

Collana dello Spettatore Internazionale

**L'Europa
all'occasione del Vertice**

a cura di Gianni Bonvicini e Cesare Merlini

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

La collana dello Spettatore Internazionale viene pubblicata per conto dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Si compone di sette o otto fascicoli all'anno aventi per tema un problema connesso con la politica internazionale. Ogni fascicolo è il risultato di ricerche promosse dall'Istituto oppure un saggio o un'antologia delle migliori pagine riguardanti l'argomento trattato.

È previsto un abbonamento che dà diritto a ricevere tutti i volumi della collana. Questi vengono inviati anche nel quadro dell'abbonamento a tutte le pubblicazioni Iai.

Dirige la collana Cesare Merlini

Ultimi volumi pubblicati

(in fondo al volume l'elenco completo)

- XII. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**, di G. Pappalardo e R. Pezzoli
- XIII. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**, di R. Aliboni, L. Laufer, L. Adamovic, J. C. Srivastava, A. Sadun.
- XIV. **Una Zambia zambiana**, di Kenneth Kaunda.
- XV. **Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neoprotezionismo**, di Gian Paolo Casadio.
- XVI. **Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**, di C. Gasteyger, A. Lamanana, C. Tnani, R. Aliboni, J.-J. Berreby.
- XVII. **Presente e imperfetto della Germania orientale**, di Barbara Spinelli.
- XVIII. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**, dell'International Institute for Strategic Studies.
- XIX. **Spagna memorandum**, di Enrique Tierno Galván.
- XX. **La sovranità economica limitata - Programmazione italiana e vincoli comunitari**, di B. Colle e T. Gambini.
- XXI. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**, di A. Levi, W. Brus, J. Bognar, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi.

Copyright © 1972 by Istituto affari internazionali, Roma
CL 27-0387-4

L'Europa all'occasione del Vertice

a cura di Gianni Bonvicini e Cesare Merlini

Società editrice il Mulino

Bologna

Istituto affari internazionali

Roma

Indice

pag. 7	Introduzione
13	Premessa - Storia e funzioni dei Vertici europei, di Gianni Bonvicini
25	I - L'Unione economica e monetaria, di Gaetano Romanelli
37	II - I rapporti economici internazionali della Comunità, di Gian Paolo Casadio
51	III - La politica estera e di difesa, di Stefano Silvestri
65	IV - I problemi istituzionali, di Riccardo Perissich
79	Conclusioni - La fase attuale dell'integrazione e la posizione italiana, di Cesare Merlini
	Appendici
91	I - I comunicati dei Vertici precedenti
97	II - Le proposte della Commissione europea sulle istituzioni e nel campo politico (in vista del Vertice)
103	III - Le proposte del Parlamento europeo

Introduzione

Un Vertice, per che fare? Perché si muovono i maggiori leaders dei paesi della nuova Comunità? Si deve guardare con fiducia al fatto che il concerto europeo si realizzi al massimo livello, oppure con diffidenza al fatto che le politiche nazionali riprendono così apertamente le cose in mano?

Questi gli interrogativi di fondo che sottendono all'analisi dei problemi sul tappeto della Conferenza in cui si incontrano i capi di governo (o di stato, per la Francia) europei.

Si può pensare che un Vertice si riunisca per sancire i risultati di un negoziato produttivo e conferire ad essi l'autorità di cui i governi restano depositari. È pratica più frequente e più facile in trattative bilaterali o comunque fra pochi partners; in situazioni relativamente circoscritte; in situazioni di convergenza di fatto degli interessi.

Oppure un Vertice può essere un momento di riflessione e di iniziativa, condotta da uomini che non sono solo capi di esecutivo, ma anche leaders politici. Vi si può far ricorso in momenti di trasformazione, quando più che la convergenza vi sia la volontà di convergere.

Quello di cui qui trattiamo non ha saputo scegliere in questo dilemma e le delusioni che ne possono derivare trovano la loro origine in queste incertezze.

Apparentemente, all'inizio, era stata scelta la prima via: forse mai preparazione fu più lunga e complessa. Le riunioni bilaterali (al vertice, talvolta, anche loro), quelle multilaterali dei ministri degli esteri (e non solo degli esteri), i molti comitati ad hoc e gli infiniti documenti testimoniano di un lavoro di notevoli dimensioni, ma di scarso momento.

Il metodo diplomatico l'ha fatta da padrone, ma ha sofferto esso stesso dell'incertezza dello scopo. Si trattava di definire un accordo di

massima su tutti i punti, da presentare al Vertice per l'« imprimatur »? Sono invece emersi i punti di disaccordo e, come dimostra il frequente ricorso alla minaccia di rinviare tutto, i negoziatori non avevano quella larghezza del mandato che è necessaria per condurre produttivamente una trattativa pur modesta che sia. Oppure si trattava di elaborare una area negoziale e articolare le opzioni in cui il Vertice avrebbe dovuto muoversi e decidere? Non chiedetelo ai diplomatici, ché non è il loro mestiere.

La Commissione? Essa avrebbe potuto fornire questa piattaforma, ma, portata dalla logica integrazionista, sarebbe andata forse troppo avanti ed il Vertice rischiava di apparire più becchino che balia dell'Europa, il che è pur sempre l'ultima cosa che si vuole; e poi (l'eccezione formale si trova sempre) la Commissione rappresenta i Sei e non i Dieci; onde, il « piccolo governo » di Bruxelles è stato invitato a presentare le *sue* proposte: e i capi dei governi, bontà loro, l'avrebbero ammesso almeno parzialmente al tavolo della Conferenza.

Dunque il Vertice non ha una larga e solida base di accordo preventivo; là dove accordo c'è, non c'è bisogno di Vertice. È sulle grandi opzioni che la divergenza e l'incertezza prevalgono; ora — e questa è forse la constatazione a cui, volenti o nolenti, sono giunti *tutti* — la marea dell'integrazione è giunta ad un livello, che basta un soffio di vento ne increspi la superficie per bagnare le sponde delle grandi opzioni. Esse sono quelle che ha elencato Spinelli in un intervento pronunciato a Parigi nell'estate scorsa:

« 1 - L'unità, cioè una voce comune, indipendente, una personalità vera e propria, non può essere realizzata che in quegli ambiti nei quali gli stati membri riconoscano che una politica comune deve sostituirsi alle singole politiche nazionali. Sul contenuto generale di questa politica si deve dunque manifestare in seno al Vertice un accordo preliminare; ma se si pretende di arrivare a questo accordo preliminare solo dopo che tutti i dettagli di esecuzione e gli sviluppi possibili siano stati conosciuti ed accettati dai singoli stati membri, allora nessun accordo sarà, per definizione, possibile. L'accordo preliminare deve essere limitato alle grandi linee della politica comune che si vuole mettere in pratica e ad un certo insieme di misure prioritarie.

« 2 - Una volta raggiunto l'accordo sulle linee generali e sulle misure prioritarie di una politica comune, la sua realizzazione deve essere affidata ad un organo comune. È la definizione stessa di una voce comune, di personalità propria, di indipendenza a pretenderlo. Per esempio, come è possibile discutere ad una sola voce con gli Stati Uniti dell'ordine monetario mondiale e del "burden sharing", con l'Unione Sovietica della cooperazione economica, con gli stati membri della Comunità dello

sviluppo dell'industria aeronautica o del risanamento del litorale marino, se questa voce consiste di dieci voci? Dire che conviene cominciare con una cooperazione intergovernativa significa fare la politica dello struzzo. L'organo comunitario si rende necessario proprio perché la cooperazione intergovernativa è per propria natura incapace di dar vita ad una voce comune. Se in un determinato settore, dopo una lunga preparazione, non si arriva che alla mera cooperazione, ciò significa, pur non osando confessarlo, che non si vuole o non si può mettere in piedi una politica comune. La cooperazione intergovernativa sta sempre a significare che il problema della politica comune è percepito ma non risolto, è il segno di una impasse e non quello di un primo passo.

« 3 - L'organo comune, per essere un'espressione convincente della personalità comune, deve avvalersi di una procedura decisionale alla quale partecipino pure in maniera determinante i governi portatori delle legittime esigenze dei singoli stati membri, ma nello stesso tempo, da una parte le forze politiche, economiche e sociali, che da sole tendono a raggrupparsi e a manifestarsi secondo linee transnazionali, dall'altra un centro di governo di tipo sovranazionale capace di proporre agli stati e alle forze di cui sopra, delle politiche comuni e di realizzarle dopo la loro approvazione.

Un vero Parlamento europeo è necessario per garantire la legittimità democratica e per assicurare l'esistenza di un largo consenso popolare. È altresì necessario, e soprattutto, perché la volontà politica assuma fin dal principio e in misura sempre crescente la forma di una volontà transnazionale — ciò che costituisce la realtà profonda dell'unità in procinto di realizzarsi.

« 4 - Da parte sua il centro di governo — di cui la Commissione, con il suo diritto di iniziativa e il suo compito di vegliare sulla esecuzione delle decisioni comuni non è che un primo strumento ancora imperfetto — non sarà in grado di rappresentare la voce della Comunità ed esprimerne la personalità e l'indipendenza se esso non si comporrà di uomini il cui dovere è quello di ubbidire agli ordini o alle direttive delle istituzioni comuni piuttosto che a quelli degli stati da cui provengono.

« 5 - La realizzazione di questi quattro punti non può che essere graduale, ma già i primi passi devono contenere "in nuce" gli sviluppi ulteriori. Può ben avvenire che all'inizio i campi delle politiche comuni siano ristretti, che il Parlamento europeo non abbia tutti i poteri di cui normalmente dispongono le nostre assemblee legislative nazionali, che il centro di governo non abbia certi attributi che sono normali per i nostri governi nazionali, e addirittura che vi sia più di un centro d'azione governativa (come per il passato vi sono state un'Alta autorità e due

Commissioni impiegate per compiti costituzionali differenti).

Ma ogni realizzazione deve essere in grado di evolvere verso l'unità sovranazionale. È bene insistere: ogni volta che ci si ferma alla cooperazione intergovernativa è la prova che la giusta direzione non è stata ancora presa ».

Ecco, dunque, che in un quadro di questo tipo, che condividiamo, il lavoro di preparazione avrebbe dovuto consistere meno di accaniti e ristretti negoziati e piú di elaborazione e dibattito di idee. È tipo di lavoro, crediamo, cui un Istituto di studi può dare un contributo, ed è a questo che ci siamo adoperati e il libro che qui presentiamo testimonia dei risultati.

Il Vertice ne è, in realtà, piú l'occasione che l'obbiettivo; non è infatti questo un esercizio di previsione di quanto è deciso da esso, ma una disamina dei concreti problemi attuali dell'integrazione europea, che i governi europei possono affrontare o rimandare, ma che sono comunque di fronte a loro. Essa vale dunque altresí, per il tempo successivo, il tempo della messa in opera delle decisioni prese come quello dell'incancrenirsi delle decisioni non prese.

Come è nato questo libro?

Fra il mese di marzo e quello di luglio, dunque parallelamente alla fase della preparazione diplomatica, si sono svolte presso l'Iai cinque riunioni che hanno discusso altrettanti documenti di lavoro. Questi, successivamente, sono stati rielaborati dagli autori e talvolta ancora rivediti in Istituto. Ad una o piú riunioni hanno partecipato uomini politici e di cultura, esperti sindacali, giornalisti, funzionari nazionali e comunitari, in rappresentanza di una vasta gamma di interessi e di orientamenti. Ne riportiamo qui, doverosamente, l'elenco:

Achille Albonetti (Cnen); Roberto Aliboni (Iai); Fabrizia Baduel Glorioso (Cisl); Giovanni Battistini (Ministero esteri); Massimo Bonanni (Iai); Bruno Brovedani (Banca nazionale del lavoro); Andrea Cagiati (Presidenza del consiglio); Adolfo Comba (Comunità europee); Fabrizio De Benedetti (ricercatore Iai); Jacopo Di Cocco (Università di Bologna); Leopoldo Elia (Università di Roma); Luigi V. Ferraris (Ministero esteri); Gianni Finocchiaro (Psi); Cesare Fritelli (Ice); Emanuele Gazzo (Agence Europe); Alfredo Ginex (Banca d'Italia); Giovanni Giraud (Senatore Dc); Umberto Gori (Università di Firenze); Francesco Gozzano (L'Avanti); Vincenzo Guizzi (Camera dei Deputati); Nilde Jotti (Deputato Pci); Paolo Leon (Università di Bologna); Arrigo Levi (La Stampa); Renato Lo Re (Ispe); Salvatore Luciano (Eni); Gianfranco Martini (Aicce); Carlo Meriano (Iri); Gianni Merlini (Cesi); Gerardo Mombelli (Comunità europee); Beniamino Olivi (Comunità europee); Gian Piero Orsello (Psdi); Gen. Nino Pasti; Mario Pirani (Il Globo);

Paolo N. Rogers (Olivetti Spa); Natalino Ronzitti (Università di Pisa); Vincenzo Russo (Cgil); Alfredo Salustri (Confindustria); Vito Sansone (Paese Sera); Giovanni Santoponte (Banca d'Italia); Giuseppe Santoro (Ministero esteri); Alberto Sbrocca (Confindustria); Mario Sepi (Cisl); Umberto Serafini (Aicce); Enrico Serra (Iri); Gaetano Speranza (Comunità europee); Altiero Spinelli (Commissione delle Comunità europee); Gaetana Trupiano (Ministero lavoro).

Ad essi, per le loro critiche non meno che per i loro suggerimenti, e agli autori, per la loro opera, va il sentito ringraziamento dell'Iai.

Ai lettori presentiamo, insieme a una premessa storico-istituzionale, dovuta alla penna di Gianni Bonvicini, che di questo gruppo di studio è stato l'infaticabile coordinatore, e ad alcune appendici documentarie, la versione finale dei cinque documenti ordinati secondo quella che originariamente era l'agenda del Vertice e secondo la successione delle riunioni dell'Iai.

c. m.

Roma, 15 settembre 1972

Storia e funzioni dei Vertici europei

di Gianni Bonvicini

La nascita dell'idea

Non prevista dai Trattati di Roma e di Parigi, che hanno dato vita alle Comunità europee, la pratica di « riunirsi al vertice » nei momenti cruciali della vicenda comunitaria è il risultato del conflitto da sempre latente fra « integrazionisti » e « confederalisti ». Da un lato coloro che basavano il loro credo sul graduale evolversi dei settori di integrazione (agricoltura, industria, dogane, ecc. ...) in aree di collaborazione sempre più vaste e più strettamente legate fra di loro, destinate alla fine del processo a sfociare in una vera e propria struttura politica a livello sovranazionale, dall'altro i fautori del più ortodosso metodo diplomatico di concertazione bilanciata fra i vari stati, in cui i più potenti avrebbero in realtà guidato gli altri verso forme non ben definite di collaborazione politica ed economica.

Mentre, infatti, tutta la costruzione funzionale era fondata sull'ipotesi che il potere di decidere sarebbe rimasto, sí, nelle mani dei governi, ma che nel frattempo un centro autonomo europeo avrebbe creato solidarietà concrete di interessi e di regole comuni, condizionando in misura crescente le decisioni dei governi, la struttura confederale non poteva conciliarsi con la crescita di un corpo istituzionale a sé, svincolato anche solo in parte dallo stretto controllo degli stati e rappresentato appunto dalle nascenti Comunità europee. La storia ha consacrato nella figura del generale de Gaulle il campione di quest'ultima « filosofia » e l'iniziatore di quel metodo « confederale » concretatosi « in primis » appunto nelle riunioni al vertice dei capi di stato e di governo. Già in una con-

Gianni Bonvicini è ricercatore dell'Istituto affari internazionali per i problemi dell'integrazione europea.

ferenza stampa tenuta dal generale il 12 novembre 1953 ritroviamo « in nuce » quest'idea di cooperazione di tipo classico: « ... per quanto riguarda le istituzioni io ritengo migliore la forma piú semplice: Consiglio periodico ed organico di capi di governo che dispongano di servizi comuni per preparare le loro decisioni nel campo politico, economico, culturale, militare, ... ». Ma a quel tempo de Gaulle non era ancora al potere: prevalse quindi il metodo funzionalista ed integrazionista proposto da Robert Schuman e Jean Monnet e già collaudato nella Ceca. Nel marzo del 1957 viene infatti firmato il Trattato di Roma che entrerà in vigore all'inizio del 1958. Nel maggio di quello stesso anno de Gaulle va al potere ed a lui si attribuisce l'idea di voler denunciare le Comunità europee: tuttavia, in attesa che si precisino i tempi ed i modi del suo disegno europeo e che si ponga fine alla tragedia algerina, il generale finisce per adottare un atteggiamento interlocutorio e così si avvanza verso il superamento della prima tappa del periodo transitorio del mercato comune previsto per la fine del 1961: in questa prospettiva si situano i primi due Vertici della storia comunitaria, quello di Parigi e quello di Bonn tenuti entrambi nel 1961, a breve distanza di tempo, e, non per nulla, voluti dal governo francese.

Parigi, 10-11 febbraio 1961

Convocata dai francesi e prevista in un primo tempo per il 5 dicembre 1960, la prima Conferenza dei capi di stato o di governo e dei ministri degli affari esteri dei Sei paesi ebbe luogo a Parigi nei giorni 10 e 11 febbraio 1961. Il rinvio fu formalmente la conseguenza di una malattia di Adenauer, ma sostanzialmente esso fu dovuto alle preoccupazioni suscitate dalla situazione dell'Algeria ed alle sue ripercussioni sul piano interno francese, tali da frenare l'azione del capo dello stato nei confronti dell'Europa confederale da lui sognata e progettata.

Già nel corso del 1960 si era, infatti, assistito ad un marcato interesse da parte francese all'organizzazione politica da dare all'Europa e de Gaulle si era premurato di saggiare il terreno in una serie di incontri con i ministri degli esteri degli altri paesi della Cee; le tesi golliste furono poi pubblicamente esposte nella conferenza stampa tenuta dal Presidente della Repubblica francese il 5 settembre 1960 nel corso della quale si ribadirono i ben noti punti di vista sulla sovranità intoccabile degli stati che soli costituivano la vera realtà politica dell'Europa. Ma ben piú importante, ai fini della corretta comprensione delle sue idee, era stato l'incontro di Rambouillet nel luglio del 1960 con Adenauer. Di fronte ad un'Europa comunitaria in campo economico, che si svilup-

pava in forme e modi per nulla somiglianti alle precedenti unioni di stati sperimentate dagli europei e che minacciava da vicino la sovranità degli stati in settori d'integrazione sempre più vasti, il generale de Gaulle era arrivato alla conclusione che si dovesse dare un prolungamento politico all'Europa economica, tale da bilanciarne il tanto temuto sviluppo integrazionista con forme di cooperazione confederale che rispettassero fino in fondo la sovranità degli stati. Egli proponeva perciò delle conferenze periodiche trimestrali di capi di stato o governo, la creazione di quattro commissioni (esteri, difesa, cultura, economia) destinate a preparare le conferenze periodiche ed a vegliare l'esecuzione delle loro decisioni, un parziale « aggiustamento » dei Trattati di Roma, ed infine un referendum popolare europeo che sancisse questo tipo di Europa. Bisogna inoltre tenere presente che tutta la strategia francese di dar vita ad una nuova struttura politica delle Comunità europee, in cui viga il diritto di veto, avviene sempre in presenza dei tentativi dell'Inghilterra di entrare nella Comunità. E ciò a sua volta si inserisce nel quadro globale della concezione gollista dei rapporti internazionali con il resto del mondo ed in particolare nei confronti degli Stati Uniti e del problema tedesco. Con la stessa strategia, cioè, de Gaulle tendeva ad imbrigliare attraverso il metodo confederale l'Europa e l'Inghilterra alla sua particolare visione dei rapporti internazionali, nei quali la Francia avrebbe dovuto svolgere un ruolo preminente.

