8. Occorre poi riflettere all'esigenza della funzionalità. Bisogna che l'esercizio del potere sia agevole, chiaro preciso e tempestivo oltre che conforme alla legge. Da qui la necessità di regole chiare, di competenze ben definite, di responsabilità ben precisate, di speditezza nelle procedure. Ad un "governo" sicuro (nella misura in cui la stabilità dà sicurezza) deve corrispondere un controllo altrettanto efficace di un "Parlamento", ma non necessariamente in una posizione di contestazione quanto, piuttosto, in un quadro di collaborazione dialettica fra elementi necessari dello stesso apparato funzionale. Da questo punto di vista l'assioma secondo il quale "il Parlamento è il nemico naturale del governo e viceversa" perde qualsiasi valore logico, la soluzione del problema della balance of powers dovendo costituire il punto di partenza, la base dei due organi e non lo scopo della loro azione.

9. Nella Comunità, infine, si deve tenere conto di una realtà che è ben lungi dall'essere superata e che probabilmente, del resto, è contestabile se sia opportuno superare con forme e procedure già conosciute. Si tratta delle cosidette "realtà nazionali" ossia dell'individualità storico-politica degli Stati membri. Gli Stati europei si adatterebbero difficilmente ad un processo di unificazione che tendesse a sopprimere la loro individualità e che non consentisse loro non soltanto una ampia autonomia amministrativa ma anche un concreto esercizio di potere a livello comunitario. Questa realtà è nei fatti quotidiani di ciascuno dei paesi europei, nonostante le dichiarazioni ottimistiche ed entusiastiche che potrebbero significare il contrario ma che sono possibili e giustificate grazie allo scoperto atteggiamento contrario di uno dei paesi membri della Comunità.

Prospettive

10. Numerosi e vari sono gli esempi ipotizzabili di una struttura istituzionale comunitaria, tanto più se fosse possibile immaginare realtà politiche diverse da quelle che oggi viviamo.

Un contributo concreto, per consentire di riflettere senza alcuna pretesa di definitivo, potrebbe essere fornito dallo schema seguente :

a) un Parlamento composto da 600 membri dei quali 500 eletti a suffragio universale diretto proporzionalmente al numero degli elettori (o delle popolazioni) e 100 designati, in numero paritario, dai Parlamenti nazionali dei paesi membri della Comunità (1);

b) un Comitato economico e sociale composto da "x" membri designati dalle rappresentanze sindacali, dalle organizzazioni di imprese, dalle organizzazioni professionali; ecc.;

c) un Esecutivo composto da un massimo di 11 membri eletti dal Parlamento sulla base di proposte (lista contenente almeno il triplo dei membri da eleggere e cioè 33/11) formulate da un Consiglio dei governi degli Stati membri;

d) un Consiglio dei governi degli Stati membri composto dai rappresentanti dei governi nazionali;

e) una Corte di Giustizia composta da 9 giudici nominati per 1/3 dal Parlamento, 1/3 dal Comitato Economico e Sociale e 1/3 dal Consiglio dei governi.

Il potere legislativo dovrebbe essere esercitato dal Parlamento con il parere obbligatorio (ma non vincolante) del Comitato economico e sociale. Tuttavia il Consiglio dei governi, ma con decisione unanime, può annullare le decisioni del Parlamento entro 60 giorni dalla loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità.

---

(1) - Ciò per consentire una certa proporzionalità della rappresentanza, assicurare un equo numero di mandati a ciascuno Stato membro e permettere un legame fra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.

sa come cosciente volontà di auto-governo, dovesse essere posta in causa.

L'esigenza da rispettare è dunque, anzitutto, la regola democratica. Qualsiasi costruzione politico-istituzionale creata od imposta al di fuori di questa regola deve essere combattuta ed ostacolata con ogni mezzo poichè i suoi fini sarebbero allora, per la natura stessa delle cose, illeciti perchè illecita la società che si intende così organizzare.

8. Occorre poi riflettere all'esigenza della funzionalità. Bisogna che l'esercizio del potere sia agevole, chiaro preciso e tempestivo oltre che conforme alla legge. Da qui la necessità di regole chiare, di competenze ben definite, di responsabilità ben precisate, di speditezza nelle procedure. Ad un "governo" sicuro (nella misura in cui la stabilità dà sicurezza) deve corrispondere un controllo altrettanto efficace di un "Parlamento", ma non necessariamente in una posizione di contestazione quanto, piuttosto, in un quadro di collaborazione dialettica fra elementi necessari dello stesso apparato funzionale. Da questo punto di vista l'assioma secondo il quale "il Parlamento è il nemico naturale del governo e viceversa" perde qualsiasi valore logico, la soluzione del problema della balance of powers dovendo costituire il punto di partenza, la base dei due organi e non lo scopo della loro azione.

9. Nella Comunità, infine, si deve tenere conto di una realtà che è ben lungi dall'essere superata e che probabilmente, del resto, è contestabile se sia opportuno superare con forme e procedure già conosciute. Si tratta delle cosidette "realtà nazionali" ossia dell'individualità storico-politica degli Stati membri. Gli Stati europei si adatterebbero difficilmente ad un processo di unificazione che tendesse a sopprimere la loro individualità e che non consentisse loro non soltanto una ampia autonomia amministrativa ma anche un concreto esercizio di potere a livello comunitario. Questa realtà è nei fatti quotidiani di ciascuno dei paesi europei, nonostante le dichiarazioni ottimistiche ed entusiastiche che potrebbero significare il contrario ma che sono possibili e giustificate grazie allo scoperto atteggiamento contrario di uno dei paesi membri della Comunità.

Prospettive

10. Numerosi e vari sono gli esempi ipotizzabili di una struttura istituzionale comunitaria, tanto più se fosse possibile immaginare realtà politiche diverse da quelle che oggi viviamo.

Un contributo concreto, per consentire di riflettere senza alcuna pretesa di definitivo, potrebbe essere fornito dallo schema seguente :

a) un Parlamento composto da 600 membri dei quali 500 eletti a suffragio universale diretto proporzionalmente al numero degli elettori (o delle popolazioni) e 100 designati, in numero paritario, dai Parlamenti nazionali dei paesi membri della Comunità (1);

b) un Comitato economico e sociale composto da "x" membri designati dalle rappresentanze sindacali, dalle organizzazioni di imprese, dalle organizzazioni professionali; ecc.;

c) un Esecutivo composto da un massimo di 11 membri eletti dal Parlamento sulla base di proposte (lista contenente almeno il triplo dei membri da eleggere e cioè 33/11) formulate da un Consiglio dei governi degli Stati membri;

d) un Consiglio dei governi degli Stati membri composto dai rappresentanti dei governi nazionali;

e) una Corte di Giustizia composta da 9 giudici nominati per 1/3 dal Parlamento, 1/3 dal Comitato Economico e Sociale e 1/3 dal Consiglio dei governi.