Con lo scopo di togliere quindi di mano l'iniziativa all'Europa dei funzionalisti e degli integrazionisti, de Gaulle avvia la procedura dei Vertici che altro non sono se non la prima realizzazione del suo metodo diplomatico. Così con l'intento di disciplinare secondo la sua concezione i primi timidi passi di cooperazione politica avviati nel novembre del 1959 a Strasburgo in un famoso incontro fra Consiglio e Parlamento europeo, de Gaulle convoca il primo vertice di Parigi a conclusione del quale si decide l'istituzione di una Commissione composta da rappresentanti dei sei governi e incaricata di « presentare alla prossima sessione (del Vertice) proposte concrete riguardanti le riunioni dei capi di stato o di governo e dei ministri degli affari esteri, come ogni altra riunione che sembrerà utile ... »¹. Si decideva inoltre « di tenere la seconda riunione il 19 maggio 1961 a Bonn ». È chiaro che rispetto al primitivo disegno di de Gaulle, il tono del comunicato è molto più sfumato ed alcuni punti « cruciali » sono stati soppressi. Le avvisaglie di questo parziale ripensamento si erano già avute nell'ottobre del 1960 dopo la visita di Debré a Bonn, nel corso della

¹ In appendice riportiamo il testo completo dei comunicati delle Conferenze al vertice.

quale ci si accordò a che il governo francese rinunciassero a rimettere in causa le istituzioni sovranazionali di Bruxelles, a costituire un'Europa delle patrie in entità militare indipendente dalla Nato, a organizzare infine un referendum che per numerose questioni politiche e costituzionali era sconsigliabile. Ciò però non toglie che il disegno gollista sia rimasto sostanzialmente intatto: fu infatti accettata l'idea di istituire una commissione di studio, già allora presieduta da Fouchet, con sede a Parigi e con il compito di dar vita ad un tipo di cooperazione politica che sostituisse agli incontri trimestrali già esistenti dei ministri degli esteri, le conferenze periodiche dei capi di stato o di governo. E la commissione Fouchet finiva così per rappresentare l'embrione di quel segretariato politico che è stato e continua ad essere il punto di contrasto principale di tutto il discorso sull'unione politica europea.

Bonn, 18 luglio 1961

L'ampio spazio dedicato al Vertice di Parigi si giustifica con la necessità di dare un inquadramento storico alla « filosofia » europea gollista, ma è chiaro che il « vero Vertice » di quella prima tornata deve essere considerato quello di Bonn, che contro ogni aspettativa sembrò chiudersi con un completo successo. Il « Le Monde » di quel giorno uscì con due titoli piuttosto significativi: « Nascita dell'Europa politica » e « La riunione dei Sei a Bonn ha segnato un importante passo verso l'unità politica dell'Europa ». E in effetti ci furono alcuni risultati di rilievo, anche se poi nel giro di nemmeno un anno ci si accorse che quelle speranze erano state fallaci.

Anche questo Vertice, fissato come abbiamo visto per il 19 maggio, venne rinviato di qualche mese a causa di alcune difficoltà sorte nel corso dei lavori preparatori della commissione di studio: sembra che esse riguardassero l'opportunità dell'inclusione dei problemi relativi alla difesa nell'organizzazione politica prevista. Ma a parte questi inevitabili intoppi il Vertice di Bonn era destinato a svolgersi in un clima abbastanza favorevole, particolarmente a causa della situazione internazionale: le minacce di Krusciov su Berlino avevano infatti avuto l'effetto di spingere i tedeschi a chiedere con insistenza che si mettesse in piedi un qualche tipo di unione politica; dal canto loro gli olandesi, convertiti da Spaak, avevano abbandonato la richiesta di una immediata associazione della Gran Bretagna alle consultazioni politiche. Così il generale de Gaulle trovò il terreno spianato per lanciare le sue vecchie proposte purgate di alcuni punti particolarmente controversi: egli diede,

anzi, delle assicurazioni ai suoi partners circa la Nato, di cui si fece esplicita menzione nel comunicato finale (... « al fine di favorire l'unità politica dell'Europa, rafforzando così l'Alleanza atlantica ») e non fece alcun cenno alla politica economica il cui spazio risultava già coperto dalle istituzioni esistenti. La commissione di studio battezzata « commissione Fouchet », dal nome del suo presidente, fu infine investita di un nuovo mandato: i Sei la incaricarono di « presentare delle proposte sui mezzi che permettano di dare il più presto possibile un carattere statutario all'unione dei popoli ».

In autunno (il 19 ottobre 1961) furono inviati alla commissione i primi documenti predisposti dalle singole delegazioni, ma solo la Francia depose, provocando scalpore fra gli altri, un vero e proprio « Trattato d'unione di stati », chiamato comunemente « piano Fouchet ». Le concezioni del generale de Gaulle vi erano fedelmente riprodotte particolarmente nella misura in cui le decisioni del Consiglio dovevano essere prese all'unanimità. Tuttavia i partigiani dell'integrazione vi trovarono motivi di consolazione nella così detta « clausola di revisione totale » delle disposizioni del trattato dopo un periodo transitorio di tre anni, ciò che teoricamente lasciava le porte aperte verso una evoluzione di tipo sovranazionale. Nello stesso tempo l'articolazione dei rapporti fra Consiglio dei capi di stato o di governo, esecutivi comunitari e Nato conteneva sufficienti elementi di flessibilità, tali da non creare eccessivi problemi. Per quel che riguarda la questione inglese, infine, la decisione del 15 dicembre dello stesso anno, di mettere il governo britannico al corrente dei progressi realizzati dai Sei, aveva calmato i Paesi Bassi.

Sembrò davvero, a questo punto, che il successo fosse « a portata di mano », come ebbe più tardi a dire Fouchet. Ma il 19 gennaio 1962 la delegazione francese presentò un nuovo testo di trattato, redatto su precisa istruzione del generale de Gaulle. Secondo il governo francese questo secondo piano non presentava rispetto al primo che delle differenze di stile. In realtà esso comportava delle omissioni o delle rettifiche sui tre punti più significativi di contrasto sorti fin dall'inizio dei negoziati: il riferimento all'Alleanza atlantica era scomparso dal preambolo; il Consiglio dei capi di stato o di governo era dotato di una competenza economica — ciò che rinnovava il timore di una subordinazione del mercato comune al nuovo organismo politico; infine, l'assicurazione che le istituzioni attuali non sarebbero state toccate era scomparsa dall'art. 16 — articolo consacrato alla revisione del trattato — ed in sua vece si indicava che gli organismi di Bruxelles avrebbero dovuto essere « razionalizzati ». Infine, il nuovo trattato diceva che per entrare nell'unione politica non era sufficiente divenire

membri del mercato comune, ma che sarebbe stato necessario essere ammessi all'unanimità dei suoi membri. Questa clausola tradiva le riserve della Francia di fronte all'ammissione della Gran Bretagna all'Europa politica.

Perché questo irrigidimento? Le modifiche introdotte da de Gaulle al primitivo progetto sono posteriori solo di alcuni giorni alle decisioni che avevano consentito alla Cee, dopo una durissima trattativa, di passare alla seconda tappa di attuazione, con tutte le implicazioni ed i condizionamenti, che essa comportava, sulla libertà di azione degli stati membri: il che conforta la nostra tesi che ogni passo dell'Europa comunitaria verso l'integrazione è la molla che fa scattare i meccanismi di difesa nella mente del generale; e le riunioni al vertice accompagnate dai vari progetti di cooperazione politica ne sono una riprova abbastanza evidente. Inoltre, vi è la variabile costituita da quella che l'Olivi² chiama « l'interferenza inglese », variabile che peserà in maniera sempre più determinante su tutti i progetti di cooperazione politica europea condizionandone i contenuti e le finalità. In particolare de Gaulle, che ha ancora per obiettivo primario l'alleanza con l'Inghilterra in chiave antiatlantica e antitedesca, irrigidisce le proprie posizioni in senso confederale per non porre in pericolo la propria leadership, allorché l'ingresso della Gran Bretagna nel mercato comune può sembrare un fatto abbastanza probabile: paradossalmente egli si permette delle concessioni in senso « integrazionista » allorché questa possibilità si allontana. È questa una tesi dell'Olivi³ che sembra suffragata dagli avvenimenti storici finora descritti. Ma questa tattica era destinata a durare ancora per pochi mesi. Di fronte alle proteste vibranti dei partners, in particolare degli olandesi, de Gaulle sembra far marcia indietro e cerca di chiarificare le proprie posizioni prima con Adenauer e poi con Fanfani. Ma queste consultazioni fra i « tre grandi » dell'Europa a Sei mettono ancora in maggior agitazione i paesi del Benelux, che fanno fallire i negoziati sul piano Fouchet nella famosa riunione dei ministri degli esteri del 17 aprile 1962: difesa dell'Europa comunitaria e delle tesi integrazioniste, appoggio all'entrata dell'Inghilterra cui li legavano rilevanti interessi economici, tutela degli interessi degli stati minori nei confronti dei « tre grandi », queste le motivazioni dei paesi del Benelux contro le tesi golliste.

A questo punto de Gaulle tenta per l'ultima volta la carta dell'accordo bilaterale con la Gran Bretagna (incontro al castello di Champs in Francia con McMillan il 2 giugno) per dar vita ad un direttorio a due, dentro e fuori la Cee, in chiave antiamericana e con possibilità

² Bino Olivi, *L'Europa difficile*, Milano, Ed. Comunità, 1964.

³ Bino Olivi, *op. cit.*, pp. 136-137.

future di collaborazione militare. Ma la tornata di luglio-agosto dei negoziati di adesione con l'Inghilterra sui problemi agricoli, in cui appare evidente l'intransigenza inglese al disegno gollista, fa fallire anche questi ultimi tentativi.

Ormai non rimangono che le trattative con la Germania e, dopo la storica conferenza stampa del 14 gennaio 1963, in cui de Gaulle chiuse la porta in faccia all'Inghilterra, viene firmato il 22 dello stesso mese « sulla testa degli altri partners europei » il trattato di amicizia francotedesco.

Lo spirito comunitario, che già aveva dato segni di pesante deterioramento nell'ultima fase dei negoziati sull'unione politica europea, viene a perdere completamente di consistenza e la Comunità diviene un « meccanismo di negoziato permanente a prestazioni immediate »⁴. Quello di Bonn, indicato come il Vertice dell'Europa politica, si rivela a posteriori un insuccesso.

Roma, 29-30 maggio 1967

Per rimettere in piedi il metodo di consultazione politica, o a livello di ministri degli esteri (come era già stato sperimentato per 3 anni, dal '59 al '62) o a livello di capi di stato e di governo, Fanfani cercò nel '65 di convocare una Conferenza al vertice a Venezia. Tale progetto, accolto con favore da quattro governi, fallì, per il diniego francese comunicato a Fanfani da Couve de Murville a Roma il 28 e 29 marzo, diniego dovuto alla presentazione da parte della Commissione di Bruxelles, presieduta da Hallstein, delle proposte comunitarie per un nuovo regolamento finanziario attraverso le quali, in definitiva, si abbandonava per un momento quel metodo di « prestazioni immediate » di cui si è parlato, per tornare allo spirito comunitario; con ciò risvegliando la suscettibilità francese per ogni soluzione di tipo integrazionista. La crisi del giugno del 1965, col ritiro della Francia degli organismi istituzionali della Cee (la politica della « sedia vuota ») porta le Comunità vicino al definitivo collasso. Sono gli anni più travagliati della Cee quelli che vanno dal giugno del '65 al maggio del '67 data della convocazione del nuovo vertice di Roma. Situato in questa prospettiva temporale esso può essere a ragione considerato come il punto di svolta inferiore della crisi, punto dal quale, in seguito, si ricomincerà gradualmente a salire.

Convocato dall'Italia e giustificato formalmente dalle celebrazioni

⁴ R. Ducci e B. Olivi, *L'Europa incompiuta*, Padova, Cedam, 1970.

per il decimo anniversario della firma dei Trattati istitutivi della Cee (25 marzo 1957) il Vertice di Roma si tenne il 29-30 maggio 1967, ben distante dalla data del decennale: la non coincidenza fu dovuta ancora una volta alla opposizione francese che si rifiutava di riconfermare Hallstein (cui fu perfino proibito di parlare nel corso della cerimonia) quale presidente della nuova Commissione unificata. La situazione si sbloccò solo dopo che il cancelliere Kiesinger cedette alle pressioni di de Gaulle e ritirò la candidatura di Hallstein: è questo il momento di massima umiliazione subito dalla Commissione fin dal giorno del suo insediamento alla testa dell'Europa comunitaria.

A parte le celebrazioni, compito del Vertice era dunque quello di decidere la data di entrata in vigore della fusione istituzionale delle tre Comunità (avvenuta poi il 1° luglio) e di nominare il presidente della nuova Commissione a nove (si scelse Jean Rey). Inoltre, nel corso dell'incontro si sarebbe dovuta prendere una decisione sulla ripresa delle consultazioni politiche trimestrali dei ministri degli esteri e parimenti sondare la disponibilità francese nei confronti della nuova domanda di adesione inglese. È chiaro che su questi due ultimi punti si giocava il successo o meno della Conferenza di Roma. Il breve tempo a disposizione per i colloqui politici veri e propri (erano programmate solo 3 ore di conversazione) ed il fatto che la Comunità fosse reduce da un grave shock istituzionale-politico vanificarono gli sforzi di Saragat e di Fanfani di far inserire nel comunicato finale un qualche abbozzo di accordo su questi argomenti. Il Vertice di Roma si limitava perciò a registrare che l'impresa comunitaria non era definitivamente defunta e che tutto era nuovamente in gioco.

L'Aja, 1-2 dicembre 1969

In questo spirito di cauto ottimismo e di convinzione che prima o poi quello che di « irreversibile » si era costruito nella Comunità europea avrebbe finito col ridare vita al contrastatissimo processo di unificazione, arriviamo ai due fatti decisivi per la ripresa del discorso comunitario: la scomparsa dalla scena politica del generale de Gaulle ed il Vertice dell'Aja voluto dal suo successore, il presidente Pompidou. Anche questo Vertice, seguendo una fatalità che aveva in pari misura contraddistinto i precedenti incontri, ha dovuto essere rimandato dal 14-18 novembre al 1-2 dicembre 1969 per un'indisposizione del nostro ministro degli esteri Aldo Moro. Ma a parte queste notazioni marginali il Vertice dell'Aja costituisce una vera e propria svolta sul significato attribuito a questi incontri dalla « filosofia » del generale de Gaulle.

Non solo, e per la prima volta, la Commissione di Bruxelles viene associata ai lavori (anche se solo nel corso della seconda giornata) riconoscendo ad essa definitivamente il diritto di esprimere il proprio parere sulle materie di competenza comunitaria, ma soprattutto si accetta definitivamente, da parte francese, lo spirito e la lettera dei Trattati di Roma, ponendo fine a tutto un periodo di contrasti e di lotte sulla loro validità. A questo proposito nel comunicato finale si afferma solennemente che « ... i capi di stato o di governo tengono a riaffermare la fede nelle finalità politiche che attribuiscono alla Comunità, il suo senso e la sua portata, la determinazione di portare fino al termine la loro impresa, e la fiducia nel successo finale dei loro sforzi », e più oltre si dice che « ... le Comunità europee restano il centro originale a partire dal quale l'unità europea si è sviluppata ed ha preso il suo slancio ».

Anche questo Vertice, come d'altronde quelli cruciali di Parigi e di Bonn, era stato convocato dai francesi. Esso coincideva con la fine del periodo transitorio delle Comunità. Anche questa volta la Francia aveva una precisa richiesta da formulare, che non era più quella della struttura politica da dare all'Europa, ma più semplicemente dell'approvazione urgente e perentoria del regolamento finanziario agricolo prima della fine dell'anno. Tuttavia, a differenza delle precedenti riunioni anche i Cinque avevano finalmente una chiara proposta da formulare che si sostanziava nella condizione politica « prealable » dell'adesione dell'Inghilterra alla Cee, prima di provvedere al rilancio della Comunità ed in definitiva anche al suo completamento (leggi: regolamento finanziario). Su queste posizioni piuttosto pesanti si concludeva la prima giornata dei lavori, iniziata da parte francese in sordina e con dichiarazioni vaghe cui avevano fatto contrasto le proposte programmatiche di un Brandt desideroso di accrescere il peso della Germania prima di tutto all'interno dell'Europa. La situazione si sbloccava il mattino seguente con una riunione preliminare dei ministri degli esteri nel corso della quale Maurice Schuman poteva annunciare alle altre delegazioni la fine del veto francese all'ingresso della Gran Bretagna; era così possibile dare il via al *rilancio del processo comunitario* a cominciare proprio da quel regolamento finanziario cui i francesi tenevano tanto; erano infatti evidenti le implicazioni istituzionali e politiche che esso comportava e che si sono poi concretate in un certo numero di poteri al Parlamento europeo e nella costituzione di risorse proprie comunitarie, primo abbozzo di un bilancio europeo gestito dalle autorità comunitarie.

Su questi motivi, quello dell'ampliamento all'Inghilterra e del completamento del mercato agricolo, è nato il successo del Vertice dell'Aja. È di successo si può parlare, anche se a posteriori non tutto

è stato portato a buon termine (Euratom, unione monetaria, cooperazione tecnologica) in questi tre anni. Ma non per questo l'importanza che riveste l'Aja per il futuro della collaborazione comunitaria può essere minimizzata. Pur non avendo affrontato il tema dell'unione politica (e forse proprio per questo si è potuto addivenire a qualche risultato apprezzabile) l'Aja ha tentato l'avvio di tutta una serie di meccanismi e di idee che non aspettano altro che essere messi a punto: l'unione economica e monetaria e la politica sociale all'interno della Comunità, la cooperazione nel campo della politica estera all'infuori di essa.

Non solo, ma con l'atto di far partecipare la Commissione di Bruxelles ai lavori dei capi di stato e di governo dell'Aja, questo tipo di riunioni, concepite dal disegno confederale di de Gaulle che non dava spazio ad istanze comunitarie ma che anzi si poneva in antinomia con esse, hanno acquistato un nuovo significato e se ne può fare lo strumento del rilancio dell'attività comunitaria nel campo sia economico che politico. Con ciò non si vuol dire che il meccanismo delle Conferenze al vertice non sia più diplomatico, ma che da esse non deve necessariamente nascere quell'organismo alternativo, di contrapposizione alle Comunità, cui la strategia gollista aveva puntato fin dall'inizio.

Significato e caratteristiche delle Conferenze al vertice

Siamo ora in grado di svolgere alcune considerazioni critiche sul significato politico e sulle caratteristiche principali di quella che abbiamo chiamato la « pratica di riunirsi al vertice ».

Non vi è dubbio che il Vertice sia nato da un'esigenza, sentita dalla Francia e più precisamente dal generale de Gaulle, di contrapporre uno strumento rigorosamente confederale alla nascente struttura funzionalista delle Comunità europee. La riprova di ciò, oltre che dalle vicende storiche cui abbiamo fatto cenno, la si può desumere dallo stesso Trattato di Roma istitutivo della Cee. L'art. 236 prevede infatti la possibilità di convocare « qualora il Consiglio, dopo aver consultato l'Assemblea ed, ove del caso, la Commissione, esprima parere favorevole » una conferenza dei *rappresentanti* dei governi degli stati membri che esamini progetti intesi a modificare i Trattati stessi. Ma ciò avrebbe significato innanzitutto il riconoscimento della Comunità come il centro originario dello sviluppo dell'Europa, cosa che il generale de Gaulle era ben lungi dal desiderare. Egli rifiutò perciò di servirsi del Trattato e delle sue « potenzialità », ma preferì mettere in piedi un tipo di consultazione svincolata da qualsiasi meccanismo comunitario onde procedere spedita-

mente e senza equivoci verso un'Europa politica di tipo confederale, in cui la Francia avrebbe dovuto fare la parte del leone. Le Conferenze al vertice sono quindi il primo passo verso questo disegno, costituendo esse l'embrione dell'Europa delle patrie. In esse la consultazione è quella di tipo diplomatico in uso presso tutte le conferenze internazionali classiche ed il motore è costituito di volta in volta da questo o quello stato che si accolli l'onere di convocarle e di influenzarle con proposte e progetti. Tuttavia, malgrado l'insistenza di de Gaulle non si è mai arrivati ad istituzionalizzarle: renderle cioè periodiche e circondarle di meccanismi (comitati, segretariato, ecc.) che ne mettessero in pratica le decisioni e gli orientamenti.