Il potere legislativo dovrebbe essere esercitato dal Parlamento con il parere obbligatorio (ma non vincolante) del Comitato economico e sociale. Tuttavia il Consiglio dei governi, ma con decisione unanime, può annullare le decisioni del Parlamento entro 60 giorni dalla loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità.

---

(1) - Ciò per consentire una certa proporzionalità della rappresentanza, assicurare un equo numero di mandati a ciascuno Stato membro e permettere un legame fra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.

L'Esecutivo, il Comitato economico e sociale ed il Consiglio dei governi avrebbero - come il Parlamento - facoltà di iniziative legislative.

Il potere esecutivo dovrebbe essere esercitato dall'Esecutivo al quale spetterebbe anche, nei limiti e nel quadro delle decisioni del Parlamento non rese nulle dal veto unanime del Consiglio dei governi, un potere regolamentare.

Il potere giurisdizionale sarebbe esercitato dalla Corte di Giustizia.

11. In tale schema sommario l'accento è posto sulla funzione del Parlamento i cui poteri, tuttavia, risulterebbero limitati dal parere obbligatorio del Comitato economico e sociale e dal possibile "veto unanime" del Consiglio dei governi.

Affidare al Parlamento eletto dai popoli tanta parte dei poteri significa rispondere all'imperativo principale e pregiudiziale di ogni sforzo unitario. Sarebbe infatti palesemente assurdo - almeno per chi scrive - sforzarsi di costruire un'organizzazione comunitaria nella quale i poteri principali non siano affidati ai legittimi rappresentanti dei popoli. Di più : sarebbe assurdo immaginare l'unità europea se non come unione dei popoli europei e cioè attraverso la partecipazione e con il concorso dei popoli. Il processo unitario sarebbe altrimenti destinato a fallire e comprometterebbe i principii di base della convivenza sociale sui quali sono fondati gli Stati democratici europei e, in definitiva, l'Europa come espressione politica.

LA DISCUSSIONE

Pubblichiamo qui di seguito la sintesi del dibattito avvenuto sulle quattro relazioni. La partecipazione dei funzionari comunitari italiani avvenuta a titolo strettamente personale.

OLIVI - Fa rilevare anzitutto le differenze che intercorrono fra i Trattati istitutivi delle tre Comunità Europee.

Le caratteristiche del trattato CECA risentono della congiuntura politica da cui quel trattato è nato, congiuntura durante la quale la Francia si trovava in dissenso con gli alleati vittoriosi nell'ultimo conflitto circa l'avvenire della Germania.

Per quanto si attribuisca in genere al Trattato CECA un carattere molto più integrato e sovrannazionale che non ai Trattati di Roma, il successo della CECA è stato limitato. Risultati positivi si sono avuti circa l'allargamento del mercato nel settore coperto dalla Comunità; ma per quel che riguarda le prospettive future, la forza di modello che la CECA avrebbe dovuto avere per esperimenti successivi, questa forza propulsiva è mancata, e ciò per vari motivi, e in particolare per la mutata congiuntura politica.

Diverso è il caso della CEE, nata nel sostanziale scetticismo dei suoi autori, e che costituisce un trattato, per dir così, di procedure e di fini, a carattere dinamico, che creava una struttura istituzionale, conferiva certe competenze e proponeva alcuni obiettivi finali all'integrazione, che per altro doveva essere il frutto dell'attività e dell'azione politica delle varie componenti della struttura istituzionale così creata.

Il successo della CEE è stato dovuto, nel periodo che va dall'inizio della sua vita al 1963 - cioè nel periodo in cui il sistema comunitario ha effettivamente funzionato - al fatto che il negoziato comunitario si è basato sulla fiducia reciproca dei membri, i quali facevano affidamento sulle strutture istituzionali. Ciascuno stato membro pertanto era disposto a sacrificare in parte i suoi interessi nazionali senza chiedere un immediato corrispettivo, giacchè in questa forma di negoziato si vedevano le premesse che avrebbero potuto portare a un ulteriore integrazione.

La prima maratona agricola per i primi regolamenti di base, ad esempio, ha avuto caratteristiche assai diverse rispetto alle successive, e cioè non soltanto per quel che riguarda la tecnica delle discussioni, ma anche per il contenuto profondo e i moventi dei negoziati, radicalmente mutati. La realtà è che nel 1963 è venuto meno un patto fino allora costantemente rispettato dai membri.

Questo ammaestramento dovrà valere anche per il futuro, nel senso che lo spirito comunitario dovrà essere ripristinato, quale modello per ulteriori progressi.

Il successo della Comunità, nei suoi aspetti più evidenti, è dovuto inoltre al fatto che essa è venuta nel momento in cui mutavano i tempi dell'economia internazionale: era cioè in corso una profonda evoluzione, nell'ambito di una generale espansione.

Per quel che riguarda il Trattato in sé, agli autori è mancata una sufficiente preparazione e inquadratura teorica per dar vita a una integrazione economica globale, e ciò anche perchè mai prima di allora si era tentato un procedimento di questo genere. Si è visto pertanto che il trattato presenta lacune, che dovrebbero essere colmate al momento della fusione.

Poichè poi la situazione in cui nacque la CEE era assai diversa da quella in cui nacque la CECA, ciò ha provocato varie reticenze degli autori del Trattato, sia per quel che riguarda i poteri comunitari, sia per ciò che concerne le materie di competenza di questi come, ad esempio, in ordine al problema della integrazione del settore dell'energia, che di proposito non si è voluta, e proprio sulla base dell'esperienza della CECA.

Quanto al Trattato dell'Euratom, è vero che questo, come ha detto Perissich, presentava i difetti di settorialità propri della CECA. La ragione più profonda del suo fallimento è però dovuta al fatto fondamentale che con l'Euratom si trattava di integrare le politiche nazionali nel campo dello sfruttamento pacifico dell'energia atomica, e si trattava non solo di integrarle subito, ma anche di predisporre delle politiche comuni in materie ancora non pienamente conosciute e che avevano connessioni dirette con zone esclusive della sovranità statale, come il settore militare. Il trattato dell'Euratom richiedeva pertanto che si addivenisse preliminarmente all'unità politica, con strumenti di integrazione adeguati che invano si cercherebbero nel trattato.

Fatte queste premesse, dichiara di non esser d'accordo con Perissich che il Trattato di fusione dovrebbe avere un carattere transitorio. Carattere transitorio ha in realtà il Trattato CEE, che è un trattato procedurale valido per il periodo transitorio, e non fornisce alla Comunità gli strumenti di gestione della integrazione, nè le garanzie della irreversibilità di questa.

Non si vede però perchè si dovrebbe fare una riedizione di tutto il periodo transitorio, in riferimento anche a materie non contemplate al Trattato di Roma, con fissazione di altre tappe successive. Infatti, anche per i campi non toccati dal Trattato di Roma, non è necessario stabilire dei periodi transitori, giacchè basta fissare delle regole di gestione e delle garanzie dell'integrazione.

Quanto alla gestione, occorre stabilire precisi e adeguati poteri dell'organo di gestione; per quanto riguarda il completamento dell'integrazione e le sue garanzie, questo non si avrà se non si costruirà una direzione economica della Comunità avente caratteristiche permanenti. Ciò comporterà che anche le cosiddette politiche comuni, che implicano un alto grado di integrazione, siano portate avanti al massimo.

In conclusione si tratta dunque di fare un Trattato veramente politico, un vero Trattato di unione politica: allo stato attuale è però da chiedersi se in Europa un'integrazione della direzione politica dell'economia, fino a realizzare una vera e propria politica estera comune, sia possibile; se sia opportuno lanciarla, e se ad essa si possa giungere. La risposta è negativa: anzitutto è sub judice la questione della estensione territoriale della Comunità: e finchè non sarà risolto il problema dell'adesione britannica non si potrà arrivare a una piena integrazione dell'Europa. Da ciò nascono i rischi inerenti a un Trattato che non dia la fisionomia stabile e definitiva di una Comunità europea, giacchè non si fa un trattato di integrazione ogni dieci anni: sicchè i governi e l'opinione pubblica, se saranno sensibili all'ora che corre, dovranno esser d'accordo che è necessario anzitutto consolidare la Comunità e rimandare a più tardi, quando saranno risolti i problemi della sua esistenza, il problema dell'unione politica, di cui il trattato di fusione sarà l'indispensabile e contemporanea premessa.

SERAFINI - E' da chiedersi quale sia la natura e l'intensità di un duraturo condizionamento francese della fusione e del rilancio dei Trattati comunitari. La Francia va versotre tipi di successione a de Gaulle, con diversi condizionamenti: o si avrà un governo analogo all'attuale, nel senso che anch'esso avrà un atteggiamento conservatore-neutralistico-nazionale; o si avrà un centro-sinistra vagamente europeistico, almeno a parole, ma non peggiore degli attuali Governi dei Cinque; oppure si avrà un governo, se non di

fronte popolare, almeno fortemente orientato in quel senso. La fusione delle Comunità si presenta quindi non come il problema di un nuovo Trattato che si deve negoziare tra interlocutori formali e subito: è piuttosto necessario che le forze politiche e i governi sedicenti europeisti assumano pubblicamente delle posizioni non tanto in quanto queste siano negóziabili immediatamente, ma per sensibilizzare l'opinione pubblica e i partiti - francesi e no - a questi problemi.

Dunque il problema della fusione dei Trattati va posto nei suoi termini razionali (anche se non utopistici), non in quanto posizioni di quel genere, come si è detto, siano negoziabili, ma perchè ciò può muovere determinate forze politiche e contribuire pertanto a crearci nuovi e migliori interlocutori formali.

E' altresì da chiedersi - e non sembri una contraddizione - che cosa possa ancora passare nelle maglie dei Trattati, nonostante la resistenza di de Gaulle. La risposta è che non può passare nulla o quasi, ma che vi sono tuttavia alcuni provvedimenti (per esempio la formulazione dello statuto della società commerciale europea) che forse potrebbero esser realizzati in modo tale da consentire un'azione comunitaria - verticale - delle forze sindacali che oggi, per l'assetto della controparte, e cioè delle società commerciali attuali, sono costrette ad agitarsi in modo solo velleitario. Con ciò non si sovranazionalizzerebbe l'economia (anche se si farebbe un passo in tal senso), ma si favorirebbe la sovranazionalizzazione di certe forze politiche e sociali, e in particolare degli stessi partiti.

E' da ricordare tuttavia che noi chiediamo azioni coerenti a quegli stessi governi dei Cinque (o ai loro più o meno simili successori) che nel 1965 furono contrari all'autofinanziamento delle Comunità contenuto nel "pacchetto Hallstein", lasciando tuttavia che il governo gollista si assumesse la responsabilità pubblica della bocciatura.

Ciò conferma che fare il discorso sulla fusione dei Trattati significa fare il discorso sulle forze politiche che appoggiano una politica europeistica: il che è tanto più indispensabile in quanto non esiste oggi un pensiero unitario e serio delle élites europee , una organizzata linea politica comune dei numerosi centri decisionali politici, economici, sociali, culturali interessati a creare una "dimensione europea" del loro agire. Ecco una conferma della necessità di portare avanti la politica del

"fronte democratico europeo" (con - se ci sta - o senza il Movimento Europeo riformato).

GAZZO - Dobbiamo domandarci cosa sia possibile fare a breve termine. Perissich ha rifiutato una soluzione del tipo "piccola fusione"; e tuttavia, se c'è qualcosa di possibile da fare nel prossimo avvenire, questo andrà unicamente nel senso della piccola fusione. Ci si deve chiedere allora se occorra rassegnarsi ad accettare questa soluzione, o rifiutarla, in vista dell'operazione, che desideriamo, di redigere un nuovo trattato sia pure "transitorio". La risposta è che se ci fosse un governo che prendesse una iniziativa e presentasse proposte precise in tal senso si otterrebbero certo risultati apprezzabili, anche se non tutti nel senso da noi voluto. La Commissione invece, come è oggi, non è in grado di fare un'operazione del genere, e non la farà; essa presenterà, al massimo, delle proposte che potranno definirsi di "piccolissima fusione". Il problema è dunque di creare un centro di volontà politica, giacchè se non vi sarà un'iniziativa, da parte di uno di più governi, non si farà la fusione che desideriamo.

In una costituzione di tipo federale il Trattato della CEE sarebbe destinato a sparire, riassorbito in quella. Al punto in cui ci troviamo occorre chiedersi se si debba proseguire l'integrazione in atto, affidando al nuovo Trattato di fusione la correzione degli attuali squilibri, In tal caso occorre tener presente che nel nuovo trattato non si dovrà procedere a una elencazione di settori, sempre pericolosa, giacchè l'evoluzione dell'economia e della tecnica è tale che vi saranno sempre vuoti e lacune, cioè settori ai quali non si è previsto di applicare il trattato, che è quel che si dice oggi della tecnologia.