I Vertici rimangono quindi al di fuori dei Trattati di Roma e non rientrano in nessun altro quadro istituzionale ben definito, che non sia quello di una normale conferenza di tipo internazionale. Si tratta, in una parola, di riunioni politiche, del più alto livello, che avvengono solitamente in periodi cruciali del processo d'integrazione europea. L'esperienza dell'Aja, poi, ha stabilito la loro importanza anche nei confronti dei Trattati di Roma; nella fase attuale sembra ormai che senza questo tipo di riunioni le Comunità non possano operare quei salti di qualità che sono necessari per poter avanzare e per estendere la propria azione ad altri settori: esse non dispongono infatti del necessario potere politico autonomo. Il fatto che esistano degli articoli nel Trattato, e questo è un discorso ormai ripetuto mille volte, quali il 235 ed il 236 che prevedono i meccanismi di « avanzamento » non è una condizione sufficiente ad andare autonomamente avanti. Solo la volontà politica è in grado di innescare queste potenzialità del Trattato, e qui per volontà politica non si può che intendere quella degli stati nazionali. Se quindi le Conferenze al vertice, pur nate dal pensiero gollista, vengono opportunamente orientate in senso comunitario, esse possono costituire, in mancanza di meglio, quella molla necessaria per approfondire l'integrazione europea.

Ma è evidente che una garanzia di questo tipo è quanto mai aleatoria, poiché essa dipende in primo luogo dal desiderio degli stati di muoversi in questa direzione.

Non solo, ma un altro pericolo, e certamente il più serio, anche se il meno evidente nella attuale logica europea, funzionalista o confederale che sia, è che di questo passo stiamo andando verso un'Europa sempre meno democratica e sempre più verticistica. La pratica delle riunioni dei capi di stato e di governo, avvenendo all'infuori dei Trattati di Roma, ratificati dai Parlamenti nazionali e che prevedono nel Parlamento europeo un qualche embrione di democrazia, non fanno che aggravare la distanza fra i popoli europei ed il processo d'integrazione

in atto. Le decisioni che scaturiscono dal Vertice e che bene o male vengono poi messe in pratica sono al di fuori di qualsiasi logica democratica e sfuggono a qualsiasi tipo di controllo.

E, infine, altro grave punto debole dei vertici è che le decisioni prese nel loro ambito sono indicazioni di orientamento, che possono essere anche molto importanti, ma non sono decisioni necessariamente vincolanti ed esecutive: esse passano in un secondo tempo ad altre istanze di livello inferiore, perlopiù di carattere diplomatico. Non più sorrette dalla volontà politica degli stati e spesso mal comprese dagli stessi « esperti » esse finiscono per subire un processo di degradazione, di insabbiamento, come parte delle deliberazioni dell'Aja dimostra. Le potenzialità politiche si diluiscono inesorabilmente in documenti tecnici, spesso non più in grado di essere messi in pratica con qualche speranza di successo.

Fra le indicazioni per superare questa triplice grave remora, merita particolare attenzione la proposta di Altiero Spinelli allorché riprende l'idea dell'istituzionalizzazione delle riunioni al vertice. A grandi linee egli propone che le Conferenze dei capi di stato e di governo, che di fatto esercitano una sorta di potere « costituente », vengano fatte rientrare nell'ambito comunitario istituendo un legame con il Parlamento europeo, su cui costruire quel dialogo democratico che deve sfociare in un potere « co-constituente », di divisione cioè dei compiti fra i due organismi in questione.

Con ciò, oltre a risolvere il problema di « orientare » in senso comunitario le scelte delle Conferenze dei capi di stato o di governo, si cerca di dare una soluzione anche alle esigenze di funzionalità e di democraticità più sopra prese in considerazione. Non vi è dubbio, infatti, che, sia il mantenimento del livello politico delle proposte scaturite dal Vertice, sia la democraticità delle decisioni da prendere, sarebbero garantite da un Parlamento europeo rafforzato nei suoi poteri e legittimato da elezioni dirette. Inoltre, l'aggancio fra questi due organismi può essere il primo passo verso un ribaltamento dell'attuale direzione in cui la « filosofia » confederale sta facendo muovere l'Europa. Con ciò l'utilità delle Conferenze al vertice potrebbe finalmente essere messa in evidenza da un meccanismo nuovo di dialogo fra popoli e governi d'Europa.

I. L'Unione economica e monetaria

di Gaetano Romanelli

I primi progetti

L'Unione economica e monetaria, esplicitamente all'ordine del giorno del Vertice europeo, è intensamente legata al resto dell'integrazione economica, il cui sviluppo ne risulta condizionato sia negli obbiettivi, sia nelle modalità.

Appare pertanto importante ricordare l'evoluzione che ha portato alla Uem, esaminare quali insegnamenti derivano dall'esperienza della prima tappa e quali prospettive possono presentarsi al Vertice per il progresso dell'integrazione economica.

Fino al 1968, benché la Comunità fosse già stata scossa da crisi più o meno importanti, si insisteva ancora, almeno ufficialmente, sulla irreversibilità del processo di integrazione economica e del suo tradursi, in tempi lunghi, in integrazione politica.

Ma a quella data, il processo di integrazione era squilibrato sotto diversi aspetti:

a - l'integrazione si era realizzata soprattutto per quanto riguarda gli scambi di merci: per i servizi le nostre economie erano ancora rigidamente separate e, al di là dei movimenti speculativi, i capitali erano investiti con un comportamento che corrispondeva ad economie non integrate;

b - l'aumento dell'interdipendenza nei movimenti di merci non era stato accompagnato da un'integrazione corrispondente delle politiche economiche;

c - per quanto concerne queste ultime, vi era stata indubbiamente una riduzione delle possibilità di intervento al livello nazionale senza

Gaetano Romanelli è economista e studioso di problemi europei.

che vi fosse stato un effettivo aumento di poteri al livello comunitario.

In conclusione, le autorità nazionali non erano piú in grado di controllare l'evoluzione delle loro economie e le autorità comunitarie continuavano ad essere disarmate di fronte ai problemi piú importanti.

In questo contesto la Commissione, nel suo memorandum del febbraio 1969 (piano Barre), sottolineava che « ... la Comunità non può arrestarsi al punto in cui è arrivata. O essa, sotto la pressione di forze divergenti che già si manifestano, lascerà paradossalmente che la sua unità si allenti nel momento stesso in cui l'unione tariffaria è compiuta a prezzo di grandi sforzi e lo slancio del progresso tecnologico va costantemente aumentando i vantaggi di un ampio mercato unico, oppure, riuscendo ad ottenere un'adeguata convergenza delle politiche economiche nazionali, nel quadro delle istituzioni esistenti essa consoliderà ed aumenterà a vantaggio di tutti i paesi membri, i risultati ottenuti ... ».

Il 1° e 2 dicembre 1969 alla Conferenza dell'Aja veniva stabilito il principio della elaborazione di un piano a tappe per la creazione di una Unione economica e monetaria.

Un gruppo presieduto dal primo ministro lussemburghese sig. Werner era incaricato della preparazione di un rapporto sulla base del quale la Commissione presentava al Consiglio le proposte per la creazione dell'Uem. Si giungeva così alla risoluzione del Consiglio del 22 marzo 1971.

Il piano Werner e il tentativo di avvio dell'Uem

Nel corso della formazione di queste decisioni, due esigenze, definite di volta in volta contraddittorie e complementari, erano avanzate rispettivamente dai francesi, quella di un sistema monetario autonomo dal dollaro (prima politica dell'oro, poi riduzione dei margini di cambio intereuropei) e dai tedeschi, quella della stabilità, tendente a contenere le spinte inflazionistiche endogene o indotte dall'esterno.

Il « piano Barre » costituiva un primo tentativo di compromesso. Il « piano Werner » constatando la necessità di organismi decisionali di politica economica a livello comunitario, conteneva una « proiezione » verso l'integrazione politica, che gli valse la resistenza del governo francese.

Nelle proposte della Commissione e nella risoluzione del Consiglio le allusioni alla necessità di un'integrazione politica piú spinta erano profondamente attenuate.

La risoluzione del Consiglio rappresentava un accordo su un obiettivo finale da raggiungere entro il 1980 e sui principali strumenti

da realizzare e da preparare nel corso della prima tappa.

L'obiettivo era così definito: «... l'unione economica e monetaria significa che le principali decisioni di politica economica saranno prese a livello comunitario e quindi che i necessari poteri saranno trasferiti dal piano nazionale a quello della Comunità. Il risultato finale potrà essere l'adozione di una moneta unica che garantisca l'irreversibilità dell'impresa ... ».

I principali strumenti erano: a - rafforzamento delle politiche economiche a breve termine... tenendo conto degli orientamenti di programmi di politica economica a medio termine; b - armonizzazione fiscale; c - libera circolazione dei capitali; d - azioni sul piano regionale e strutturale... dotando la Comunità di mezzi appropriati nel quadro dei vigenti trattati; e - rafforzamento del coordinamento delle politiche monetarie e creditizie; f - adozione progressiva di posizioni comuni nelle relazioni monetarie con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali; g - riduzione dei margini di fluttuazione dei corsi di cambio fra le monete; h - creazione di un fondo europeo di cooperazione monetaria.

In questa linea di sviluppo non ha trovato spazio l'esigenza italiana, venutasi definendo (troppo lentamente?) in conseguenza delle caratteristiche economiche del paese, il quale, disponendo al momento di una moneta forte, era insieme caratterizzato da una espansione del reddito elevata e da forti squilibri settoriali (molte attività a basso valore aggiunto) e regionali (zone di lento sviluppo). Donde la necessità di mantenere un alto incremento del reddito e di una politica delle strutture economiche, non sentita altrettanto prioritariamente dai più forti partners francese e tedesco. I quali avevano sostenuto i loro orientamenti in materia economica e monetaria, cioè nei campi che più da vicino li interessavano, con proposte operative mentre è lecito chiedersi se l'esigenza italiana di dare priorità ad interventi di tipo strutturale e regionale lo sia mai stata in maniera adeguata, almeno sino ad oggi.

Deve essere inoltre sottolineato che nella risoluzione del 22 marzo 1971 molte incertezze pesavano sia sul meccanismo di passaggio alla seconda tappa che sul carattere irreversibile del processo di integrazione; vanno in articolare ricordate due scadenze:

a - la Commissione si è impegnata a presentare al Consiglio entro il 1° maggio 1973 una comunicazione sul bilancio dei progressi compiuti nel corso della prima fase ed una relazione sulla ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra le Istituzioni della Comunità e gli stati membri. Il Consiglio, si è limitato a, « prender atto della volontà espressa dalla Commissione ».

Questo compromesso tra l'atteggiamento piú pragmatico della Francia e l'atteggiamento piú istituzionalista di altri paesi significa che non vi è un impegno formale del Consiglio di discutere ad una data determinata il problema della ripartizione delle competenze.

b - La validità di alcune disposizioni di carattere monetario e la durata di applicazione del meccanismo di concorso finanziario a medio termine è stata limitata a cinque anni. Tale clausola è stata inserita « per favorire l'esecuzione armoniosa del piano dell'Unione economica e monetaria e soprattutto per assicurare il parallelismo necessario tra le misure economiche e le misure monetarie ». Alla fine del 1975 alcuni accordi sulla cooperazione monetaria potranno quindi essere riconfermati o annullati; questa decisione è il risultato della riserva della Germania che non voleva essere impegnata definitivamente in un sistema di obblighi monetari senza aver prima constatato che le politiche economiche degli altri paesi membri, soprattutto per quanto riguarda l'obiettivo della stabilità, erano realmente efficaci e non erano piú o meno direttamente all'origine di perturbazioni per l'economia tedesca.

Il compromesso sul piano Werner giungeva in un momento critico dell'economia mondiale. I cambiamenti intervenuti nell'economia americana (inflazione, deterioramento della bilancia commerciale ...) soprattutto dopo il 1965, conducevano gli Usa a profittare in maniera crescente del sistema monetario internazionale e dello statuto del dollaro; le banche europee assorbivano dollari in misura crescente e creavano liquidità interna in misura corrispondente. Questo fenomeno si traduceva in una perdita di autonomia delle politiche monetarie dei paesi; inoltre delle masse importanti di monete speculative (eurodollari) si spostavano da un paese all'altro creando perturbazioni incontrollabili.

Sin dagli ultimi mesi del 1970, la rapida riduzione dei tassi d'interesse negli Stati Uniti aveva provocato importanti afflussi di capitali verso tutti i paesi europei. Per rimediare a questa situazione i paesi europei erano stati obbligati a ridurre a loro volta i tassi di interesse, inoltre le autorità americane lanciavano sul mercato degli eurodollari dei prestiti destinati a ridurre le liquidità eccessive particolarmente in Germania.

Le crisi

Mentre si pensava che queste misure avrebbero potuto ridurre la gravità della situazione, alla fine di aprile - inizio maggio le prospettive di misure interne ed esterne in Germania suscitavano enormi movimenti di capitali speculativi. (La Bundesbank ha dovuto incassare tre

miliardi di \$ il 26, 27 e 28 aprile e 1,4 miliardi il 5 maggio).

Il 5 maggio venivano chiusi i mercati dei cambi in Germania, Olanda, Belgio e Svizzera; il presidente della Commissione inviava un messaggio al cancelliere tedesco: « La Commissione è convinta che un'azione concertata dei sei stati membri della Comunità è il miglior modo di portare rapidamente dei rimedi durevoli agli squilibri constatati, senza compromettere il buon funzionamento del mercato comune, né la realizzazione dell'unione economica e monetaria ... ».

La Commissione proponeva:

- un impegno degli stati membri di non modificare la loro parità sotto la pressione delle crisi speculative;
- un intervento congiunto delle Banche centrali della Comunità per regolare il mercato dell'eurodollaro;
- un sistema di regolazione delle liquidità interne della Comunità (Fondo europeo di cooperazione monetaria);
- l'allargamento comune dei margini di fluttuazione verso il dollaro (da 0,75 a 1,0, parallelamente alla riduzione dei margini di fluttuazione all'interno della Comunità).

Inoltre, la Commissione chiedeva che venisse esaminata l'opportunità di instaurare un doppio mercato dei cambi, composto da un corso « ufficiale » per le transazioni correnti e da un corso libero per le transazioni in capitale.

Il 9 maggio il Consiglio adottava, conformemente alla decisione del 17 luglio 1969 relativa al coordinamento delle politiche economiche a breve termine degli stati membri, la sua risoluzione nella quale « ... malgrado il carattere incompatibile in circostanze normali col buon funzionamento della Comunità di un sistema di tasso fluttuante all'interno, (il Consiglio) manifesta la sua comprensione perché in certi casi questi paesi possano allargare, per un periodo limitato, i margini di fluttuazione dei tassi di cambio delle loro monete rispetto alle loro parità attuali ».

Il 18 maggio 1971, in un discorso al Parlamento europeo, il vice presidente Barre dichiarava:

« ... bisogna innanzitutto riconoscere che, se le procedure comunitarie di consultazione sono state rispettate, la concertazione non ha avuto il risultato di definire un'azione comunitaria, ma quello di prender atto comunitariamente di misure unilaterali e di limitarne l'incidenza sulla Comunità ... Gli avvenimenti ... possono servire a dissipare certe illusioni sempre pronte a rinascere dalle proprie ceneri e ad incitare la Comunità ad occuparsi dei problemi di fondo e, se possibile, di risolverli, e ad istituire i mezzi adatti alla politica che ha deciso di condurre ... ».

A fine giugno, la Commissione proponeva al Consiglio una direttiva per regolare i flussi finanziari internazionali e neutralizzarne gli effetti indesiderabili sulla liquidità interna.

Il disaccordo tra Francia e Germania impediva sia l'approvazione della direttiva che ogni soluzione di compromesso.

La Comunità non era mai stata capace di raggiungere un atteggiamento comune verso gli Usa ed essa fu colta di sorpresa e in stato di grande debolezza e di disunione dalle misure annunciate da Nixon il 15 agosto 1971.

Il Consiglio del 19 agosto ha convenuto che « i corsi del dollaro degli Stati Uniti in certi paesi della Comunità si stabiliscono liberamente su un mercato unico dei cambi e in altri paesi sono fissati su un doppio mercato dei cambi ».

Il 13 settembre si giungeva ad un accordo che riguardava più la posizione da prendere nei negoziati con gli Stati Uniti che l'armonizzazione delle misure interne.

L'idea del Vertice e il nuovo avvio dell'Uem

Nel momento in cui una posizione comune veniva definita per negoziare con gli americani, era anche riesumata l'Uem e lanciata l'idea di un Vertice dei governi della Comunità (che nel frattempo veniva definendo la sua estensione a dieci), rispettivamente concretatesi negli accordi Brandt-Pompidou (e successiva sanzione comunitaria) e nella convocazione della Conferenza di Parigi. È questa una semplice facciata innalzata alla bell'e meglio dinnanzi ai partners-rivali di oltre Atlantico o vi è dietro l'edificio di una reale volontà d'integrazione?

Comunque si svolga il Vertice dei Dieci, bisogna sottolineare che già nella risoluzione del 9 marzo 1972 il Consiglio procede concretamente al rilancio della Uem (cfr. « Agence Europe » 9-3-72): « 1 - un sistema comunitario di cambi, basato su margini di fluttuazione del 2,25% e su interventi in monete comunitarie per difendere questi margini; 2 - una serie di misure "antispeculazione", che ogni stato membro potrà usare come vuole, ma che saranno identiche nel fondo; 3 - rafforzate procedure di coordinamento delle politiche congiunturali con obbligo di consultazione preliminare ogni volta che uno stato membro ritiene necessario allontanarsi dagli orientamenti economici definiti in comune, e con un nuovo organismo che dovrebbe permettere consultazioni elastiche e rapide; 4 - la possibilità di utilizzare alcune risorse del Feoga per azioni regionali e strutturali, allo scopo di ridurre gli squilibri di sviluppo da zona a zona, in attesa che siano applicati

altri meccanismi, previsti per ottobre al piú tardi. Inoltre, il Consiglio si è impegnato a deliberare in modo prioritario, ogni volta entro un termine di sei mesi, su tutti i progetti che gli saranno sottoposti circa l'applicazione della prima tappa dell'Uem (armonizzazione fiscale, liberalizzazione dei movimenti di capitali, ecc.).

È cosí che la Francia ha accettato discipline piú rigorose in materia di coordinamento delle politiche economiche (discipline che, di fatto, limitano la libert  d'azione nazionale), la Germania ha accettato le disposizioni "dirigiste" contro gli afflussi di capitali speculativi, l'Italia ha accettato di legare la sua moneta alle altre con margini di fluttuazione ridotti, e cosí via ».

Pur riconoscendo l'importanza di queste decisioni, la loro portata deve essere rapidamente commentata per precisare la situazione attuale dell'Uem.

1 - È evidente che la restrizione dei margini di oscillazione tra le monete dei paesi membri rappresenta un progresso verso l'identificazione della zona monetaria europea, ma bisogna sottolineare che a questo stadio i paesi europei sono « identificati » tra di loro come lo sono con gli Stati Uniti e cio  che il progresso realizzato corrisponde all'eliminazione dell'anomalia che permetteva un margine di oscillazione tra le monete dei paesi della Comunit  doppio rispetto al margine esistente tra ogni paese e gli Stati Uniti.

2 - Come si   gi  visto, lo scorso anno era stato impossibile giungere ad un accordo « antispeculazione ». Bisogna augurarsi che l'elasticit  delle sue modalit  di realizzazione non ostacoli un controllo coordinato ed efficace dei movimenti speculativi di capitali.