In questo trattato non si dovrà neppure definire una certa politica economica, perchè questa sarà quella che le forze politiche a volta a volta determineranno. Oggi, ad esempio, abbiamo una politica agricola che può svolgersi in contraddizione con la politica congiunturale (si può fare, ad esempio, una politica nel campo agricolo, inflazionistica, attraverso la fissazione dei prezzi, o una politica di disoccupazione); e inversamente si può fare una politica congiunturale in contrasto con quella agricola. Il problema è dunque quello di mantenere la globalità, ciò che implica una indicazione semplice e chiara delle istituzioni responsabili ,

cioè dei soggetti, della politica europea, delle loro competenze, e delle modalità di funzionamento, cioè dei rapporti tra potere federale e poteri nazionali.

Nelle condizioni attuali, pur studiando un trattato di fusione concepito nella prospettiva federale, dobbiamo riflettere sul nostro dovere di chiederci, nel caso di soluzioni minori, fino a che punto dobbiamo appoggiarle o invece osteggiarle.

SPINELLI - Bisogna chiedersi quali siano le ragioni di una discussione sulla fusione: la ragione è che di fronte a un impegno e a una scadenza precisa, solo due organismi giungeranno preparati : il più debole e il più forte, e cioè la Commissione e il governo francese. E' chiaro che in questa prospettiva finirà sempre per vincere il più forte , e cioè il governo francese.

Il nostro compito è dunque quello di stabilire se il corso delle cose vada verso una rinascita del nazionalismo, nel qual caso perderemmo tempo ad occuparci di questi problemi: o se in vede questa rinascita di nazionalismo abbia solo un carattere di breve termine, mentre i problemi di fondo assumono sempre più aspetti sovrannazionali: in questo caso varrebbe la pena di elaborare una strategia europeista a lunga scadenza. Parlando di fusione non ci dobbiamo dunque proporre risultati a breve scadenza, ma di elaborare un modello che il governo italiano dovrebbe assumere come una linea politica su cui attestarsi.

Circa il contenuto del trattato di fusione, è stato detto che esso dovrebbe indicare le regole generali e i meccanismi. Ma in realtà non è così: in un testo che dovrà costituire, per dir così, una costituzione, dovendo stabilire i limiti delle competenze si devono anche indicare degli obiettivi da raggiungere. Ci sono dei grossi problemi in ordine ai quali ci deve essere un minimo di accordo fondamentale: non si possono stabilire automatismi nelle scadenze, ma si possono stabilire delle scadenze vincolanti per determinate decisioni.

Se dunque è vero che non si può e non è opportuno dar carta bianca ai governi, e che invece occorre indicare determinati obiettivi e determinate scadenze, allora l'idea di un secondo periodo transitorio non sembra errata: e ciò dovrà essere realizzato con l'indicazione dei mezzi d'azione, degli strumenti finanzia-

ri e delle istituzioni, definendo altresì le procedure da seguire per giungere all'approvazione di un testo del genere, e sottolineando che una voce decisiva in materia deve essere affidata al Parlamento Europeo.

Il trattato di fusione dovrà quindi indicare gli obiettivi da raggiungere, gli strumenti per realizzarli e le procedure da seguire.

VENTURA - Osserva che sembra difficile, dal punto di vista tecnico, concepire un trattato di fusione senza un periodo transitorio. Ricorda, inoltre, che nei trattati CECA, CEE ed EURATOM esistono talune disposizioni (rispettivamente art. 96, 236 e 204) che prevedono la revisione di ciascuno di questi trattati. Quando si parla di procedure per la realizzazione della fusione, sarebbe quanto meno utile di prendere come punto di partenza le suddette disposizioni. Precisa, infine, che di regola è il Consiglio - e non la Commissione - ad avere la facoltà e, in determinati casi (per es., art. 43, § 2, 3° comma, trattato CEE, e art. 31, 2° comma, trattato EURATOM) l'obbligo di consultare il Parlamento europeo.

SPERANZA - Quali potrebbero essere i contenuti di un trattato di fusione? Dovranno essere certamente comprese la scienza e la tecnologia, una politica sociale e dell'occupazione europea più avanzate. Sarà inoltre urgente dare un assetto definitivo al finanziamento della politica agricola. C'è poi il problema generale della unione politica, cioè della politica estera comune.

Passando dal problema dei contenuti della fusione a quello delle forze che possono portare avanti l'integrazione europea dobbiamo constatare che vi sono state varie fasi dell'europeismo : dapprima si è avuto il periodo eroico della Resistenza: poi la generazione della Comunità Europea; ora si affaccia ai problemi europei una terza generazione con gruppi socialisti, radicali o isolati come Mendès France, ma abbastanza importanti. Dobbiamo augurarci che questi nuovi gruppi portino anch'essi avanti la battaglia europeistica.

C'è poi la questione molto importante, del tipo di trat

tato di fusione che si vorrebbe veder adottato. Un trattato nuovo potrà essere di due tipi. Potrà essere un trattato di gestione perfezionato che garantisca il buon funzionamento degli strumenti dell'unione economica. Ma questo trattato può anche non costituire un passo avanti decisivo ma essere semplicemente un trattato di gestione per il periodo definitivo già previsto dal Trattato di Roma, e quindi solo una copertura ottima di quanto è stato fatto finora; è il trattato proposto da Olivi, che ha il pregio di essere forse attuabile ma che non rappresenta il salto qualitativo necessario.

Si può avere invece un trattato a carattere transitorio, ma con caratteristiche del tutto nuove e questo a sua volta può essere minimalista o massimalista.

Approvo l'idea di Di Cocco che un massimo di poteri federali deve andare congiunto con la massima flessibilità delle strutture: il nuovo trattato dovrà essere dunque più integrato, ma al tempo stesso studiare strumenti di intervento, più agili di quanto non avvenga oggi.

GAROSCI - E' necessario impostare, in ordine al problema della fusione, due o tre grandi temi da collegare a questo e da diffondere nell'opinione pubblica e tra le forze politiche, non senza prima aver saggiato le proprie possibilità di azione in tal senso.

Bisognerebbe inserire in tale prospettiva quanto ha detto Di Cocco, e cioè la creazione di un ufficio del piano comunitario, che studi e faccia proposte, e che potrebbe costituire uno stimolo e un'iniziativa sulla quale appoggiarsi.