3 - L'esperienza ha mostrato che le procedure di coordinamento delle politiche congiunturali funzionano solo quando non sono necessarie e che nei momenti piú critici sono al massimo rispettate nella forma. Pare poco probabile che un nuovo comitato congiunturale, che tra l'altro introduce ulteriori elementi di perturbazione nella dialettica tra Commissione e Consiglio, sia sufficiente a modificare la situazione, in assenza di profonde modifiche istituzionali.

4 - Per quanto riguarda la cooperazione sul piano regionale si   giunti ad un accordo di principio i cui termini sono ancora piuttosto vaghi. La Commissione dovr  presentare delle proposte entro l'ottobre 1972, ma   chiaro che, cedendo soprattutto alle pressioni italiane, gli altri paesi della Comunit  aspettano dal nostro paese una presa di posizione coerente e costruttiva, che non pu  e non deve limitarsi alla creazione di un « fondo » necessariamente limitato, ma rappresentare una riflessione globale sui problemi regionali riguardanti l'impiego di tutti gli strumenti comunitari e nazionali.

L'allargamento della Comunità, che in questa fase sta verificando una sua validità « di fatto » per l'associazione dei paesi candidati a tutte le decisioni, rappresenta insieme un motivo di forza e un motivo di crisi per essa: di forza, per l'impatto psicologico, politico e economico all'esterno; di crisi, per la necessaria revisione di orientamenti e strutture all'interno.

Questa crisi potrebbe risolversi per il meglio, per l'apporto di democrazie sperimentate, per l'appoggio possibile ad una politica economica « strutturale »; ma ciò è da verificare.

Qui trova motivo la questione del rapporto fra Uem e quell'insieme di misure integrative dell'economia che si sono arrestate sulla soglia delle politiche comuni. La politica agricola riscontra nell'accordo suddetto una ragione di sussistenza per i suoi strumenti (per la decisione di definire un margine ridotto di fluttuazione delle monete), ma non per i suoi obiettivi, fra i quali rimane predominante quello degli alti prezzi e trascurato quello delle strutture. Le reticenze in materia di fondo regionale, confermano la non volontà di procedere in questa direzione, che è proprio quella rivendicata dal nostro paese. Permane la resistenza a mettere in comune risorse per obiettivi diversi da quelli del fondo agricolo (la cui gestione costituisce il 95% circa del bilancio comunitario), già esistente: ciò conferma le difficoltà di avviare politiche comuni nei settori più avanzati, quali quello tecnologico.

Gli impegni del Vertice

Nella situazione attuale il Vertice rischia di limitarsi a conservare o a migliorare l'Unione economica e monetaria quale si presenta attualmente e cioè: a - dare un carattere definitivo ed approfondire la cooperazione monetaria; b - migliorare ulteriormente le procedure di coordinamento delle politiche economiche; c - confermare gli interventi strutturali fissandone più o meno esplicitamente dei limiti politici ed eventualmente finanziari.

Se il Vertice si limitasse soprattutto a salvaguardare i progressi acquisiti bisognerebbe notare, sia pure con rammarico, che l'Uem non è un elemento cruciale del processo di integrazione europea.

Se viceversa traesse tutti gli insegnamenti dai problemi, risolti o no, sorti nel corso della prima tappa, gli impegni politici sul progresso dell'Uem potrebbero contribuire in maniera rilevante al *salto di qualità* necessario per l'evoluzione dell'integrazione comunitaria.

Per orientarsi verso questo salto di qualità è necessario riflettere sui tempi di realizzazione dell'Uem e sul passaggio alla seconda tappa,

sull'argomento delle competenze comunitarie, sulla democratizzazione del processo di integrazione economica.

È già stato sottolineato il carattere estremamente vago della risoluzione del 22 marzo 1971 per il passaggio alla seconda tappa della realizzazione dell'Uem e sono state messe in luce alcune riserve riguardanti la possibilità di rimettere in causa entro il 1975 certe decisioni.

Il passaggio alla seconda tappa deve significare innanzitutto una dichiarazione esplicita sull'*irreversibilità*.

Esso deve inoltre rappresentare un'occasione per una nuova riflessione sui tempi necessari all'integrazione: basti ricordare che l'eliminazione delle barriere doganali tra gli stati membri era stata presentata come un'operazione che richiedeva delle modifiche strutturali fondamentali e la sua realizzazione era stata prevista in maniera « progressiva » su dodici anni; il fatto che in realtà dieci anni siano stati sufficienti è stato presentato nel 1968 come un enorme successo dell'Europa e come una dimostrazione della volontà di integrazione dei paesi membri. Nessun ragionamento simmetrico è stato fatto nel 1969 quando i cambiamenti di parità in Francia ed in Germania hanno introdotto in pochi mesi una differenza di prezzi del 20% tra i due paesi.

Ora il fatto che anche per l'Uem si sia continuato ad andare avanti ed indietro, avviandola e rimangiandosi gli accordi per ben due volte nel breve lasso di tempo di un anno, non può che mettere gravemente in dubbio il concetto di irreversibilità del processo di integrazione, con ciò ponendo una grave ipoteca sui futuri progressi dell'Uem medesima.

È necessario quindi uscire dall'equivoco e non nascondere le difficoltà politiche dietro la facciata di insormontabili difficoltà tecniche. L'Uem potrà avanzare solo se emergerà una chiara volontà che imponga agli stati membri di definire subito gli obiettivi finali, obiettivi che per la stessa natura dell'Uem non possono che essere politici.

L'impegno preso dalla Commissione di presentare al Consiglio entro il 1° maggio 1973 una relazione sulla ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra le istituzioni della Comunità e gli stati membri per quanto riguarda l'Uem resta naturalmente valido, ma va esaminato alla luce di due fatti nuovi: l'allargamento ed il Vertice.

Da un lato la nuova Commissione a Dieci dovrebbe in quattro mesi preparare e presentare la relazione sulle competenze; questo termine è evidentemente troppo breve perché sia possibile procedere ad un esame approfondito di tutti i problemi.

D'altra parte il Vertice a Dieci potrebbe accelerare la preparazione delle decisioni sia fissando una scadenza per una discussione al Consi-

glio dei ministri, che indicando i principali settori da esaminare.

L'esperienza della costruzione dell'Uem ha messo in risalto le gravi lacune relative alle politiche strutturali. Le proposte presentate dalla Commissione al Consiglio in diversi settori spesso non sono neppure discusse. Il Vertice potrebbe essere l'occasione per affrontare l'insieme dei problemi strutturali in maniera più coerente. Oltre ai correttivi da introdurre nella politica agricola comune occorrerà precisare il contenuto di una politica regionale a livello europeo ed allargare le competenze comunitarie ad altri settori quali la politica industriale, l'ecologia, la scuola ...

Fino ad oggi, le decisioni più concrete nel quadro della realizzazione dell'Uem sono state prese nel campo monetario.

Ora è noto che in tutti i paesi della Comunità questo tipo di iniziativa dei pubblici poteri è quello che sfugge di più al normale processo di controllo democratico.

Il trasferimento di parte di questo potere a livello comunitario rischia di rendere ancor più grave questo problema. Appare quindi la necessità di compensare questo polo di potere sopranazionale con un meccanismo di controllo democratico.

Senza giungere a proposte massimalistiche, la politica monetaria può essere un catalizzatore del problema della necessità di un controllo democratico su tutte le attività di politica economica già trasferite o che verranno trasferite, al livello comunitario. Soprattutto nella prospettiva del funzionamento della comunità a Dieci è inconcepibile un prolungamento della situazione attuale nella quale l'attività comunitaria è avulsa dal processo democratico.

L'esperienza di 14 anni di mercato comune economico ha dimostrato che i progressi realizzati non fanno parte di un piano coerente, ma sono solo il risultato di compromessi fatti di volta in volta sui punti di minore resistenza. Questa tecnica di integrazione « alla carta » ha certo permesso di ridurre i contraccolpi dei dissensi politici più gravi, ma ha condotto alla creazione di un sistema squilibrato all'interno del quale si trovano le origini delle più gravi tensioni e delle tendenze centrifughe.

L'Uem rappresenta un tentativo di maggiore coerenza del processo di integrazione che resta valido come tipo di riflessione, ma che deve essere approfondito e completato nei suoi metodi. I diversi tipi di integrazione: integrazione delle politiche strutturali (agricoltura, regioni, industria, ecologia, scuola ...), integrazione delle politiche globali (politica monetaria, finanze pubbliche ...), integrazione dei meccanismi di decisione politica (comitati, consultazioni, coordinamento, decisioni comunitarie ...) rappresentano un insieme organico e l'esperienza ha

mostrato che è possibile realizzare dei progressi reali solo se questi diversi elementi vengono presi in considerazione in maniera coerente. Il Vertice potrebbe stabilire questo principio di coerenza e di globalità dell'integrazione, anche se ciò dovesse ritardare la realizzazione di progressi apparenti realizzabili rapidamente.

Inoltre, deve essere parimenti chiaro che alla esigenza della globalità si accompagna strettamente quella della responsabilità che, come abbiamo accennato più sopra, riguarda in definitiva il problema della competenza della Commissione nell'impresa economica e monetaria.

Alla luce di queste considerazioni e tenendo conto dell'esperienza del Vertice dell'Aja, le autorità italiane potranno difficilmente concentrare le loro pressioni sui problemi regionali.

Il Vertice deve certamente essere per l'Italia un'occasione per una riflessione obiettiva e globale sui problemi regionali e soprattutto sulle ragioni dell'insuccesso della politica regionale italiana e deve promuovere una nuova impostazione di questa politica, tenendo conto che alcuni strumenti possono essere trovati o creati al livello comunitario.

Ma le autorità italiane al Vertice possono soprattutto farsi portatrici di progressi reali dell'integrazione: passaggio alla seconda tappa della Uem, allargamento delle competenze comunitarie, controllo democratico dell'integrazione economica, coerenza nel processo globale di integrazione.

II. I rapporti economici internazionali della Comunità

di Gian Paolo Casadio

La redistribuzione globale di potenza economica

La forte espansione del Pnl nel periodo che va dal 1958 al 1970 ha portato con sé una redistribuzione globale di potenza economica. Nell'area occidentale, il Pnl dell'Europa dei Sei è triplicato, mentre il Pnl degli Usa, prima potenza economica mondiale, nello stesso periodo di tempo è soltanto raddoppiato. Ancora più spettacolosa l'espansione economica del Giappone, che, superato il Pnl della Germania occidentale, è diventato la seconda potenza economica dell'area occidentale e la terza potenza economica mondiale. In altri termini, nell'area occidentale la supremazia dell'economia degli Usa, assoluta nel 1950, poco a poco si è deteriorata e, se nel 1971 l'economia statunitense è ancora la prima del mondo, essa è tallonata da quella dell'Europa dei Dieci e da quella del Giappone. La tendenza è confermata dall'evoluzione della parte dei « tre grandi » nel commercio mondiale. Nel settore delle esportazioni, la parte degli Usa rispetto al totale delle esportazioni mondiali (escluso il commercio dei paesi socialisti) è passata da una media del 23% nel periodo 1950-57 al 18,4% nel 1970. Parallelamente, la parte della Cee è salita dal 18,4% al 19,2%, mentre la parte del Giappone è salita, ancor più rapidamente, dal 3,3% nel 1958 all'8,2% nel 1970.

D'altro canto, la redistribuzione in atto interessa anche l'area dei paesi socialisti. L'Urss, pur costituendo la seconda potenza economica mondiale, non è più in grado di rivendicare una posizione di supremazia nell'area socialista. Infatti il rapido emergere della Cina — pur con

Gian Paolo Casadio è incaricato di organizzazione economica internazionale nella Facoltà di scienze politiche dell'Università di Bologna.

tutti i limiti posti da un Pnl ancora relativamente modesto — ha determinato un'alternativa di ampio respiro (sia sul piano politico che economico) che investe peraltro, oltre all'area dei paesi socialisti, l'intera area asiatica e l'intero arco dei paesi in via di sviluppo.

Se consideriamo la probabile evoluzione del Pnl dei « cinque grandi » nel periodo 1970-2000, è da ritenere che la redistribuzione globale in atto si accentui nei prossimi trent'anni. Appare probabile un forte sviluppo dell'area asiatica, imperniato sulla potenza produttiva della Cina e del Giappone. Notevole dovrebbe risultare il ridimensionamento della potenza economica americana (naturalmente in termini relativi) il cui Pnl, dal 40% mondiale, dovrebbe scendere nel 2000 al livello del 27-30% circa. Ci dovrebbe essere un ridimensionamento dell'incidenza del Pnl dell'Europa a Dieci, compensato tuttavia dall'importanza che rivestirà nel commercio internazionale. Infatti, oltre il 50% del commercio mondiale dovrebbe fare capo ad essa.

Questa redistribuzione globale di potenza economica apre un periodo di accentuata concorrenza e quindi di lotte economiche e commerciali fra i paesi industrializzati del mondo occidentale. Le implicazioni di queste lotte sono molto importanti per il futuro assetto del mondo. Gli Usa, consapevoli del loro ridimensionamento, con la crisi aperta il 15 agosto 1971, tendono ad imporre su posizioni di forza (data la carenza di unità dell'Europa e le incertezze del Giappone) le proprie soluzioni, anche a rischio di chiudersi in un pericoloso isolazionismo. L'Europa viene così posta di fronte al rude gioco americano ma anche alle sue responsabilità. Ogni ulteriore esitazione, ogni ulteriore ritardo, non è più giustificato specie per quanto riguarda il varo dell'unione economica e monetaria, la costruzione della comunità politica, e la sua collocazione nel contesto dell'economia mondiale. Al Vertice dell'Europa a Dieci si discuteranno appunto le relazioni economiche esterne della Comunità sullo sfondo che abbiamo appena delineato.

Cee-Usa

Gli Usa costituiscono di gran lunga il primo partner commerciale della Cee. Nel 1971 le importazioni Cee provenienti dagli Usa hanno raggiunto 9 miliardi di dollari (pari al 21,1% delle importazioni totali dell'Europa dei Sei dai paesi terzi) e le sue esportazioni sul mercato americano hanno raggiunto 7,7 miliardi di dollari (pari al 15,3% delle esportazioni globali delle Comunità). La bilancia commerciale è tradi-

zionalmente favorevole agli Usa per un ammontare medio annuo di 2 miliardi di dollari (1,3 miliardi di dollari nel 1971). Gli Usa vendono ai Sei soprattutto prodotti industriali. Tuttavia, la Cee costituisce per gli Usa il piú importante mercato del mondo per la vendita di prodotti agricoli (1,5 miliardi di dollari nel 1970). La Cee invece esporta quasi esclusivamente prodotti industriali (soprattutto prodotti siderurgici, macchinari, auto, calzature, articoli di abbigliamento). Si deve inoltre tenere conto dei rapidi sviluppi degli investimenti diretti americani nella Cee. Questi investimenti, pari a 1,9 miliardi di dollari nel 1958, sono passati a 13 miliardi di dollari nel 1970. Nel 1968 le società americane situate nella Comunità raggiungevano la cifra di 14 miliardi di dollari di vendite, pari a 2,5 volte il valore delle esportazioni americane totali nella Comunità. Nel 1970 le società americane hanno trasferito negli Usa circa un miliardo di dollari di utili provenienti dai loro investimenti diretti nella Comunità. Gli investimenti diretti delle compagnie di origine comunitaria negli Usa, invece, sono stati sempre relativamente modesti, raggiungendo soltanto un terzo degli investimenti americani nel Mercato comune.

Nonostante queste realtà di fatto, vi è una diffusa opinione americana che la Cee sia un'entità « inward-looking » e protezionista. Tale opinione, che talvolta appare giustificata e talvolta no, investe essenzialmente tre settori, quello agricolo, quello degli accordi preferenziali e quello degli ostacoli non tariffari.

Nel settore agricolo, Washington sottolinea che la messa in funzione della politica agricola comune ha determinato una diminuzione delle importazioni comunitarie di prodotti soggetti a prelievo. Infatti, le esportazioni Usa di prodotti agricoli colpite da prelievo sono passate, nel periodo 1964-1970, da 525 a 451 milioni di dollari, registrando una contrazione del 14%. Washington, inoltre, denuncia l'accentuarsi della concorrenza sui mercati internazionali e la perdita di posizioni sui propri tradizionali mercati di sbocco (Giappone, Formosa, ecc.) in seguito alla aggressiva politica di esportazione perseguita dalla Cee, che, per smaltire le proprie eccedenze, si avvale dell'uso indiscriminato delle restituzioni all'esportazione.

Alle critiche degli Usa Bruxelles risponde facendo osservare che, nel periodo 1964-1970, le esportazioni Usa verso la Cee sono aumentate del 25,5%. Circa il 40% delle importazioni comunitarie di prodotti agricoli provenienti dagli Usa (in specie le importazioni di soia) entrano nella Cee in franchigia. Bruxelles, inoltre, sottolinea che le critiche Usa non tengono sufficientemente conto dei problemi sociali che l'agricoltura europea cerca di superare e che con gli accordi del 24 marzo 1972 sono state varate le prime riforme strutturali che nel lungo

termine, dando una soluzione ai problemi sociali, dovrebbero porre un termine al protezionismo agricolo.

Circa gli *accordi commerciali preferenziali* gli Usa sottolineano che tali accordi violano la Carta del Gatt (comportando l'abbandono della regola fondamentale della « non discriminazione »), perpetuano relazioni di tipo coloniale (al fine di assicurare sbocchi esclusivi ai manufatti della Cee, grazie alle concessioni di preferenze inverse), determinano una distorsione nel commercio mondiale (che, specie nel settore agricolo, danneggia gli interessi economici dei paesi non partecipanti a tali accordi). A tali critiche la Comunità risponde facendo osservare, fra l'altro, che, presto o tardi, tali accordi sono destinati a sfociare in forme associative vere e proprie, conformi alle regole del Gatt, che la Cee non ha mai perseguito una politica deliberata per assicurarsi una zona d'influenza; che i modesti vantaggi concessi ai Sama sono giustificati dal fatto che tali paesi sono fra i più poveri del mondo; che i Sama restano liberi di ridurre i loro dazi nei confronti delle importazioni provenienti dagli Usa e da altri paesi non facenti parte della Cee; che il commercio estero degli Usa si è sviluppato favorevolmente nei paesi in questione, malgrado le relazioni preferenziali della Cee. Gli Usa, peraltro, di fronte alle prospettive che la Comunità allargata stipuli un'altra decina di accordi preferenziali, hanno già protestato ufficialmente.

Per quanto poi riguarda *gli ostacoli non tariffari* — che saranno al centro del prossimo negoziato multilaterale in sede Gatt previsto per il 1973 (Nixon Round) — gli Usa nei confronti dell'Europa sottolineano che le commesse statali vengono spesso assegnate ai produttori locali seguendo delle procedure amministrative che di fatto escludono ogni possibilità di concorrenza delle imprese americane; che le tasse di circolazione di alcuni paesi europei, gravando maggiormente sulle auto ad alta cilindrata, rendono vani gli sforzi di penetrazione commerciale dei produttori americani; che l'aumento degli aggiustamenti fiscali alla frontiera (in seguito all'adozione dell'Iva) costituisce un ostacolo « illecito » agli scambi internazionali; che l'accordo concluso dalla Francia, dalla Germania occidentale e dal Regno Unito (accordo aperto all'adesione degli altri paesi europei) sull'ispezione degli elementi elettronici, per favorirne la reciproca accettazione nell'area europea, comporterà una perdita secca per le vendite americane; che le restrizioni su una serie di altri prodotti (ad es. specialità farmaceutiche) limitano la penetrazione commerciale americana. A tali rilievi l'Europa, a sua volta, fa osservare che in tema di valutazione doganale gli Usa continuano ad utilizzare il sistema dell'American selling price (Asp) per i prodotti chimici (nonostante la definizione del Protocollo di Ginevra

concordato nel Kennedy Round) e metodi che provocano un aumento dei dazi di importazione per i prodotti (1.015 circa) della cosiddetta « Final List ». Inoltre, poiché gli Usa non seguono la Nomenclatura di Bruxelles, chi esporta nel mercato statunitense deve fronteggiare uno stato di incertezza talora insostenibile non potendo sapere con precisione, in anticipo, quali dazi dovranno essere pagati. Gli Usa, inoltre, applicano l'Antidumping Act del 1921 invece del codice internazionale concordato a Ginevra nel Kennedy Round, ed impongono, in modo automatico, dazi compensativi. L'American Buy Act del 1953 favorisce poi nettamente i produttori americani ed anche in tema di standards di sicurezza le regolamentazioni Usa hanno spesso un contenuto discriminatorio.

Cee-Giappone

Il livello degli scambi Cee-Giappone è sorprendentemente modesto. La Comunità europea assorbe soltanto il 7% delle esportazioni giapponesi contro il 31% assorbito dagli Usa, ed analogamente, per quanto concerne le importazioni giapponesi; solo il 6% proviene dalla Cee rispetto al 30% proveniente dagli Usa. Il Giappone e la Cee stanno negoziando un accordo commerciale triennale sin dal 17 settembre 1970. La possibilità di un'evoluzione dei rapporti economici con il Giappone è, tuttavia, contrastata dagli industriali europei, i quali temono il riflusso dei prodotti giapponesi dal mercato americano e sembrano decisi a rinunciare alla conquista del mercato giapponese. Questi timori sono esagerati. L'accordo che Bruxelles intende concludere con il Giappone mira infatti ad ottenere l'abolizione dei contingenti giapponesi, a rimuovere le formalità amministrative all'importazione, inclusi gli ostacoli in materia di brevetti, modelli, ecc. Bruxelles, inoltre, prevede l'inserimento di una clausola di salvaguardia per consentire, in caso di necessità, di far fronte alle perturbazioni del mercato.

La competitività del Giappone si basa tuttavia sull'adozione di tecnologie avanzate anziché sul mito dei bassi salari. Indubbiamente gli operatori giapponesi sono più audaci, fruiscono dell'appoggio totale del loro apparato governativo e di un sistema creditizio più funzionale. Ma le carenze non mancano. I giapponesi, ad esempio, sono poco pratici di marketing tanto che i loro maggiori successi commerciali nei mercati mondiali sono da attribuirsi ad agenti stranieri. In realtà una certa cooperazione con il Giappone è indispensabile sui mercati internazionali specie per quanto riguarda i tessili e i prodotti siderurgici in

cui europei e giapponesi sono concorrenti per le esportazioni verso gli Usa ed altri mercati. Inoltre il mercato giapponese offre delle ottime possibilità per la vendita di frumento, minerali, ed una vasta gamma di prodotti a tecnologia avanzata. Le poche imprese europee che sono riuscite a penetrare nel mercato giapponese registrano alti profitti e espansione crescente.

Cee-paesi dell'Est

Il commercio Est-Ovest tende ad avere carattere asimmetrico, poiché gli scambi si rivelano più importanti per i paesi socialisti che per i paesi ad economia di mercato. Infatti, mentre per l'Europa occidentale l'incidenza degli scambi con l'Est s'aggira sul 5%, per i paesi socialisti le esportazioni in Europa rappresentano una quota sensibilmente più alta (22% circa). Altra importante caratteristica del commercio Est-Ovest è il fatto che, nonostante i progressi compiuti rispetto al periodo della guerra fredda, esso costituisce ancora una frazione modesta dell'interscambio mondiale (5% circa). Perciò — se si considera che l'Europa ha bisogno di quantità crescenti di materie prime e di fonti energetiche, di reperire nuovi mercati e di potere contare su delle commesse sicure concludendo contratti a lungo termine che sfuggano agli alti e bassi della congiuntura internazionale — è da ritenere che il commercio Est-Ovest si svilupperà notevolmente nei prossimi anni nell'ottica di una reciproca, crescente, liberalizzazione. D'altro canto, l'interesse dei paesi socialisti a prendere in considerazione la realtà comunitaria è risultato accentuato negli ultimi tempi. L'auspicabile entrata in vigore della politica commerciale comune nei confronti dei paesi socialisti, il probabile consolidamento della Ostpolitik di Brandt e la futura convocazione di una Conferenza sulla sicurezza europea sono tutti elementi che dovrebbero dare un impulso molto più attivo agli scambi Est-Ovest attenuandone considerevolmente gli aspetti politici e contribuendo alla normalizzazione delle relazioni fra la Cee e i paesi in questione. Significativa al riguardo è la decisione presa nella 25ª sessione del Comecon di creare, oltre alla Banca internazionale di investimenti, un rublo convertibile nell'area socialista al massimo entro il 1979. La realizzazione di tale programma, per quanto ardua, segnerebbe la fine del bilateralismo, sí da sviluppare al massimo gli scambi Est-Ovest.

Cee-paesi emergenti

In complesso gli scambi della Cee con i paesi emergenti hanno registrato una evoluzione favorevole. Infatti, il disavanzo della bilancia commerciale della Cee con il Terzo Mondo ha superato nel 1971 ampiamente i 5 miliardi di dollari. Tuttavia, un'analisi piú attenta della bilancia commerciale della Cee mostra che i maggiori incrementi delle importazioni comunitarie hanno interessato i metalli non ferrosi e il petrolio, mentre la quota dei prodotti agricoli colpiti dai prelievi è diminuita e l'importazione di manufatti continua ad essere esigua.

La creazione di una Comunità a Dieci rischia di accentuare queste tendenze. Infatti, il livellamento sulla Tariffa esterna comune (Tec) dei nuovi paesi membri della Comunità e soprattutto l'estensione del sistema dei prelievi variabili all'importante mercato di sbocco del Regno Unito può comportare la creazione di nuovi ostacoli alle esportazioni dei paesi del Terzo Mondo: Persino i paesi rivieraschi del Mediterraneo che già beneficiano di un trattamento preferenziale nell'area comunitaria incontreranno in diversi casi maggiori ostacoli sul mercato britannico e degli altri paesi aderenti. Significativo è il caso degli agrumi. Mentre attualmente Spagna, Israele, Tunisia e Marocco hanno accesso sui mercati del Regno Unito, della Norvegia e della Danimarca in franchigia o al massimo pagando un dazio modesto (2-3%), con l'allargamento, e cioè con l'adozione della Tec, il dazio salirà al 4-12%, nonostante le preferenze.

Indubbiamente la Cee vanta al suo attivo — primo fra i paesi industrializzati — il varo dello schema delle preferenze generalizzate per favorire le esportazioni di manufatti e semilavorati dei paesi emergenti sui propri mercati. L'applicazione comunitaria dello schema delle preferenze generalizzate dal 1° luglio 1971, comprensiva anche del settore dei tessili, è stata accolta con notevole favore dai paesi in via di sviluppo sí da modificare l'immagine di una Comunità preoccupata a tutelare i propri interessi e quelli dei paesi associati. Non mancano, tuttavia, alcune perplessità. V'è infatti da dubitare che i paesi emergenti possano beneficiare in toto dei contingenti tariffari che, secondo le stime della Commissione, raggiungono il valore di circa un miliardo di dollari. Infatti, la chiave di ripartizione dei contingenti tariffari (37,5% per la Germania occidentale, 27,5% per la Francia, 20,3% per l'Italia, 15,11% per il Benelux) differisce da quella che sarebbe risultata considerando la sola ripartizione del commercio dei paesi membri con il Terzo Mondo. Per molti prodotti, ad esempio, l'80% delle esportazioni dei prodotti del Terzo Mondo nella Cee interessa il mercato tedesco, il 10% soltanto il mercato italiano. Così per questi pro-

dotti la chiave di ripartizione comporterà la sterilizzazione di una parte dei contingenti preferenziali, sterilizzazione aggravata dal fatto che in alcuni paesi membri vi sono ancora delle restrizioni quantitative. Né si deve dimenticare che la posizione della Cee — ancora una volta a causa delle rigidità della Pac — per quanto concerne i prodotti agricoli trasformati (compresi nei primi 24 capitoli della Nomenclatura di Bruxelles) è sostanzialmente negativa. La Cee infatti ha presentato una « lista positiva » che esclude buona parte dei prodotti esportati dai paesi emergenti ed ha limitato le sue offerte agricole ad un livello di importazioni pari a 30 milioni di dollari, una cifra irrisoria per un settore in cui il Terzo Mondo ha delle grandi possibilità d'esportazione.

Sul tema dei prodotti di base infine la Commissione, con il memorandum del luglio 1971, ribadisce la sua adesione alla conclusione di accordi internazionali dichiarandosi disponibile per accordi sul cacao, sul caffè, ecc.

Gli obiettivi economici «esterni» della Comunità

Questo vasto e importante complesso di relazioni economiche che siamo venuti descrivendo e attribuendo all'Europa, ora dei Sei ora dei Dieci, è gestito non da un centro, ma da diversi governi, anche se legati fra loro dalla struttura comunitaria: ne risulta una serie di politiche economiche « verso l'esterno », più o meno definite, comunque poco coerenti e pertanto, come è avvenuto nello scorso anno, esposte a subire l'azione dei partners.

Se l'esigenza di definire un obiettivo di fondo e i mezzi per giungervi è viva in merito all'integrazione « interna » essa lo è non di meno per una politica economica comune verso le varie regioni del mondo. E il Vertice si colloca in un momento cruciale a causa di due scadenze che dovrebbero caratterizzare l'anno 1973, quella di un nuovo « round » negoziale del mondo occidentale e quella della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea. Con quale orientamento, con quale livello di integrazione decisionale va l'Europa a queste scadenze? Il Vertice deve dare una risposta a questi due quesiti, che del resto sono strettamente collegati fra di loro, poiché in fase di integrazione parziale, i governi cercano di non delegare che in politiche condivise.

Vediamo prima gli *obiettivi*. Poiché l'accordo di Washington lascia aperta la possibilità di nuove crisi, tanto più che il governo americano accentua la priorità per la soluzione dei problemi interni, nei

nuovi negoziati del '73 l'Europa non può limitarsi a discutere le questioni agricole e commerciali, ma dovrà presentarsi compatta in tutte le sedi internazionali (Fmi, Gatt, ecc.) presentando una serie di proposte volte a consolidare le «dollar-balances», a controllare il movimento dei capitali, a regolamentare l'attività delle compagnie multinazionali e a ridare stabilità al sistema monetario internazionale mediante la gestione dei diritti speciali di prelievo e l'affiancamento del dollaro con le monete europee come strumento di transazioni internazionali. Questo comporta il compimento dell'Unione economica e monetaria e in particolare la realizzazione del Fondo europeo di riserva.

All'obiettivo di una maggiore autonomia e responsabilità monetaria, l'Europa deve aggiungere quello della sicurezza massima degli approvvigionamenti in materie prime e fonti energetiche specie per quanto concerne il petrolio. Di questi il problema maggiore appare essere il secondo in conseguenza della grande tributarietà nei confronti dell'esterno (attualmente i Sei importano più del 95% del petrolio di cui abbisognano) accentuatasi negli ultimi anni e per il fallimento nel realizzare efficaci politiche volte a diversificare le fonti (in materia di petrolio il fabbisogno dei Sei nel '70 rappresentava il 63% del consumo di energia della Comunità e si prevede che nel 1980 raggiungerà il 70%) e le aree fornitrici (costituite essenzialmente dal Medio Oriente e dalla Libia).

In un settore di così fondamentale importanza per l'economia europea il Vertice europeo dovrebbe prendere posizione facendo leva su due essenziali linee d'azione: 1) la realizzazione di rapporti diretti fra paesi consumatori e paesi produttori di petrolio; 2) la creazione di imprese comuni per l'industria degli idrocarburi. E la messa in funzione di una politica comunitaria efficace in tale settore appare tanto più urgente allorché si consideri che l'epoca nella quale gli Usa potevano essere considerati il serbatoio di petrolio nei casi di emergenza può dirsi finita (al 1985 gli Usa importeranno la metà circa del loro consumo interno) e se si considera che le grandi compagnie petrolifere tendono a riversare i maggiori costi sui paesi consumatori.

Per quanto invece riguarda *la politica agricola comune* il Vertice europeo, pur rinviando ai negoziati multilaterali del 1973 la presentazione di proposte concrete, dovrebbe, sia pure soltanto con qualche dichiarazione di principio per evitare contrasti con la Francia, sottolineare la disponibilità ad una certa flessibilità. Infatti, pur riconoscendo alla Pac, unica politica comune che i Sei sono riusciti a realizzare, il merito di avere operato come motore del processo di integrazione, occorre dire che i meccanismi agricoli hanno dato dei risultati deludenti, sul piano interno (minando la competitività della nostra

industria) e su quello esterno (suscitando proteste in tutti i paesi terzi: negli Usa, nei Paesi dell'est, nel Terzo Mondo). Il costo del protezionismo agricolo, secondo nostre stime¹, è il piú alto fra i paesi industrializzati; e se con gli accordi del 24 marzo 1972 è stato avviato un tentativo di riformare le strutture, insieme sono stati aumentati ancora una volta i prezzi. Inoltre, l'estensione al Regno Unito del sistema dei prelievi variabili e l'allineamento sugli alti prezzi comunitari aumenterà il livello di protezione delle importazioni britanniche, incoraggerà la produzione interna di cereali e di carne, favorirà l'acquisto di grano francese e tedesco a danno delle importazioni dai paesi terzi, accentuerà la concorrenza sui mercati mondiali restanti, aggravando il conflitto con gli Usa. Ed una dichiarazione di principio (in cui si sottolinea, ad esempio, che eventuali riduzioni dei prezzi agricoli saranno compensate con aiuti diretti ai produttori agricoli) sui problemi agricoli appare tanto piú indispensabile allorché si consideri che negli Usa è diffusa l'opinione che la Cee in realtà non intenda fare delle concessioni sulla Pac neanche nell'ambito dei negoziati multilaterali previsti per il 1973.

Anche in tema di *accordi preferenziali* è necessario che l'Europa dia prova di flessibilità. Infatti, poiché l'Europa a Dieci diventerà il centro di un enorme blocco geopolitico comprensivo di oltre 50 paesi, è naturale che un tale processo provochi delle reazioni all'esterno, reazioni che occorre prevenire per evitare pericolose guerre commerciali. In particolare, pur respingendo la prospettiva di trasformare l'Europa in una mera zona di libero scambio atlantica, occorre superare la visione ristretta dello strumento tariffario per favorire le economie piú povere, orientandosi verso forme di cooperazione sul piano tecnico-finanziario, e la definizione di vere e proprie politiche contrattuali a lungo termine. Così per i principali prodotti agricoli apposite conferenze annuali dei paesi direttamente interessati dovrebbero adottare delle misure volte a controllare la produzione e a reperire nuovi sbocchi. E nel settore industriale la Comunità, pur tenendo conto del diverso grado di sviluppo economico dei paesi mediterranei, dovrebbe offrire pressoché le stesse facilitazioni ai manufatti importati dai paesi emergenti. D'altro canto, l'azione del Fondo europeo di sviluppo dovrebbe essere estesa e potenziata consentendo a speciali banche popolari regionali di avviare un'organica politica di investimenti a favore delle piccole e medie industrie; e nel settore dell'impiego si rivela indispensabile accordare ai lavoratori dei paesi emergenti occupati in Europa gli stessi diritti (e quindi anche richiedere gli stessi

¹ Cfr. Gian Paolo Casadio, *Commercio attraverso l'Atlantico: dal KR al neo-protezionismo*, Bologna, Iai - Il Mulino, 1971.

doveri) dei lavoratori europei assicurando un trattamento dignitoso specie per quanto riguarda l'alloggio e i benefici previdenziali ed assistenziali. L'Europa, infine, dovrebbe attuare piú ampi programmi di assistenza tecnica per aiutare con i suoi quadri tecnici il decollo agricolo ed industriale dei paesi emergenti senza imporre ad essi i propri modelli di sviluppo economico e sociale.

L'attenuazione del protezionismo agricolo e del sistema degli accordi preferenziali, oltre ad avere effetti positivi nei confronti dei paesi emergenti e dei paesi dell'Est, ridurrebbe considerevolmente la tensione con gli Usa nei cui riguardi ogni azione esterna comunitaria ha carattere di assoluta priorità. Infatti, dovrebbe risultare piú facile avviare nuovi negoziati multilaterali nel Gatt nel 1973 (e quindi rilanciare il processo di liberalizzazione specie nel settore degli ostacoli non tariffari in cui tutti i paesi hanno qualcosa da farsi rimproverare) e, al tempo stesso, ridurre la pressione dei gruppi che negli Usa premono per ottenere una maggiore protezione accusando la Cee di isolazionismo agricolo e di pratiche commerciali discriminatorie.

D'altro canto, considerate le tendenze isolazioniste degli Usa (tendenze con ogni probabilità destinate a consolidarsi) e la temuta competitività del Giappone, si impone da parte della Comunità uno sforzo per diversificare gli sbocchi onde evitare l'esagerata, pericolosa, concentrazione dell'export comunitario in pochi mercati, e per consentire all'Europa di essere presente (in forma autonoma) in tutto lo scacchiere mondiale.

E un tale sforzo appare tanto piú necessario allorché si consideri il vivissimo interesse da parte dei paesi dell'Est e delle nazioni emergenti per una piú intensa collaborazione (sia commerciale che tecnico-industriale) con l'Europa comunitaria.

In particolare, nei confronti dei paesi socialisti, il Vertice europeo potrebbe costituire un'occasione d'importanza storica per aprire ufficialmente negoziati (sull'ampia tematica dei rapporti economico-commerciali) con il Comecon in considerazione dell'auspicabile entrata in vigore della politica commerciale comune il 1° gennaio 1973, del possibile consolidamento della Ostpolitik e della futura convocazione di una Conferenza sulla sicurezza europea. Né da questa politica (volta a favorire l'inserimento su basi multilaterali dell'Est nel commercio internazionale) dovrebbe essere trascurata la Cina (notoriamente favorevole alla unità dell'Europa) nei cui confronti il Vertice europeo potrebbe avviare la conclusione di un accordo commerciale comunitario.

Peraltro, nei confronti del Terzo Mondo, il Vertice europeo dovrebbe costituire l'occasione per varare, dopo avere ascoltato le richieste formulate a Santiago del Cile, una nuova strategia. Infatti,

oltre a migliorare lo schema comunitario delle preferenze generalizzate; si potrebbe pensare di porre in funzione un piano volto, da una parte, a mantenere relativamente costante il prezzo dei beni industriali importati dai paesi emergenti e, dall'altra, ad aumentare il prezzo dei prodotti di base esportati dai paesi in via di sviluppo (pur stabilendo — per ottenere il consenso dei paesi industrializzati — che i proventi di detto aumento dei prezzi dei prodotti esportati dai paesi poveri siano reinvestiti nell'acquisto di beni strumentali dei paesi ricchi). Inoltre, anche in tema di aiuti finanziari, la messa in funzione di una nuova strategia potrebbe condurre a creare un apposito organismo comunitario di cooperazione con il Terzo Mondo (che potrebbe sostituire o quanto meno coordinare analoghe iniziative a livello degli stati membri) i cui aiuti dovrebbero essere accordati sia direttamente ai paesi emergenti sia alle agenzie multilaterali (Onu, Ocse, ecc.) sulla base di piani di sviluppo che presentino una reale validità per le popolazioni interessate.

Infine, ci sembra che l'Europa possa svolgere un ruolo di grande rilievo per favorire l'integrazione del Giappone — un paese in cui il tradizionale isolazionismo non è stato del tutto abbandonato — nel sistema internazionale. In particolare, il Vertice europeo può costituire la sede opportuna per esprimere la volontà politica di superare gli ultimi ostacoli che impediscono il varo di un accordo commerciale globale, che, favorendo la liberalizzazione degli scambi fra i due blocchi, consentirebbe anche un miglior equilibrio internazionale. Ed un tale accordo appare quanto mai necessario allorché si consideri che sia la Cee sia il Giappone intendono diminuire la loro dipendenza dal mercato americano; che è possibile attuare una stretta cooperazione economica nel settore tecnologico e nel settore dell'approvvigionamento delle materie prime (di cui sia la Cee sia il Giappone hanno grande necessità); che un maggiore interesse per il mercato giapponese può indurre gli industriali europei ad interessarsi seriamente all'enorme — ed assai ricco — mercato asiatico, mercato che finora, salvo lodevoli eccezioni, è stato trascurato.