Viene qui il discorso sulle forze socio-economiche su cui contare - argomento che richiede di essere molto approfondito - e sulle forze politiche sulle quali è possibile appoggiarsi. Queste non sono mai state interamente per l'Europa, ma bisogna in ogni modo operare sulla coalizione cristiano-socialista per continuare a svolgere una politica europea. Al tempo stesso occorre avere una politica nei confronti dei comunisti, che restano nemici dell'Europa, per neutralizzarli e al tempo stesso per interessarli al problema.

Occorre d'altra parte fare una politica tedesca, e l'I-

trovarsi lentamente e quasi inavvertitamente nelle maglie dell'ingranaggio del processo di fusione, sia per evitare di essere accusati in incoerenza e fatti responsabili nell'inevitabile rallentamento del processo di integrazione.

La seconda ipotesi è che il problema inglese riceva nei prossimi mesi un avvio - ancorchè problematico - di soluzione mediante una qualche formula transitoria e preparatoria quale quelle suggerite da diverse parti. In tal caso il pericolo è, in un certo senso, di natura contraria e cioè che la diplomazia gollista cumuli deliberatamente i due problemi facendo pagare l'ingresso della Gran Bretagna con un sostanziale snaturamento e una profonda diluizione delle Comunità attuali. In tal caso la soluzione della piccola revisione e cioè di una fusione concepita non in termini di sviluppo dei Trattati esistenti, ma della loro semplice razionalizzazione, potrebbe apparire come la soluzione più auspicabile. Si tratterebbe in questo caso di sterilizzare il problema per ridurre il margine di manovra di coloro che non vogliono nè l'Inghilterra nè la Comunità.

Ci siamo sin qui limitati a semplici considerazioni di strategia. Vorrei terminare con una sola osservazione di carattere generalissimo su quella che dovrebbe essere la dottrina della fusione. I Trattati esistenti, per logica necessità, hanno posto l'accento sulla creazione del mercato e cioè sulla rimozione degli ostacoli alla libera circolazione dei fattori produttivi. Tale approccio, che pur si è rivelato fecondo, ha condotto a una progressiva perdita di facoltà d'intervento da parte dei poteri pubblici nazionali, senza che a tale perdita abbia fatto riscontro una ricostituzione di potere pubblico a livello europeo. Il nuovo Trattato dovrebbe ovviare a questo inconveniente offrendo alle istituzioni europee i necessari strumenti di intervento e cioè la possibilità di passare dalla fase "negativa", quella cioè dell'eliminazione degli ostacoli, alla fase "positiva" e cioè quella della definizione di politiche comuni.

OLIVI - Dopo avere dichiarato di essere un tepido assertore delle società commerciali di tipo europeo, giacché l'essenziale è che le società si comportino in modo europeo, e non che abbiano una struttura unica, come è dimostrato dal fatto che tale struttura unica non esiste neppure negli Stati Uniti, controbatte la tesi di Angelino secondo cui una fusione che implicasse anche

un rafforzamento dei poteri comunitari allontanerebbe l'Inghilterra. Si deve ricordare in proposito che già all'epoca del primo negoziato con la Gran Bretagna si affermava che gli inglesi sarebbero entrati in quel momento o mai più; mentre è successo poi il contrario, e cioè che gli inglesi pongono oggi molto meno condizioni che non allora. In altri termini gli inglesi vedono che la Comunità è più integrata, quindi più seria, quindi più appetibile. E perciò non si deve limitare il processo d'integrazione dei Sei, in attesa che vengono gli inglesi: guai a stabilire una paralisi e un congelamento, giacchè non è vero che le probabilità di ingresso dell'Inghilterra sarebbero diminuite, se si procedesse oltre nella integrazione: è vero il contrario.

PERISSICH - Dopo aver riassunto il dibattito, e in particolare lo scambio di opinioni fra Olivi e Angelino, afferma che a suo avviso qualsiasi tentativo di rafforzamento della Comunità a Sei darebbe la sensazione che la prospettiva gollista è valida e che gli inglesi devono restar fuori del processo integrativo.

Del resto è da escludere che si possono fare grandi progressi nell'integrazione prima che l'allargamento della Comunità sia stato realizzato. Sottolinea quindi l'opportunità che l'acquisizione da parte della Comunità di maggiori poteri sia legata allo allargamento delle competenze del Parlamento Europeo e combatte l'illusione funzionalistica che le competenze in politica estera e difensiva possano, per così dire, venire da sé alla Comunità, senza precisi impegni in tal senso.

Quanto all'affermazione che le forze di sinistra dovrebbero essere, nella nuova fase dell'integrazione, maggiormente interessate a questa , in quanto interessate al rafforzamento dei poteri pubblici al livello comunitario, esprime il dubbio che al contrario esse possano combattere, proprio per questo, l'integrazione non volendo abbandonare quel poco di potere di decisione che ancora resta agli stati nazionali, specie se il processo di trasferimento di tali poteri al livello europeo apparirà aleatorio e a lungo termine.

GAZZO - Di Cocco ha esposto un vero e ampio programma di politica economica della Comunità. Ora nel futuro trattato di fusione delle Comunità tutti questi elementi di politica economica non potranno certo essere trasfusi. Insisto in proposito sul concetto che ho espresso ieri: il trattato di fusione dovrà indicare in maniera semplice e chiara i compiti delle istituzioni e le loro competenze, nonché il modo di esercitarle. Senza dubbio il concetto di gradualità deve esser tenuto presente. Esso può manifestarsi in vari modi, in particolare con la progressiva realizzazione e l'aumento delle competenze degli organi comunitari e delle varie istituzioni. Il trattato di fusione potrà infatti applicare in vari modi il principio di gradualità. Per esempio nel campo della politica finanziaria e della moneta si potrebbe stabilire che l'istituzione comunitaria ha una competenza graduale e progressiva nella gestione del fondo di riserva europeo, la gradualità realizzandosi nel senso che il fondo verrà formato progressivamente, e cioè che esso all'inizio comprenderà, poniamo, un decimo delle riserve nazionali, e poi via via una percentuale maggiore , e che un aeropago di governatori delle banche centrali assicurerà la direzione di questo fondo di riserva.

D'accordo sull'idea di fare del piano lo strumento tecnico per la realizzazione dei vari obiettivi e delle politiche economiche: ma tali obiettivi non devono essere rigidamente fissati nel trattato, perchè essi non potranno esser stabiliti che dalle autorità comunitarie al momento opportuno. Si tratta insomma di fare un trattato che non definisca troppo rigidamente settori e materie di competenza, nè, come si è accennato, determinate politiche; ma che, attraverso il piano europeo , dia una precisa indicazione di base, e soprattutto indichi il metodo e fornisca lo strumento.

ALIBONI - Io vorrei soffermarmi su due punti: sulla politica finanziaria della Comunità, che è anche l'argomento che ho cercato di affrontare nella mia relazione, e sulla sua politica di aiuto verso i paesi in via di sviluppo che, essendo a tutt'oggi una politica sospesa fra un retaggio del passato e le esigenze attuali, anch'essa necessita di qualche puntualizzazione e di una revisione.

I principi di politica finanziaria che a mio avviso dovrebbero essere inclusi nel trattato di fusione possono essere co

si sintetizzati. In primo luogo occorrerebbe eliminare il vincolo di destinazione delle entrate a spese predeterminate; sarebbe opportuno fissare alcuni generici obbiettivi economici e sociali e lasciare ai responsabili europei il compito di decidere gli obbiettivi di spesa necessari a perseguirli. In secondo luogo sarebbe necessario prevedere con minore genericità di quanto non accada negli attuali trattati, e con maggior coerenza, un sistema di entrate autonome. In terzo luogo bisognerebbe mutare la procedura di bilancio mediante l'istituzione di un controllo democratico e responsabile. Infine sarebbe opportuno applicare con una certa cautela e parsimonia il tipo di regolamentazione finanziaria risalente al secolo scorso e meticolosamente applicato negli attuali bilanci degli stati membri della Comunità con i suoi principi dell'annualità, della specialità, del pareggio e via dicendo, dando maggior spazio invece a principi più elastici ed agili. Uno solo degli attuali bilanci comunitari, quello delle ricerche e degli investimenti dell'Euratom, prevede il superamento degli usuali principi in materia di bilancio; esso infatti ha un carattere a lungo respiro datogli dalla previsione di impegni di spesa a validità pluriennale, e cioè corrispondenti allo svolgimento di determinati programmi, e di tranches variabili di spese annuali. Nella misura in cui si pensa al prossimo trattato di fusione come al quadro istituzionale della politica economica europea a medio termine e forse anche a lungo termine, un principio di bilancio di questo tipo appare necessario.

Ciò premesso bisogna chiedersi se sia realistico pensare all'inclusione di tali principi nel trattato di fusione. Un modo per tentare di misurare questa possibilità è quello di analizzare l'attività finanziaria finora svolta a livello comunitario. In particolare nella mia relazione ho tentato un'analisi della reversibilità o irreversibilità nell'edificazione comunitaria realizzata appunto dall'attività finanziaria finora svolta e sono giunto a conclusioni di carattere federalista-massimalista. Infatti dall'analisi della redistribuzione fra gli stati membri delle risorse spese a livello comunitario sembra risultare che anche là dove tale redistribuzione ha attinto livelli considerevoli, come nel caso delle spese dell'Euratom e di quelle del FEAOG, ciò nonostante appare esservi irreversibilità solo quando si ha una volontà politica a sottenderla. E' per il venir meno di questa volontà che nel caso dell'Euratom, pur essendoci stata una forte redistribuzione, si ha una reversibilità nella costruzione della politica comune dell'energia che si esprime a livello finanziario con la pressante richiesta dell'applicazione del juste retour. Ciò non è avvenuto per il FEAOG, ma nulla può assicurarci che venendo meno la volontà

politica anche il FEAOG non si mostri incapace di funzionare da point of no return sul cammino della federazione europea.

Concludendo su questo punto, mi pare che possa affermarsi, per così dire, un primato della politica, e sembra pertanto difficile portare avanti il modello funzionalista sul piano finanziario, cioè far delle proposte tecniche capaci di provocare un'ulteriore fuga di potere dagli stati nazionali alla Comunità.

Quanto alla politica di aiuto allo sviluppo, io non voglio discutere quel minimo di linea politica che la CEE va attuando come semplice somma aritmetica delle politiche dei sei stati membri o come esiguo margine consentito dalla loro indifferenza, ma volendo immaginare un nuovo trattato, quello di fusione, limitarmi semplicemente ad una puntualizzazione di principio. A mio parere la quarta parte del Trattato di Roma e la filosofia associativa che essa ha ispirato devono scomparire ed essere sostituite da una previsione più organica e precisa della politica commerciale, di quella industriale e di quella valutaria della Comunità. Solo in questa prospettiva mi pare che la Comunità potrebbe avere la possibilità di non essere frenata ogni volta che si impongano scelte nei confronti di tutto il mondo dei paesi meno sviluppati o comunque scelte di carattere generale. In altre parole, mi sembra opportuno che un prossimo trattato si limiti ad istituzionalizzare alcuni principi ma non i partners di una politica di aiuto allo sviluppo.

GAZZO - Aliboni ha ragione nel sostenere nel suo rapporto che senza una chiara linea politica non sono possibili soluzioni particolari: tuttavia è ugualmente opportuno proporre soluzioni precise sui punti particolari, come quello finanziario, per il trattato sulla fusione.

Per parte mia ritengo anch'io superata la parte quarta del Trattato: la politica di sviluppo sarà una politica seria se la Comunità avrà gli strumenti adeguati in relazione alle sue possibilità di grande potenza commerciale, finanziaria e industriale mondiale, e in particolare se saprà rinunziare a gestire settori produttivi di bassa tecnologia che rendono necessario l'impiego di mano d'opera numerosa. Tale è il significato della proposta di preferenza senza reciprocità ai prodotti industriali dei paesi sottosviluppati che si discute a Nuova Delhi.

A proposito delle entrate finanziarie è da chiedersi come sia possibile attribuire - e sarà questa una decisione politica fondamentale - risorse proprie alla Comunità. Ciò è imposto dal meccanismo stesso dell'integrazione, che procede attraverso la creazione di squilibri successivi, i quali implicano necessariamente determinate scelte. Un esempio particolarmente interessante è quello delle entrate doganali. Il veto posto dalla Francia nel 1965 perchè tali entrate fossero attribuite interamente alla Comunità dovrà esser ritirato, perchè tra poco ci si troverà di fronte al fatto che alcuni paesi, come l'Olanda (e forse anche l'Italia) vedranno notevolmente aumentate le loro entrate doganali, a detrimento di altri, il che configurerà un vero e proprio arricchimento indebito. La sola soluzione equa sarà quella di devolvere alla Comunità tutte le entrate di carattere comunitario.