Il Vertice europeo, infine, non dovrebbe mancare di sottolineare il fatto che la redistribuzione globale di potenza economica non interessa solo i rapporti fra i « Cinque Grandi ». Una nuova economia mondiale è infatti in corso di costituzione in seguito all'internazionalizzazione della produzione, allo slancio scientifico-tecnologico, alla rapidità delle comunicazioni, alla prospettiva di potere applicare su scala mondiale i principi della produttività, sì che nel 1985, secondo autorevoli studiosi, circa 300 società supergiganti aventi un fatturato di oltre 1.000 miliardi di dollari controlleranno tutti i settori chiave dell'attività economica.

In tale prospettiva, in cui l'investimento internazionale si afferma come lo strumento principale delle relazioni economiche internazionali, appare indispensabile che nel Vertice europeo sia espressa la volontà di avviare una politica industriale comune volta a favorire la creazione di imprese a statuto europeo soprattutto nei settori a tecnologia complessa e soggetti a rapida innovazione in cui, com'è noto, gli investimenti richiesti sono ingenti sì da richiedere la messa in comune delle risorse europee pena la decadenza tecnologica dell'Europa e il rafforzamento della supremazia delle grandi società multinazionali di pertinenza americana e giapponese.

Gli obiettivi politici «esterni» della Comunità

Il quadro delle relazioni economiche non può chiudersi e comprendersi se non si tengono in considerazione gli aspetti politici. A questi è dedicata un'altra relazione, tuttavia converrà qui ricordare alcuni dati di fatto fondamentali.

I rapporti di maggiore autonomia economica dell'Europa nei confronti degli Usa, di maggiore responsabilità nel sistema monetario mondiale, ecc., non possono prescindere dall'esistenza di un'alleanza militare, che non sembra si voglia mettere in discussione, almeno nel suo aspetto fondamentale, che è quello di assicurare una protezione nucleare « di fondo » all'Europa. Del resto quest'alleanza comporta dei carichi finanziari a cui l'Europa è chiamata a partecipare, onde si crea una saldatura diretta con le questioni economiche.

I rapporti con i paesi comunisti a loro volta, non possono prescindere dalle differenze e dai problemi politici che caratterizzano i rapporti fra Est ed Ovest. Non che si voglia perpetuare tali differenze, ma semplicemente tener conto che sono questi i limiti maggiori che si oppongono ad un'espansione degli scambi e delle relazioni economiche.

Questo porta a considerare il secondo aspetto sul quale il Vertice dovrà dare una risposta, quello del livello di integrazione delle decisioni. La Comunità è destinata, in linea di massima a partire dal 1° gennaio 1973, a negoziare tutti gli accordi commerciali, in nome degli stati membri: questa scadenza è confermata? si è decisi a farne valere il principio e le conseguenze verso tutti i partners? il mandato sarà tale da assicurare la necessaria riservatezza e capacità di manovra?

Il governo italiano dovrebbe sostenere la necessità di rispondere positivamente a questi interrogativi. Ma non basta: perché, se così la Comunità diventa il centro decisionale dell'Europa in materia commerciale, occorre chiedersi quali sono i corrispondenti centri di politica

monetaria e di politica estera, che come abbiamo visto precedentemente, sono fra loro strettamente legate e dipendenti, e soprattutto se è credibile una struttura, in cui questi centri risultino distinti ed indipendenti.

Ecco dunque che agli obiettivi che indicavamo nel precedente documento, della responsabilità, dello sbocco politico e della democratizzazione della Comunità europea, conviene aggiungere quello della globalità o della coerenza.

Ecco dunque che, secondo l'accennata logica di approccio globale, deve essere respinta la richiesta degli Usa di istituzionalizzare i rapporti con la Comunità mediante un organismo ad hoc di contatto permanente. Una tale richiesta, infatti, oltre a scavalcare pericolosamente la Commissione, non appare giustificata sul piano tecnico allorché si consideri l'azione svolta con soddisfazione dalla Comunità nel Kennedy Round ed il coordinamento dell'azione comunitaria oggi attuato in tutte le sedi internazionali fra i paesi membri anche nei specifici confronti degli Usa. In realtà, ammesso che vi sia un problema di chiarezza e di carenza informativa nei rapporti Cee-Usa, tale questione dovrebbe essere affrontata non nel quadro di un ambiguo organismo di contatto, ma nell'ambito di una ristrutturazione e di una migliore cooperazione degli organismi economici internazionali la cui azione non può più essere concepita in termini settoriali data la stretta interconnessione fra problemi commerciali, problema degli investimenti diretti, processo di aggiustamento delle bilance dei pagamenti, ecc.

III. La politica estera e di difesa

di Stefano Silvestri

Parlare di politica estera e di politica della difesa, nel quadro della Cee e del Vertice dei capi di stato e di governo, è cosa complessa, imprecisa e a volte solo beneaugurante.

La Comunità non è equipaggiata né per far fronte ai problemi di politica estera, né a quelli di difesa. Si tratta di argomenti che non rientrano nelle competenze previste dai Trattati, e che quindi ne richiederebbero una revisione. Ciò non toglie che un approccio pragmatico potrebbe comunque consentire un inizio di elaborazione di decisioni comuni: ciò che è affermato nei trattati dell'Atlantico del nord, di Bruxelles e nei protocolli di Parigi, può fornire una prima traccia della comune « volontà » europea anche nel campo della politica estera e della difesa. Si pongono però, comunque, delicati problemi istituzionali. Per la loro migliore comprensione è opportuno riferirsi in primo luogo a ciò che esiste sin d'ora.

I Trattati stabiliscono chiaramente (e la Corte di giustizia ha recentemente confermato) che ovunque è stata definita una politica comune, la Comunità tiene i rapporti internazionali relativi. La Commissione ha in questo caso un diritto proprio di svolgere il negoziato (è anzi l'unico organo abilitato a ciò, dato che i poteri degli stati nazionali le sono stati in questo caso delegati), e opera sulla base di alcune « direttive » del Consiglio dei ministri, decise sulle proposte presentate dalla Commissione al Consiglio. Il settore più importante di politica comune è stato finora quello agricolo, cui si aggiungerà, dal 1° gennaio 1973, la politica commerciale.

Un primo problema che si porrà in questo caso sarà quello della

Stefano Silvestri è ricercatore dell'Istituto affari internazionali per i problemi della sicurezza europea.

unificazione delle competenze che spettano in vario grado alla Commissione. Infatti, una politica commerciale è oggi soprattutto una politica regionale, industriale, tecnologica, di « know-how », monetaria e di trasferimento di capitali. Si tratta in pratica di politica estera, nel campo economico. L'art. 113 del Trattato della Cee stabilisce che fanno parte, in particolare, della politica commerciale comune le questioni di liberalizzazione e le regolamentazioni doganali. Tale « in particolare » dovrebbe, secondo la logica delle cose e lo spirito del Trattato, essere interpretato estensivamente, e quindi comprendere anche gli altri settori non citati. Ma la Comunità per ora non ha elaborato una politica economica estera comune. Un ulteriore appiglio è fornito dall'articolo 235 del Trattato Cee, che prevede la possibilità di integrazioni ed estensioni delle competenze comunitarie, senza ricorrere ad ulteriori negoziati internazionali. Si pone, in questo caso, il problema della democratizzazione di questo processo (e in particolare della partecipazione del Parlamento europeo, assicurata nel caso di revisione dei Trattati dall'art. 236, ma non prevista dal 235).

La politica estera in generale è entrata nell'orizzonte della Comunità alla conferenza dell'Aja del dicembre 1969. Su mandato di quella conferenza il cosiddetto comitato Davignon ha, alla fine del '70, fatto una serie di considerazioni sulla cooperazione politica. Sono state istituite conferenze periodiche (ogni sei mesi) dei ministri degli esteri preparate da un comitato dei direttori degli affari politici dei ministeri degli esteri, che si riuniscono almeno quattro volte l'anno. Essi si servono di comitati « ad hoc » sui singoli problemi (per es.: Conferenza per la sicurezza, Medio Oriente, ecc.), cui possono partecipare anche funzionari della Commissione (se richiesti). Tali riunioni sono al di fuori degli organi ufficiali della Comunità. Nell'ottobre del '70 il Parlamento europeo ha preso atto di queste decisioni ed ha espresso l'avviso che la cooperazione prevista dovrebbe essere estesa alla politica di difesa e di sicurezza.

I vari problemi e la loro urgenza

Com'è noto, l'ordine del giorno del Vertice consisterà, grosso modo, di tre punti: 1 - Unione economica e monetaria; 2 - posizione della Comunità nel mondo; 3 - istituzioni e cooperazione politica.

Secondo l'iter della costruzione europea, in cui le istituzioni sono state create prima delle politiche che esse dovevano fare (poiché altrimenti le politiche stesse sarebbero state rese impossibili dal permanere delle competenze nazionali), la politica estera dovrebbe rientrare

piú che nel punto 2), come logica vorrebbe, nel punto 3), considerando il problema dei meccanismi comuni, delle competenze e dei trattati, piú che il problema delle effettive politiche da fare. In questo caso però le molteplici incertezze esistenti sulle possibili scelte istituzionali suggeriscono un almeno parziale rovesciamento della prassi comunitaria. È infatti possibile che dal Vertice esca l'immagine di una Comunità « appannata » nel suo schema istituzionale dalla volontà (essenzialmente francese) di non ritrovarsi prigionieri di strutture precostituite, proprio nel momento in cui si devono affrontare importanti decisioni di politica internazionale. Inoltre, l'ampiezza dei temi in discussione non permetterà sicuramente di esaurire l'insieme dei problemi da affrontare. Così è possibile che il Vertice si limiti a sfiorare il problema dell'area mediterranea (su cui la Comunità sta già oggi, attraverso il suo meccanismo istituzionale, cercando di concordare una politica) o il problema del petrolio (anch'esso già preso in esame da recenti documenti della Commissione). Ed è anche certo ormai che il Vertice non esaminerà i problemi posti dalla difesa europea, anche se non potrà ignorare due dei suoi principali cardini: la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa ed il problema della ripartizione degli oneri (« burden sharing ») con gli Stati Uniti (e altri problemi collaterali, quali l'incidenza ed il ruolo delle spese per la difesa, nella prevista riorganizzazione in senso competitivo delle industrie di punta e della ricerca applicata europea).

Tutto ciò suggerisce l'opportunità di una larga « dichiarazione generale di intenzioni » che fornisca una chiave interpretativa generale ed una falsariga comune per le successive decisioni dei partners europei. Dalla ampiezza e dalla puntualità di questa « dichiarazione » potrebbe dipendere molto della considerazione che l'Europa potrà riscuotere nel futuro delle sue relazioni internazionali.

La pressione dei problemi

Il Vertice, infatti, dovrà affrontare il tema della politica estera comune sotto la spinta dei molteplici problemi che si presentano all'Europa. Faremo, pertanto, riferimento a loro e alla loro urgenza, per capire il senso delle decisioni da prendere.

Il cardine del complesso dei problemi da affrontare è nel mutare contemporaneo dei rapporti Est-Ovest e dei rapporti Europa-Usa.

La politica del « containment » sembra, dopo 25 anni dalla sua teorizzazione, concludersi. Si stabiliscono al suo posto una serie di relazioni triangolari (tra paesi occidentali sviluppati, tra paesi interessati

all'Europa, tra nord e sud, tra paesi interessati all'Asia, ecc.), in cui due poli sono variabili (e si tratta in genere dell'Urss, della Cina, del Terzo Mondo, dell'Europa, del Giappone) e un polo è sempre presente (gli Usa). A questo schema multi-triangolare si aggiungono le relazioni bilaterali tra superpotenze atomiche (Usa-Urss ancor oggi più importanti di quelle triangolari tra Usa, Urss e potenze atomiche minori, o paesi potenzialmente atomici). Questi rapporti si ritrovano poi in una serie di « insiemi » regionali, o aree di possibile accordo e sicurezza, in cui i conflitti e gli interessi locali confluiscono con quelli globali nella definizione di una « regione » (Mediterraneo-Centroeuropa, Sudest asiatico, ecc.).

In questa situazione gli europei si trovano ad occupare una posizione anormale. Essi sono al centro di almeno due « regioni » vitali (Europa e Mediterraneo) e rappresentano un importante vertice di una serie di « triangoli », quali quelli con il Terzo Mondo, con l'Urss, con il Giappone, e forse in prospettiva anche con la Cina. In tutti questi casi essi però non riescono a raggruppare questi triangoli attorno al vertice comune europeo, ma piuttosto si suddividono a far parte dei triangoli raggruppati attorno al vertice americano. Tuttavia l'obiettivo globalità dei loro interessi permane. Fino a che vi era coincidenza sicura di interessi e di prospettive a medio termine tra americani ed europei, gli interessi « globali » di questi ultimi erano assicurati. Nel momento in cui tale coincidenza non sembra più essere ugualmente sicura, la difficile posizione degli europei diviene evidente, e potenzialmente può sviluppare almeno tre tendenze: creare un nuovo polo antagonista, ricreare la identificazione degli interessi euroamericani, creare una nuova identificazione (russoeuropea o cinoeuropea) che permetta una diversa redistribuzione delle « triangolazioni ». Tuttavia, la pressione dei rapporti bilaterali russoamericani, e delle esigenze regionali di sicurezza, di fatto rendono estremamente difficile ogni iniziativa europea. L'iniziativa resta piuttosto agli americani, che possono così predeterminare i settori in cui sollecitare una reazione europea. Ciò è avvenuto sia nel campo della difesa, che in quello monetario e commerciale. L'interesse europeo è a questo punto duplice. Da un lato essi devono cercare di rendere i futuri accordi con gli americani quanto più larghi e globali possibili, così da ricondurre ad unità nella misura maggiore le diverse « triangolazioni » (es.: multilateralizzare gli accordi monetari e commerciali). D'altro lato essi devono rivendicare i loro interessi « regionali » (in Europa centrale e nel Mediterraneo) in prima persona così da assicurarsi per quanto possibile una larga cogestione della propria sicurezza.

In pratica, la sicurezza europea era basata su una contrapposizione

di blocco e su garanzie militari. Oggi essa tende a basarsi in modo crescente su negoziati intrablocchi e su garanzie politico-militari. La situazione di sicurezza militare statica cede il passo ad una crescente mobilità politica. Ciò significa, in poche parole, che mentre le superpotenze possono badare a se stesse e gli europei orientali non hanno nulla da perdere, gli unici ad avere molto da perdere sono gli europei occidentali che devono cercare di sfruttare le possibilità a loro favore per guadagnarsi una nuova posizione internazionale.

Allo stesso tempo si verifica il progressivo distacco americano dalla vecchia politica verso gli alleati e la fine di un periodo di apparente stabilità basato sullo scompensamento tra basse tariffe doganali e un rigido sistema monetario, riequilibrato solo dal dollaro. Vi è un crescente « opportunismo realpolitico » americano, che richiede alla Comunità, urgentemente, controproposte politiche valide.

Il punto 2) all'ordine del giorno del Vertice tratterà, dunque, soprattutto dei rapporti Europa-America: quale potrà essere la posizione europea e su cosa dovrà basarsi. Il discorso è immediatamente economico, ma il suo respiro è chiaramente politico e comprende problemi di sicurezza e di difesa, come la presenza di truppe americane in Germania, i rapporti tra alleati atlantici, le strategie comuni.

Nel campo della sicurezza, le difficoltà americane nella bilancia dei pagamenti o le pressioni del Congresso per la riduzione delle truppe in Europa, hanno favorito due serie di misure. Quelle economiche della svalutazione e non convertibilità del dollaro, e del contributo tedesco al finanziamento del deficit della bilancia americana dei pagamenti; e quelle politico-militari della pressione americana ad arrivare a discussioni sulla riduzione mutua ed equilibrata degli armamenti tra Est ed Ovest. Gli europei hanno accettato ambedue queste condizioni, prendendo così una decisione di politica estera, che era insieme economica e strategica, e che inoltre li impegnava nelle trattative con il blocco sovietico.

Sia in Europa centrale, che nel Mediterraneo, il mutare del panorama dei rapporti mondiali pone gli europei di fronte a scelte importanti. La Conferenza per la sicurezza e la cooperazione è solo il primo gradino multilaterale di un processo di distensione che gli europei avevano già iniziato sul piano bilaterale. Lo sviluppo di iniziative quali la Ostpolitik o la cooperazione franco-sovietica, ecc., esigono un ripensamento profondo, sia in termini di mezzi che di finalità. Ugualmente nel Mediterraneo alle esigenze globali di sicurezza si aggiungono i crescenti rapporti (sia commerciali che finanziari e di aiuto allo sviluppo) tra la Comunità europea ed i paesi rivieraschi. Appare illusorio continuare a puntare su singole iniziative nazionali (quali quelle legate a

forniture di armi, o ad accordi petroliferi) quando la posta in gioco è nella capacità di assicurare un nuovo assetto di stabilità e di sviluppo economico a livello regionale. Ciò richiede una definizione del ruolo e degli interessi europei, realistico e privo di futili concessioni terzaforziste.

Una delicata posizione negoziale

Si annunciano quindi molteplici negoziati in cui l'Europa può vedere deciso il suo futuro e che potrebbero ripercuotersi sugli stessi sviluppi interni europei, senza che essa abbia una capacità propria di intervento e, ancor meno, una linea politica.

Essa non è oggi in grado di assicurarsi da sola la propria sicurezza, né di presentarsi a pieno titolo come un interlocutore del livello politico degli americani e dei russi; ha quindi tutta la convenienza di restare all'interno del sistema attuale, ma deve riuscire ad utilizzarlo. La posizione negoziale europea non può essere contraria alla risoluzione dei problemi sul tappeto, né può essere estranea alle molte iniziative in corso. Allo stesso tempo essa non può limitarsi ad un semplice tentativo di « mantenere aperte » le possibilità per il futuro: se si dovranno decidere politiche come quella della sicurezza europea, della strategia atomica, dei rapporti economici intra e infrablocco, è del tutto illusorio mantenersi su una semplice posizione garantista.

Tale posizione negoziale è resa molto più difficile dalla molteplicità e parzialità degli organi che si occupano dei vari problemi. Nel caso americano o sovietico tale molteplicità non è di reale impaccio, perché il momento unitario è fornito dal processo decisionale nazionale: l'unità e la coerenza delle decisioni è assicurata. Nel caso europeo tale momento unitario si verifica solo a livelli largamente superati, come la Francia, la Gran Bretagna, o l'Italia. Esse possono tentare alcuni movimenti, ma per essere efficaci nel lungo termine devono concentrare la loro azione.

In assenza del momento unitario, i vari « ambiti » entro cui vengono decise le politiche, crescono di importanza. Essi in realtà predeterminano largamente la posizione negoziale europea sui singoli punti. A seconda se sono nel Gatt, nel Fmi, nell'Ocse o nella Nato gli europei sono raggruppati secondo criteri differenti (con stati ora presenti, ora assenti) e si trovano di fronte a problematiche differenti. Questa settorializzazione riduce gravemente le possibilità di accordi, poiché per ogni settore ogni stato ha interessi e politiche differenti. Così ad un accordo quasi completo nel Gatt, può sostituirsi un disaccordo tra

la Francia e gli altri europei nella Nato. Ed è difficilissimo conciliare queste diverse situazioni. Se a tali ambiti aggiungiamo quello della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa e quello per la riduzione degli armamenti (nonché i vari comitati, conferenze e gruppi dell'Onu, o altri accordi particolari, come ad esempio la Cento per la Gran Bretagna), abbiamo un quadro di grave complessità.

Non è per ora realistico pensare di concentrare tutti questi problemi nell'ambito della Comunità europea. Tuttavia è necessario ricordare che la stessa azione futura della Comunità nel campo internazionale ha bisogno di trovarsi di fronte, in tutti questi casi, a decisioni coerenti tra loro e con la sua stessa politica. Inoltre, la Comunità è quella che già ora offre la serie più completa di strumenti e di competenze per affrontare in modo globale il discorso della politica estera. Gli altri ambiti sono certamente molto meno compatti politicamente, meno perfezionati istituzionalmente e più limitati nelle loro competenze.

In questi anni, si è data in Europa importanza crescente a luoghi di discussione o di compromesso politico quali l'Eurogruppo e la Nato in genere, l'Ueo, il Fondo monetario, il Gatt, ecc. Molte delle ragioni di ciò erano nella relativa paralisi della Comunità e nella divisione dell'Europa occidentale tra Efta e Cee. Oggi questi ostacoli sembrano superati, e di riflesso si fanno sempre più evidenti i gravi limiti di quei palliativi che furono di volta in volta adoperati.

Così ad esempio l'Eurogruppo non è certamente il luogo adatto per decidere della futura politica di difesa europea, privo com'è della Francia, legato anche a paesi che restano estranei al processo integrativo europeo, impegnato in programmi rigidamente nazionali e non in grado di affrontare una seria discussione di prospettiva con gli americani.

L'Ueo sembrerebbe a prima vista una sede più rispondente alle esigenze europee, disponendo di un trattato più vincolante di quello atlantico, di disposizioni per il controllo degli armamenti, per la standardizzazione, ecc., ed infine di una Assemblea parlamentare e di un Consiglio dei ministri che ricordano la struttura della Cee. Tuttavia è bene qui ricordare che la piena automaticità del Trattato istitutivo dell'Ueo è stata negata da Parigi (comunicazione di Couve de Murville al Parlamento francese, 3 novembre 1966), che la stessa Francia ha ritenuto di non poter rispettare le indicazioni di controllo degli armamenti perché limitate alla sola Europa « continentale » (esclusa quindi la Gran Bretagna), che l'Assemblea non ha poteri, che il protocollo sulla istituzione di una Corte di giustizia aspetta ancora la ratifica italiana e francese (dal 1957), che la possibilità di voti a maggioranza nel Consiglio

dei ministri è stata scartata (dopo la crisi nelle relazioni francobritanniche, circa l'accesso della Gran Bretagna nella Cee), ecc. In sintesi, è necessario ricordare che l'Ueo era nata per permettere un controllo sul riarmo della Germania, e garantire la presenza britannica sul continente (art. VI del protocollo del 14 dicembre 1957). Questi due obiettivi si sono rivelati di scarsa importanza, mentre si è scoperto che la cosa rilevante era la garanzia della presenza americana offerta dal Trattato dell'Atlantico del nord. Priva di qualsiasi capacità di iniziativa l'Ueo non si è potuta adeguare a nuovi compiti. La sua storia è quindi quella di una continua decadenza, di una serie di violazioni esplicite, di autolimitazioni, di interpretazioni restrittive. Persino lo stato maggiore europeo, previsto da quel trattato, non è mai stato costituito, perché appariva come un inutile doppione del Comando alleato atlantico in Europa (e si è unicamente costituito l'ufficioso Finabel che dal 1953 permette consultazioni non impegnative tra gli stati maggiori dei paesi della Cee). La crisi dell'Ueo è politica e strutturale, non è quindi certo il caso di tentare difficili « riesumazioni ».

In campo economico il Fmi e l'Ocse devono tuttora decidere come unificare le loro « competenze » di economia internazionale (e comunque devono andare incontro a importanti revisioni, anche solo per comprendere le esigenze dei paesi in via di sviluppo). Il Gatt si rivela uno strumento troppo poco elastico per garantire un buon andamento dei rapporti economici tra paesi industrializzati. Esso ignora le nuove necessità della Comunità e l'esigenza di politiche verso i paesi in via di sviluppo, il Mediterraneo, i paesi neutri del Nordeuropa: tutte esigenze politiche e di sicurezza oltre che economiche. Ancora più grave: il Gatt ignora la crescente importanza delle misure paratariffarie dovute al crescere delle esigenze sociali e della qualità della vita negli stati industrializzati.

Scegliere tra infiniti dilemmi

Decidere una linea politica europea significa districarsi tra un coacervo di esigenze. In realtà per ora il Vertice sembra orientato a prendere solo una importante decisione, quella relativa alla politica monetaria comune.

Se il Vertice riuscirà a consolidare l'attuale situazione, per cui l'unità di conto europea non è legata al dollaro, e comincerà a porre serie premesse perché essa serva a compiere operazioni finanziarie internazionali, ciò porrebbe una importante premessa per la riforma del sistema monetario internazionale e svilupperebbe la multilateralizzazione

dei rapporti Europa-Usa, grazie al Fondo di riserva europeo. Si creerebbero così le basi per un serio discorso sul « burden sharing » sia in campo militare, che nel settore degli aiuti allo sviluppo (gli europei, com'è noto, chiedono che le trattative economiche vengano allargate al Giappone, e che i paesi del Terzo Mondo possano portarvi in qualche modo il loro contributo). Se esiste dunque una politica di rafforzamento del ruolo dell'unità di conto e se inoltre vengono poste le premesse per una effettiva unione economica (politica regionale, industriale, tecnologica, ecc.) la posizione europea assumerà una importanza senza precedenti, e tra l'altro permetterà di iniziare un discorso concreto e da posizioni di forza innanzi tutto con gli Usa, ma anche con il resto del mondo.

Se questa dell'Unione economica e monetaria è la decisione più « semplice » (quella in realtà su cui si giocherà a Parigi la riuscita o il fallimento), ciò non toglie che è però necessario che il Vertice indichi chiaramente la sua intenzione politica, i tempi ed i modi per attuarla, su tutta una serie di altre scelte importanti. Innanzi tutto il complesso dei rapporti politico-militari con gli Usa e quello della « politica verso est » e della sicurezza europea.

Abbiamo già accennato alla nuova inclinazione « realpolitica » (cioè di realismo nel breve termine) degli Usa, e al mutare dei rapporti intra-blocchi in Europa. Ci limiteremo a sfiorare alcune delle problematiche prospettive degli anni '70.

L'Europa si trova di fronte ad una crescente presenza navale sovietica nel Mare del nord e nel Mediterraneo, ha a che fare con una situazione precaria in Jugoslavia, può dover affrontare gravi crisi petrolifere, deve trovare il modo di gestire i propri rapporti con l'instabile situazione politica mediterranea e con i regimi fascisti europei. Non è sicuramente pronta a far fronte ad eventualità imprevedute senza l'assistenza immediata e determinante americana.

Gli Usa devono però, per proprie ragioni, ridefinire una loro strategia meno costosa. Ciò può significare un maggiore ricorso alle armi atomiche tattiche, oppure un più marcato disimpegno dall'Europa centrale, oppure la disposizione a combattere solo guerre « brevi » senza considerare le esigenze degli alleati.

Ciò non facilita il processo di distensione, e inoltre permette il sopravvivere dell'arcaico discorso sugli armamenti nucleari nazionali, che è un elemento sicuramente divisivo della Comunità europea (escludendo subito la Germania) ed è insostenibile sul piano strategico. D'altra parte la decisione francese di dispiegare nei prossimi anni il sistema atomico tattico nazionale Pluton, costringe gli europei ad affrontare il difficile discorso nucleare, sia nell'ambito della Nato, sia con ancora maggiore urgenza, tra europei.

In questo quadro si situano la richiesta del « burden sharing », la necessità di ridefinire in modo stabile i rapporti euroamericani nel campo della difesa, quella inoltre di ricompredervi anche la Francia.

Ma oltre a tutti questi motivi ve ne sono altri che sembrano di immediato e prevalente interesse europeo.

In primo luogo una discussione sulla riduzione degli armamenti in Europa, anche se condotta su base apparentemente multilaterale, può condurre ad un accordo diretto Usa-Urss, che, oltre a garantire la sopravvivenza del blocco orientale, può dare all'Urss una importante voce in capitolo sugli affari europei occidentali, sulle relazioni interne alla alleanza atlantica, sugli spostamenti di truppe, sui bilanci e sui programmi di difesa, sulla organizzazione della difesa europea. Anche se tale diritto fosse reciproco, ciò sarebbe in realtà vero solo in linea teorica, poiché l'Urss è solo parzialmente una « potenza europea » (come spesso dichiara) e molto più realmente è una superpotenza, e non potrebbe ovviamente accettare (né alcuno le potrebbe chiedere) un controllo reale sulle proprie attività.

Un discorso molto simile può essere tenuto per quel che riguarda la Conferenza della sicurezza europea. Anche lì i rischi di un accordo diretto Usa-Urss, facilitato da una incerta posizione politica europea, sono presenti. E anche lì l'Urss può essere interessata a negoziare, in una sede per lei più aperta e psicologicamente più predisposta all'accordo, condizioni favorevoli per i suoi futuri rapporti economici, commerciali, tecnologici e finanziari con la Comunità, predeterminando così dall'esterno e secondo i suoi interessi la futura politica commerciale verso l'est della Comunità. L'Urss inoltre potrebbe arrivare a farsi riconoscere anche in questo caso dei canali « legittimi » di influenza sulla situazione europea occidentale e sugli sviluppi della unità europea. Basterebbe per questo che essa, ad esempio, riuscisse a far accettare generalmente l'idea di un'effettiva equivalenza tra il Comecon e la Cee. Ci troviamo qui alle soglie di un discorso molto intricato circa la partecipazione della Comunità alla Conferenza. L'applicazione piena dei Trattati richiederebbe in realtà la partecipazione della Commissione al tavolo dei negoziati, con diritto di negoziatore unico per conto degli stati membri, su tutti gli argomenti di competenza delle politiche comuni. Tuttavia, l'iter preparatorio della Conferenza non sembra offrire grandi prospettive in questo senso, e soprattutto insiste sulla formula di conferenza di stati (ora però è ben dubbia quella definizione che vede la Cee come un'« organizzazione internazionale », poiché disconosce i poteri effettivi che gli stati non solo le delegano, ma le delegano in esclusiva e senza limiti di tempo: non è forse questo, almeno parzialmente, un nuovo « stato »?). Un compromesso accettabile

per la Comunità potrebbe essere la partecipazione alla Conferenza del Consiglio dei ministri, che parlerebbe per bocca del suo presidente di turno (e delegherebbe poi la Commissione per le trattative sui punti specifici di sua competenza, senza però assicurarne una presenza continua, quale nuovo attore al tavolo della Conferenza). Tale soluzione « media » è quella preannunciata dal tipo di meccanismo stabilito per le consultazioni dei ministri degli esteri.

Anche in questo caso, si presentano però due sfumature. Una, affermata da Malfatti (discorso del Parlamento Europeo, 8 febbraio 1972) parla di una Comunità che « agisca in quanto Comunità », l'altra più sfumata parla di una « identità comune » europea da riaffermare, quasi che la Comunità fosse un semplice raggruppamento di stati nazionali.

In questo caso l'unicità dello speaker ed il suo collegamento con il meccanismo del Consiglio dei ministri, verrebbe a sparire, con grave pregiudizio della Comunità stessa (poiché non vi sarebbe immediato e continuo ricorso al meccanismo decisionale comunitario).

Il Vertice deve decidere degli indirizzi

Come abbiamo detto, rispetto a questi problemi è necessario che il Vertice mostri in quale direzione vanno le preferenze europee.

Il primo punto è ribadire l'aspetto multilaterale e globale dei negoziati. È necessario inoltre sviluppare un'accurata indagine dei legami e delle connessioni di tutti questi problemi fra loro. È infine essenziale che gli elementi divisivi di queste politiche per l'Europa occidentale, vengano respinti a priori.

Consultazioni tra europei (ad esempio nel campo strategico) e facilitazioni alla cooperazione (ad esempio nel campo dei rapporti stato-industria e degli acquisti di armamenti) sono oggi di facile realizzazione. Il maggior ostacolo è politico e risiede nelle gelosie delle amministrazioni nazionali. Il Vertice può cominciare a smuovere questo ostacolo con una « dichiarazione di intenzioni ». Una tale dichiarazione dovrebbe proporre un atteggiamento comune europeo, sia verso l'Urss che verso gli Usa, nelle regioni di interesse europeo (Centroeuropa, Mediterraneo).

La politica verso est della Comunità è resa necessaria sia dall'insufficienza delle economie nazionali a colmare le potenzialità offerte da un accrescimento degli scambi Est-Ovest, che dalla mutevole natura di questi scambi (sempre meno commerciali e sempre più economici). La Comunità si troverà di fronte a due diversi ordini di problemi rispetto all'Urss e rispetto all'Europa orientale. L'Urss infatti è interessata so-

prattutto a rimediare ad alcune disfunzioni del suo sistema produttivo tendenzialmente autarchico, senza modificarne le strutture. In questo caso l'Europa occidentale dovrà essere in grado, attraverso consorzi ed azioni delle istituzioni comuni, di far fronte alla capacità contrattuale sovietica ed alle richieste di crediti: ma i criteri di giudizio saranno strettamente economici. Nel caso dell'Europa orientale invece i rapporti con l'occidente si inseriscono nel processo di riforma economica e di abbandono progressivo dell'ipotesi autarchica (« del modello stalinista »), verso un crescente aumento di importanza del commercio estero nella formazione del Pnl. La posizione della Comunità deve cercare di favorire tali tendenze, ponendo dei criteri obiettivi di riferimento che tengano conto delle difficoltà particolari di paesi come l'Ungheria, la Jugoslavia o la Polonia. In questo stesso spirito si dovrà affrontare il problema del commercio « interzonale » tedesco, oggi privo di restrizioni tariffarie.

Ciò potrebbe portare ad una tensione crescente con l'Urss, preoccupata di uno sfaldarsi progressivo del suo blocco verso occidente. A ciò la Comunità deve poter rispondere a livello politico (ed il Vertice può porre le premesse di ciò), garantendo l'Urss dei limiti della propria politica e del suo interesse ad un sistema di sicurezza che non scardini il blocco orientale. Se la Comunità non avesse il potere politico di far questo, essa creerebbe degli squilibri pericolosi. Questo punto risponde anche sostanzialmente alle preoccupazioni circa la Conferenza di sicurezza e cooperazione in Europa. Non si tratta di fare una battaglia per il riconoscimento della Cee, cosa automatica e sicuramente non dipendente dall'Urss, ma di affermare la legittima capacità di iniziativa politica della Comunità, e quindi ovviamente anche la sua presenza alla Conferenza. È probabile che, se la Cee è in grado di elaborare una propria politica verso l'oriente, di stabilità internazionale e di buoni rapporti economici, l'Urss non solleverà più obiezioni di rilievo.

Abbiamo già parlato estesamente del negoziato con gli americani. È qui solo il caso di ribadire la necessità di una revisione dei vari ambiti negoziali comuni (Gatt, Fmi, Ocse, Nato), non solo allargandoli al resto del mondo, ma richiedendo un comune negoziato politico che riconduca i problemi ad unità, permettendo l'evolversi coerente delle regole stabilite per il mondo ormai scomparso dell'immediato dopoguerra.

Secondo questa ottica dovrebbe anche essere affrontato il problema del Mediterraneo. Si tratta da un lato di ribadire i legami con gli americani nella politica di sicurezza mediterranea, ma d'altro lato di iniziare una più lungimirante politica economica, nei confronti dei

paesi di quest'area, considerandoli da un duplice punto di vista come paesi in via di sviluppo e come produttori di petrolio.

L'incrociarsi in quest'area di molteplici interessi internazionali (di molte « triangolazioni ») rende praticamente vana la ricerca di una « chiusura » qualsivoglia, politica, economica o militare, dell'area mediterranea rispetto al resto del mondo. È illusorio pensare di poter costituire un'area « neutrale » mediterranea, o anche di dividere il Mediterraneo in una zona occidentale filoatlantica, e una zona orientale più turbolenta. In questa regione non è possibile, per ora, arrivare a quello stesso tipo di congelamento delle tensioni e delle alleanze che ha permesso la distensione nel centro-Europa.

È quindi questa un'area di grave possibile crisi, dove l'iniziativa europea dovrà essere in grado di assumersi importanti responsabilità politiche. Sarebbe opportuno che il Vertice affermasse con decisione questa esigenza, anche per contrastare sin dall'inizio una possibile tendenza al « disimpegno » dal Mediterraneo, da parte dei nuovi membri della Cee. Perché ciò sia possibile sarà però necessario che le politiche proposte non siano il semplice mascheramento di vecchi tentativi egemonici, o di fallite ipotesi golliste. Sarebbe interessante in questo campo una iniziativa italiana.

La questione è anche istituzionale

Il Vertice si troverà di fronte ad un compito che supererà le capacità di decisione di una sola riunione. Ciò pone il problema di una serie di rapidi studi che dovranno preparare un secondo Vertice, in cui si dovranno prendere le decisioni specifiche, ma che nel frattempo riaffermino la comune volontà europea. È tuttavia importante elaborare fin d'ora utili strumenti che permettano di tradurre gli indirizzi generali in politiche comuni.

Non si sa ancora se il Vertice verrà investito della proposta di istituire un segretariato « tecnico » e ristretto per le riunioni del comitato Davignon. Come sede esso dovrebbe esser posto a Bruxelles e non a Parigi, per non favorire una dispersione delle istituzioni politiche comuni; quello che è essenziale è che esso non resti diviso dalla Comunità.

L'ampiezza e la molteplicità dei problemi da affrontare può però ampliare pericolosamente gli interessi di questo segretariato. Esso sarà solo un organo diplomatico multilaterale privo di reale capacità di proposta politica: tali organi, infatti (tipica è nella Comunità l'esperienza del Comitato dei rappresentanti permanenti), risultano utili per riav-

vicinare le posizioni nazionali, se la posizione comune è già stata elaborata, ma non riescono a farsi espressione di una « volontà comune » che non rappresentano in alcun modo.

È quindi necessario evitare la proliferazione e l'allargamento delle competenze del segretariato, ma allo stesso tempo non sembra politicamente possibile affidare ai normali organi comunitari l'elaborazione delle nuove politiche. Per casi di questo genere è opportuno ricorrere alla creazione di « comitati di saggi », che studino secondo le direttive dei ministri alcuni problemi nella loro interezza e propongano le formule di risoluzione ai ministri, cessando a tal punto sia la loro funzione che la loro esistenza. I comitati dei saggi non sono organi sovranazionali né organi multilaterali, ma veri centri di proposta politica. Sarebbe quindi opportuno che il Vertice decidesse di creare tali comitati non istituzionali che diano chiaro il senso della volontà politica europea nei vari campi della politica estera e di difesa.

È infine necessario ribadire la differenza di qualità tra la Comunità europea (dai futuri sviluppi politici) e gli altri organismi internazionali. Ciò in realtà è molto semplice: basta affermare la volontà che la Commissione sia presente sia alle riunioni, a tutti i livelli, del comitato Davignon, che a quelle del segretariato, e naturalmente del Vertice. Essa inoltre dovrà partecipare a tutti quei negoziati internazionali in cui l'Europa sarà impegnata, quali la Conferenza di sicurezza europea ed il nuovo « round » con gli americani. Il problema è di competenze (ma esse ci sono: attuali e in fieri) e politico, di riaffermazione cioè della volontà di indipendenza europea.

IV. I problemi istituzionali

di Riccardo Perissich

La decisione di inserire i problemi istituzionali della Comunità allargata all'ordine del giorno per il Vertice dei capi di stato e di governo non fu presa, a suo tempo, con una menzione « per memoria » o come un omaggio rituale a questo aspetto della realtà comunitaria.