Sono d'accordo con Aliboni sul principio che non si dovranno stanziare le risorse comunitarie a capitoli predeterminati, e ritengo che ci possa essere un legame tra funzionamento del "piano" e destinazione di queste risorse comunitarie e che questo legame dovrà essere applicato gradualmente.

Esprimo il mio consenso anche con le tesi politiche di Aliboni: senza una autorità europea capace di compiere scelte decisive e stabilire determinati indirizzi non si può fare una ripartizione e un impegno serio delle risorse. Ciò si è tentato con lo Euratom, ma si è constatato che quando c'è un bilancio che deve essere deciso all'unanimità, allora è inevitabile che si faccia luce il principio del juste retour, nell'ambito relativamente limitato nel quale si agisce.

E' appunto attraverso il funzionamento delle diverse istituzioni che è possibile il controllo delle realizzazioni e degli obiettivi. Insisto pertanto sulla mia idea di gradualità, e in particolare sul quella che al Parlamento Europeo deve essere attribuita una qualche forma di sanzione sulle varie decisioni da prendere. Sono tuttavia d'accordo anch'io che sia opportuna la fissazione di determinati obiettivi.

VENTURA - Nell'affrontare un discorso a proposito delle istituzioni comunitarie è innanzitutto necessario sgombrare il terreno dall'errore di impostazione, molto frequente, che consiste nel

cercare di adattare ad ogni costo la terminologia giuridica tradizionale al fenomeno comunitario che, invece, è un'esperienza affatto originale.

L'esigenza di cercare nuove soluzioni, liberandosi dagli schemi tradizionali, si presenta in primo luogo nei confronti di quello che dovrà essere l'organo di governo della futura Comunità. Le norme comunitarie hanno non poche zone grigie nelle quali interferiscono di continuo competenze comunitarie e competenze nazionali. Sembra, pertanto, che la funzione esecutiva non possa essere esercitata solo dalla Commissione, ma è necessario che si mantenga e si rafforzi il dialogo della Commissione stessa con il Parlamento e con il Consiglio.

Peraltro, nel momento in cui si parla della necessità di rafforzare i legami tra le istituzioni, non si può ignorare il problema della ripartizione delle competenze. Attualmente sono previste procedure che realizzano una cooperazione tra gli organi comunitari; ma sono ipotizzabili anche altre forme di questa cooperazione, indispensabile per un'efficace azione di governo.

C'è poi la questione sollevata a proposito dell'opportunità o meno che le decisioni della Commissione rispettino il principio della collegialità. Tale principio finora è stato sostanzialmente rispettato ed in futuro non solo dovrebbe essere fatto salvo ma, anzi, andrebbe rafforzato: infatti la collegialità da maggior valore intrinseco alle decisioni.

Per quanto concerne la composizione del Consiglio, va respinta la soluzione di un organo composto esclusivamente di Ministri per gli affari europei. Dal momento, infatti, che sarebbe pura utopia pensare che i membri del Consiglio diventino portatori solo degli interessi comunitari, è importante che essi non siano avulsi da un contatto diretto con gli interessi nazionali nei molteplici e svariati settori dell'attività di governo.

Altra questione: la Corte di giustizia. Attualmente i trattati prevedono, tra l'altro, un meccanismo di rinvio pregiudiziale che permette ai giudici nazionali di cooperare con la Corte di giustizia, ciascuno nella sfera della propria competenza, all'elaborazione di decisioni dirette ad assicurare l'applicazione uniforme del diritto comunitario. Se si pensasse di superare tale norma, stabilendo, in ogni caso, la competenza esclusiva ed immediata della Corte, si commetterebbe forse un errore. Infatti,

in siffatta maniera, verrebbe meno uno strumento particolarmente idoneo a far partecipare i giudici nazionali alla vita del diritto comunitario e, reciprocamente, la Corte correrebbe il rischio di restare avulsa dalle esperienze giurisdizionali dei singoli Stati.

ANGELINO - Gli interventi precedenti si sono tutti posti nella prospettiva della "grande fusione" ipotesi sicuramente suggestiva, ma le cui probabilità di successo sono sicuramente limitate. Non mi sembra quindi senza interesse, non fosse altro per la necessaria esplorazione delle possibili alternative, assumere un'ipotesi assai più restrittiva e cioè di difesa dall'attuale livello di integrazione contro eventuali tentativi di erosione e di attenuazione.

Una prima osservazione che si impone sotto questo profilo è che il compromesso di Lussemburgo già prospetta una situazione di arretramento rispetto ai Trattati esistenti. Non sembra improbabile che al momento della fusione dei Trattati si tenterà da parte francese di far ratificare quella che per il momento non è che una dichiarazione unilaterale e cioè l'espulsione dal Trattato del principio del voto maggioritario. Del pari la fusione dei Trattati potrebbe essere l'occasione di formalizzare alcuni accordi messi a punto sulla scia del compromesso di Lussemburgo, quale il principio della rotazione all'interno della Commissione, accordi che possono essere strumentalizzati per indebolire i poteri dell'Esecutivo.

Evidentemente, pur nell'ambito di una fusione di portata limitata, ci si dovrebbe quanto meno assegnare due obiettivi fondamentali. Il primo potrebbe essere definito come quello della universalità del nuovo Trattato nel senso che esso dovrebbe coprire l'intera area economica senza esclusioni di sorta. Ciò comporterebbe per esempio l'inserimento del settore tecnologico nella sua totalità. Il secondo obiettivo, in parte connesso al primo, è la generalizzazione a tutte le materie senza eccezioni, del metodo istituzionale comunitario. Si deve infatti notare che l'assenza di previsioni degli attuali Trattati in ordine a certi settori, ha talora condotto alla reintroduzione del metodo intergovernativo, mentre in altre materie , ad esempio in materia sociale, le disposizioni vigenti, derogando al metodo generale, rimandano alla cooperazione fra Governi.

SPINELLI - Giustamente il dott. Angelino ha rilevato che le basi del consenso delle Comunità sono cambiate negli ultimi anni. L'Istituto affari internazionali confida di poter quanto prima iniziare una indagine, alla quale già si pensava da tempo, per mettere in luce l'evoluzione che a proposito di tale consenso si è venuta maturando dal 1950 ad oggi.

Il Dott. Ventura ha detto che in molti settori interferiscono competenze comunitarie e competenze nazionali. Ciò è esatto. Tuttavia si deve tener presente che in futuro le zone grige tenderanno a scomparire per far posto a soluzioni nette, nell'uno o nell'altro senso. Purtroppo la tendenza è verso il prevalere delle competenze nazionali e, a ragione, è stato sottolineato che la posizione attuale dei fautori dell'idea federale è di difesa nei confronti di siffatta tendenza.

La fusione delle Comunità pone anche un'altra problematica. In passato se fosse stato accolto il piano francese di Fouchet ciò avrebbe comportato l'affossamento della prospettiva sovranazionale. Il fatto che gli altri cinque paesi si siano opposti al piano significa che essi non hanno voluto rinunciare a tale prospettiva. Ora bisogna stare bene attenti che attraverso la piccola riforma non si finisca per cadere in un compromesso tale che rappresenti un passo indietro e faccia, così, perdere tutta la battaglia per l'affermazione del principio sovranazionale.

La fusione delle Comunità toccherà certamente le attuali competenze. C'è, ad esempio, la questione sollevata a proposito della Presidenza della Commissione che si vorrebbe assoggettare al principio della rotazione. Ora, anche se tale principio si affermasse, la Commissione, avvalendosi dei suoi poteri regolamentari di autorganizzazione, potrebbe reagire istituendo accando alla Presidenza un nuovo organo, che si potrebbe chiamare Segretario generale o in altro modo, nel quale accentrare gli effettivi poteri decisionali.

Per quanto concerne la prospettiva, anche di lunga scadenza, del Consiglio è da dire che non convince la soluzione del Ministro degli affari europei. Infatti se si è d'accordo che il Consiglio deve rappresentare un punto di incontro fra gli interessi dei singoli Stati e gli interessi della Comunità è indispensabile che la rappresentanza di ogni Stato sia collettiva - non esistono Ministri onnicompetenti! - e nominata per un certo tempo. In tal modo i rappresentanti hanno il senso di essere legati al

proprio Stato pur facendosi salvi i loro doveri e i loro impegni verso la Comunità. Si potrebbe, poi, introdurre la regola che all'interno di ogni delegazione nazionale si formi una sola volontà e questa si manifesti nel Consiglio attraverso un unico voto globale della delegazione stessa.

Circa la questione dei rapporti tra Commissione e Parlamento si deve porre in rilievo che tali rapporti vanno visti in una giusta luce. Si è abituati a vedere nel Parlamento uno strumento di controllo dell'esecutivo e un indice del consenso dei governati verso i governanti. Effettivamente ciò vale per gli Stati moderni che sono una realtà consolidata. Va, però, ricordato che le istituzioni in via di formazione, le Assemblee parlamentari, come avvenne a proposito del Sacro romano impero, hanno svolto un'altra importante funzione, cioè di tramite rispetto ai corpi intermedi e di strumento di consenso di questi ultimi verso l'istituzione principale.

Ora, proprio in relazione al carattere in fieri delle istituzioni comunitarie, non si può chiedere al Parlamento europeo di svolgere la stessa funzione che lo stesso organo ha allo interno dei singoli Stati. E, d'altra parte, l'esperienza storica degli Stati Uniti e della Svizzera insegna che il motore del processo di unificazione di tali Stati fu non il Parlamento ma il Capo del Governo. Quindi un buon democratico e federalista deve credere all'importanza del controllo popolare sull'esercizio del potere, ma non può sperare nella unificazione europea facendo affidamento su un astratto dogma della volontà popolare.

Peraltro, nell'indicata prospettiva, la Commissione deve approfondire i legami col Parlamento, giacchè attraverso quest'ultimo essa riesce ad avere contatti con le forze politiche dei singoli Paesi e a trovare, così il consenso alla propria azione di Governo.

Se finora tali legami non si sono instaurati la colpa non è stata, come ha detto il dott. Ventura, del Parlamento, ma della Commissione che non ha saputo inflare nel primo sufficiente vita politica.

Si deve, infine, osservare che il Parlamento per poter svolgere adeguatamente il suo ruolo dovrebbe avere nel suo bilancio consistenti stanziamenti che consentano ad esso analogamente a quanto, fra tutti i Parlamenti, è attualmente

possibile al solo Congresso americano - di predisporre approfonditi studi e ampie documentazioni di prima mano sopra ogni materia.

MARTINI - Una delle maggiori discrasie che finora si è potuto constatare nel funzionamento del Parlamento europeo è data dal fatto che i suoi componenti non di rado assumono in tale sede un certo atteggiamento e, poi, uno diverso nel loro Paese, dove le esigenze della tattica politica sono evidentemente diverse.

Circa la questione se debba darsi priorità logica o cronologica al problema dell'elezione diretta del Parlamento europeo, ovvero al rafforzamento del suo potere, si può rilevare che intanto l'elezione diretta avrebbe almeno due vantaggi. Primo : la campagna elettorale scuoterebbe l'opinione pubblica dei singoli Stati e la spingerebbe ad interessarsi maggiormente dei problemi europei. Secondo: poichè le attuali delegazioni nazionali non hanno un diretto carattere rappresentativo e non rispecchiano i rapporti di forza politica all'interno dei loro Paesi, l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale darebbe al medesimo un collegamento con le forze politiche sparse nei singoli Stati e ne farebbe un più idoneo strumento di scelte politiche ed economiche.

VENTURA - Osserva che forse un buon passo avanti sulla strada della valorizzazione del Parlamento europeo sul piano comunitario potrebbe essere realizzato abolendo il "doppio mandato".

PERISSICH - Osserva che nella sua relazione il problema delle istituzioni comunitarie è stato visto in una prospettiva di lunga scadenza giacchè l'esistenza di una pluralità di centri di potere nella futura società europea pone l'esigenza di istituzionalizzare tale stato di fatto, e, quindi, di rompere il monopolio della funzione esecutiva che all'interno della Comunità è esercitato dai governi nazionali. In sostanza è necessario che le forze politiche esistenti nei singoli Stati trovino una loro espressione istituzionale. A tale riguardo non è tanto importante il rapporto fra la Commissione e il Parlamento, inteso come tale, cioè co

me organo monolitico, quanto il rapporto fra la Commissione e le predette forze politiche.

Circa la posizione della Corte di giustizia, pone in rilievo che il problema essenziale è diassicurare il prevalere della giurisdizione di tale organo rispetto alle giurisdizioni nazionali.

Per quanto, infine, si riferisce alla figura dei rappresentanti permanenti all'interno del Consiglio ritiene che tale soluzione sia solo in parte positiva, considerata la depoliticizzazione che ne deriva alle decisioni adottate dal Consiglio.

iai - documentazioni - n. 10 - maggio 1968 L. 2.000

l'istituto affari internazionali ha sede in viale mazzini 88
tel. 315.892 - 354.456
00195 ROMA