Nel gennaio del '71 il presidente Pompidou aveva fatto le sue famose dichiarazioni sul governo europeo, i Ministri europei, l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo. Ancora nella conferenza stampa dell'aprile '72, in cui aveva annunciato il referendum e posto ufficialmente la candidatura di Parigi come sede del segretario politico, Pompidou aveva dichiarato che la Francia aveva delle idee precise sulla riforma delle istituzioni e le avrebbe fatte conoscere in tempo utile agli altri partners. Il ministro degli esteri tedesco Scheel aveva avanzato pubblicamente poco tempo prima alcuni suggerimenti di riforma istituzionale. Il primo ministro Heath andava ripetendo, nel momento stesso in cui riconfermava la dichiarazione anglo-italiana del 1969, che gli Europei devono dare prova di immaginazione per dotare la Comunità di istituzioni adatte ai nuovi compiti. Dal canto suo la Commissione, sulla base dell'impegno preso con il Parlamento europeo, aveva costituito il Gruppo Vedel (dal nome del suo presidente), con un mandato assai largo di studiare la riforma delle istituzioni della Comunità; il rapporto Vedel era pronto e reso pubblico alla fine di marzo¹. Infine gli stati avevano preso, nella risoluzione del 22 marzo

Riccardo Perissich è vicecapo gabinetto del Commissario Altiero Spinelli, responsabile per gli affari industriali, tecnologici e scientifici della Cee.

¹ Sulla base del rapporto Vedel la Commissione ha presentato le proprie proposte al Consiglio il 26 maggio 1972. Per il testo completo rimandiamo all'appendice.

'71 sull'Unione economica e monetaria, l'impegno di decidere sulle implicazioni istituzionali al momento del passaggio alla seconda tappa.

Come si vede quindi lungo tutto il '71 e i primi mesi del '72 il dibattito istituzionale è stato all'interno della Comunità piuttosto vivace e alcuni segni potevano fare credere che il Vertice europeo avrebbe marcato, fra le altre cose, l'uscita dal lungo inverno istituzionale iniziato con la crisi del 1965. Questa analisi, o, se si preferisce, questa speranza, era suffragata da alcuni elementi di movimento che si manifestavano nella situazione francese, ma soprattutto, come sempre succede nella Comunità, dalla spinta delle cose.

Il meccanismo istituzionale previsto dal Trattato di Roma, e applicato concretamente sulla base del compromesso di Lussemburgo, è essenzialmente concepito per raggiungere lo scopo di permettere alla Comunità di prendere le decisioni di attuazione di alcuni impegni di principio sottoscritti al momento della firma dei Trattati. Ciò garantisce, da un lato l'esistenza di proposte sovranazionali formulate dalla Commissione, e d'altro canto la possibilità di ogni governo di esercitare, attraverso il diritto di veto, un controllo costante sull'evoluzione delle politiche comunitarie. La fine del periodo transitorio, e quindi l'esaurimento di gran parte dei compiti esplicitamente previsti nel Trattato, hanno tuttavia profondamente modificato il contesto istituzionale della Comunità rispetto alla situazione che esisteva al momento della crisi del '65. Uno degli elementi paradossali del lungo dibattito sul voto a maggioranza è che, di fatto, l'attività della Comunità è da alcuni anni praticamente paralizzata di fronte a decisioni da prendere in campi per cui il Trattato o non prevede nulla, o prevede decisioni all'unanimità. D'altro canto l'esecuzione delle più importanti politiche comuni già realizzate, e cioè quella doganale, quella agricola e quella della concorrenza, è affidata o alla sola Commissione, o alla Commissione assistita da un comitato di gestione, cioè secondo meccanismi che applicano procedure maggioritarie. In altri termini, i grandi scogli della crisi del '65, il voto a maggioranza e l'indipendenza della Commissione, sono progressivamente diventati i simboli di un dibattito teologico a cui corrispondeva una realtà in profondo mutamento. Ciò che è in gioco oggi, non è tanto l'equilibrio istituzionale previsto dal Trattato, ma la possibilità per le istituzioni comunitarie di espandere la loro competenza a campi non coperti dal Trattato, e di conseguenza la necessità di modificare la struttura istituzionale per tener conto di questi nuovi compiti. La sovranazionalità delle istituzioni non deve quindi più essere definita in termini formali, ma sulla base di una delle caratteristiche fondamentali di ogni organismo politico, che è quella di modificare autonomamente il proprio ruolo e le proprie competenze,

in base alle spinte che provengono dalla realtà interna e internazionale.

Tutto ciò spiega perché il dibattito istituzionale gira oggi intorno a quattro problemi: l'efficienza del processo decisionale, e cioè del dialogo Commissione e Consiglio; la democratizzazione delle istituzioni; le nuove politiche nei settori non previsti dal Trattato; i progressi verso l'Unione politica.

Il dialogo Commissione-Consiglio

Il vero problema a questo proposito è costituito dalla pesantezza dei meccanismi del Consiglio e dal bloccaggio sistematico di tutte le proposte della Commissione. Non si tratta tanto di un problema di « volontà politica », (immagine un po' mitologica che sarebbe meglio limitare ai casi veramente importanti), e nemmeno, in fondo, del problema dell'unanimità. Si tratta piuttosto di un processo sistematico di degradazione della responsabilità politica all'interno delle istituzioni comunitarie. Infatti, quando una proposta della Commissione (organo politico) viene inviata al Consiglio (organo politico), essa non diviene oggetto di un vero dibattito fra le istituzioni. Essa si insabbia invece immediatamente nei comitati tecnici del Comitato dei rappresentanti permanenti per riemergere al livello del Consiglio solo quando l'accordo è già stato raggiunto fra i funzionari, o quando qualche governo si prende la cosa a cuore in modo particolare, oppure quando circostanze oggettive obbligano la Comunità a prendere decisioni. Un alto funzionario ha descritto questa situazione con la battuta felice che « la più grande ambizione del Comitato dei rappresentanti permanenti è quella di avere riunioni del Consiglio dei ministri composte interamente di punti A » (cioè di questioni per cui l'unanimità è già stata raggiunta dai rappresentanti permanenti stessi e su cui quindi il Consiglio non discute). Da notare che durante la lunghissima fase di esame tecnico all'interno del Comitato dei rappresentanti permanenti, la stessa Commissione perde di fatto il controllo politico sulla sua proposta. Ciò che riemerge dopo molti mesi è a volte un mostriciattolo che ha poco o niente a che vedere con l'originaria proposta della Commissione, su cui i ministri non si sono in effetti mai pronunciati e che è stato interamente negoziato fra i funzionari della Commissione e i funzionari degli stati membri. I ministri, che si credono i veri depositari del potere di decisione, arrivano di fatto a Bruxelles prigionieri di un rigido e difficile equilibrio realizzato a livello amministrativo nelle varie capitali e di quel tanto di accordo e di disaccordo che si è cristallizzato in seno al Comitato dei rappresentanti perma-

menti. Per inciso, si può osservare che questa situazione toglie ogni efficacia alla consultazione del Parlamento europeo. Il sistema istituzionale è quindi profondamente falsato a profitto non solo e non tanto di un equilibrio intergovernativo, ma soprattutto di un negoziato permanente fra burocrazia nazionale e burocrazia comunitaria.

I difetti principali di questa situazione sono la crescente burocratizzazione, la lentezza e l'insabbiamento sistematico dei problemi. Varie proposte sono state avanzate per ovviare a questa situazione. Pompidou prima, il governo tedesco poi, hanno parlato di « Ministri europei ». In effetti la proposta di Pompidou era molto più ambiziosa in quanto essa avrebbe dovuto costituire un primo passo verso la creazione di un vero governo europeo. Tuttavia mi sembra preferibile parlarne a questo punto poiché è evidente che l'effetto più immediato, e più importante, della creazione dei Ministri europei è quello di dare più continuità e più efficacia ai lavori del Consiglio. La proposta sembra per il momento incontrare scarso favore, soprattutto a causa dei problemi di carattere interno che la sua attuazione creerebbe in alcuni paesi. Ciò non toglie che l'esigenza rimane e che, soprattutto nella Comunità allargata con l'aumento vertiginoso delle attività comunitarie, una soluzione dovrà necessariamente essere trovata. Una seconda proposta merita di essere presa in considerazione, ed è quella di chiedere al Consiglio di procedere immediatamente a un dibattito politico sulle proposte della Commissione prima che i rappresentanti permanenti inizino l'esame tecnico. Inoltre, il Consiglio dovrebbe impegnarsi ad arrivare a una decisione, positiva o negativa, entro un periodo determinato.

Si è poi constatato che, venuto a mancare il programma e il calendario preciso stabilito dal Trattato, la Comunità dovrebbe periodicamente approvare, su proposta della Commissione, un programma d'azione, corredato da un calendario che dovrebbe servire di guida ai lavori delle istituzioni. Infine vi sono alcune proposte di carattere più procedurale, anche esse tendenti a dare maggiore continuità ai lavori comunitari, come quella di prolungare a un anno la presidenza del Consiglio dei ministri e a quattro anni quella del presidente e dei vice presidenti della Commissione. Parallelamente la Commissione dovrebbe por mano alla riforma dei propri servizi e dei propri metodi di lavoro, soprattutto al fine di poter effettuare una più coerente pianificazione politica ed efficienza di gestione.

Sono tutte, come si vede, proposte che non modificano l'equilibrio istituzionale ma tendono soltanto a rendere più razionale il suo funzionamento. Alcune pongono problemi di attuazione abbastanza seri ma credo, senza entrare in discussioni di dettaglio, che la Comunità

dovrà pur muoversi anche su questa strada per ritrovare un minimo di efficienza. La natura tipicamente procedurale di questo tipo di riforme rende estremamente improbabile per il Vertice di prendere in questo campo delle decisioni concrete. In tutti i casi un clima politico favorevole creato dal Vertice, potrebbe porre le condizioni per un atteggiamento piú costruttivo verso la soluzione di questi problemi.

La democratizzazione delle istituzioni

Sarebbe tuttavia un grave errore credere che la paralisi del sistema istituzionale della Comunità derivi da debolezze sanabili con espedienti procedurali come quelli appena descritti. Uno dei pregi piú grandi del rapporto Vedel è stato quello di mettere in luce che il problema fondamentale del sistema comunitario è quello della legittimità. Quanto ho detto a proposito del funzionamento del Comitato dei rappresentanti permanenti mostra che, nella pratica concreta della vita comunitaria, la stessa legittimità dei governi nazionali di fronte ai loro Parlamenti diventa un fatto illusorio e formale dietro cui si cela la realtà di un grande potere discrezionale delle burocrazie, nazionali e comunitarie. In molti settori le decisioni non vengono prese perché chi è investito del problema, cioè i burocrati, non è legittimato a farlo, mentre chi potrebbe assumersi questa responsabilità, cioè i ministri, non ha di fatto modo e tempo di discuterne. A meno che evidentemente una forza di carattere esterno, una crisi monetaria o un negoziato internazionale importante, non richiama la Comunità alle proprie responsabilità.

È in questo contesto che si deve vedere la richiesta di un vero potere legislativo per il Parlamento europeo. Infatti solo l'intervento di un organo parlamentare può fornire alle decisioni comunitarie quell'elemento di legittimità e di consenso popolare che i burocrati non possiedono e che i ministri non sono in grado di esercitare. L'obiezione che introdurre il Parlamento nel processo decisionale servirebbe ad aumentare le lentezze e i ritardi è in effetti puramente formale. È vero che bisognerebbe spendere un po' piú di tempo in dibattiti e discussioni; tuttavia ciò consentirebbe di dare alle istituzioni la forza necessaria per prendere decisioni che non sarebbero assolutamente possibili al semplice livello intergovernativo. Si tratta, come ha scritto Spinelli, di introdurre accanto al metodo intergovernativo di formazione delle decisioni, un altro metodo che organizzi maggioranze e minoranze secondo schemi non nazionali e che quindi, rendendo piú flessibile l'intero sistema, lo renda anche piú efficiente. Si tratta, in

altri termini, di una riconferma dell'antica verità che la democraticità di un sistema politico è anche una condizione indispensabile per la sua efficienza.

Il rapporto Vedel ha avuto un altro pregio che è stato quello di fare giustizia dell'illusione che sia possibile aumentare i poteri del Parlamento europeo senza riforme sostanziali. Non è questa la sede per una discussione di carattere tecnico sulle formule concrete proposte dal rapporto Vedel. Ciò che è importante rilevare è che tutte le analisi serie e approfondite dimostrano che si pone ormai, particolarmente con l'avvio della Unione economica e monetaria, il problema generale di un potere di codecisione del Parlamento nelle materie legislative e di bilancio.

Un altro importante aspetto del problema del rafforzamento dei poteri del Parlamento è quello del suo intervento nella nomina della Commissione. È questa una proposta estremamente delicata che risolve l'intero problema, di carattere filosofico della natura governativa della Commissione. In verità una maggiore legittimazione e responsabilità politica della Commissione è necessaria a prescindere dal fatto se essa sia o meno l'embrione di un governo europeo. Se alla Commissione è riconosciuto un ruolo politico, questo ruolo deve potersi appoggiare su una legittimità maggiore di quella di una semplice nomina dei governi.

Infine vi è il problema delle elezioni dirette. L'opinione prevalente degli ambienti federalisti è stata in passato che le elezioni dirette siano l'obiettivo prioritario. Su questo si è innestata l'interminabile discussione sul circolo vizioso fra elezioni e competenze, per cui non era possibile dare dei poteri a un Parlamento non eletto, e quindi non rappresentativo, e non era possibile eleggere un Parlamento senza poteri. È ormai riconosciuto da tutti che i due problemi vanno posti nello stesso contesto politico, e vanno risolti nel quadro di una attuazione graduale, che comporti innanzitutto un certo aumento delle competenze, per passare quindi alle elezioni dirette nel momento in cui le competenze del Parlamento raggiungeranno una certa pienezza. Un elemento abbastanza importante è costituito dalla ammissione, fatta anche ufficialmente da alcuni esponenti francesi, secondo cui il Parlamento attuale, sia pur eletto in secondo grado, disporrebbe già oggi della rappresentatività necessaria per vedersi attribuire un certo aumento di poteri.

L'obiettivo politico principale quindi è quello di stabilire degli impegni precisi e delle date di attuazione per quanto concerne i poteri e l'elezione del Parlamento europeo. La discussione sulle soluzioni concrete da adottare, che evidentemente sollevano un grande numero

di problemi di notevole importanza, dovrebbe evidentemente essere compito delle istituzioni della Comunità secondo le procedure previste dal Trattato.

Accanto a questo dibattito sui poteri del Parlamento europeo, ve ne è un altro, di portata molto piú grande, sugli sviluppi a lungo termine e sulla creazione di un « governo europeo ». Che la Comunità, nella sua marcia verso l'Unione economica e l'Unione politica, dovrà ad un certo punto avere un organo di tipo governativo, è una realtà che nessuno potrebbe negare. Tuttavia, impegnare oggi un dibattito sulla creazione di questo governo è a mio avviso prematuro e rischia di ricondurre la Comunità ad una disputa teologica per il momento senza uscita. Ciò che è importante oggi, è di constatare che nessuna delle istituzioni attuali, né il Consiglio, né la Commissione, possiede pienamente delle caratteristiche di tipo governativo. D'altro canto il Consiglio e la Commissione esercitano alcune limitate funzioni governative nel quadro dell'equilibrio istituzionale dei Trattati. Ciò che conta quindi è di rendere questo sistema efficace, cioè adatto ai problemi che la Comunità dovrà affrontare nei prossimi anni, in attesa di riprendere la discussione di fondo sulla creazione del governo europeo, nel momento in cui l'evoluzione delle cose, e soprattutto i progressi verso l'Unione politica, avranno reso la situazione abbastanza matura.

Dietro questo dibattito sul governo se ne cela tuttavia un altro di carattere piú attuale. Si dice, infatti, che la funzione principale di un Parlamento è quella di controllare un governo e che quindi il problema dei poteri e dell'elezione del Parlamento europeo potranno essere pienamente affrontati e risolti solo quando esisterà un governo europeo. Ciò significa capovolgere la priorità delle cose. Innanzitutto il problema del controllo democratico si pone già oggi rispetto a quel tanto di funzione governativa che è già realizzata nella Comunità. Inoltre, non bisogna in questo campo farsi fuorviare da facili paralleli storici. Anche se storicamente non è sempre stato cosí, per la Comunità la creazione di un governo non potrà che essere il punto di arrivo di una piena legittimità e sovranità europea. Al contrario, l'accrescimento dei poteri del Parlamento è una delle condizioni indispensabili che dovrà accompagnare la crescita e il consolidarsi di questa legittimità e sovranità europea.

L'espansione delle competenze comunitarie

È ormai una verità comune che il passaggio all'Unione economica e monetaria richiederà l'attuazione di una serie di politiche nuove

(politica regionale, politica industriale, politica sociale, ecc. ...) non esplicitamente previste dal Trattato o rispetto alle quali il Trattato si esprime con incompletezza, o ambiguità. Questo problema, che ha accompagnato gli ultimi anni di vita della Comunità a Sei, si è sistematicamente scontrato contro difficoltà di carattere istituzionale. Tutta la polemica si è centrata intorno alla possibilità di applicare l'articolo 235 del Trattato di Roma che prevede la possibilità del Consiglio, all'unanimità e su proposta della Commissione, di prendere delle decisioni necessarie per il funzionamento del mercato comune ma non esplicitamente previste dal Trattato. Alcuni stati si sono mostrati reticenti rispetto all'applicazione di questo articolo, poiché non volevano sviluppare eccessivamente la Comunità prima che fosse risolto il problema dell'allargamento. Questa difficoltà è oggi superata. Rimane lo scoglio principale costituito dalle riserve francesi. Come ho già accennato all'inizio, il problema politico fondamentale della Comunità e delle sue istituzioni, è quello di sapere se esse siano o meno organismi dinamici e quindi capaci di sviluppare le proprie competenze. Se ciò viene negato, il carattere tecnico-diplomatico della Comunità ne sarebbe una conseguenza inevitabile. Si capisce quindi l'importanza e la drammaticità di questo dibattito. Se alla Comunità si consente di uscire, anche di poco, dai Trattati di Roma, ad essa vengono aperti sviluppi politici praticamente illimitati. Se questa espansione viene negata, la Comunità è condannata. Per un certo periodo il governo francese, coerente con la propria concezione dottrinale, ha sostenuto che ogni iniziativa non prevista dal Trattato dovrebbe avvenire secondo schemi intergovernativi. Il compromesso è stato trovato in modo ambiguo e insoddisfacente con la creazione, nel quadro delle istituzioni comunitarie, di Comitati intergovernativi. Si evitava cioè il problema fondamentale che era di sapere se queste politiche sarebbero state decise dal Consiglio su proposta della Commissione, messe in opera dai meccanismi comunitari e finanziate dal bilancio della Comunità. Il fallimento sistematico di questi tentativi di compromesso ha riproposto il problema nella sua pienezza politica. La forza delle cose spinge ormai tutti i governi, compreso quello francese, a riconoscere la necessità di applicare sistematicamente l'articolo 235. Ciò tuttavia costituisce solo un inizio di soluzione. Si può infatti sostenere che l'articolo 235 parla sì di proposta della Commissione e di decisione del Consiglio, ma nulla dice circa i meccanismi di attuazione e di finanziamento. Cioè, come ha affermato recentemente Pompidou, le nuove politiche dovrebbero diventare pienamente comunitarie solo dopo una fase di rodaggio intergovernativo.

Si arriva così al nodo centrale della discussione odierna, il pro-

blema del rapporto fra accordo sui contenuti delle politiche e progressi istituzionali. Si dice infatti che gli Stati possono accettare di affidare certe politiche ai meccanismi istituzionali comuni solo quando si sia raggiunto un accordo sugli obiettivi di queste politiche. Formulato in questi termini il principio sarebbe difficilmente contestabile. In effetti sarebbe una grave illusione credere di poter mettere seriamente in opera delle politiche comuni senza un preventivo e solido accordo politico sugli obiettivi, simile a quello realizzato sulla politica agricola, la quale, pur appoggiandosi su precise disposizioni del Trattato, ha richiesto un lungo e difficile negoziato. Tuttavia troppe esperienze, ed in particolare quella della cooperazione tecnologica, dimostrano che spesso i governi hanno la tendenza a spingere la ricerca di un accordo sugli obiettivi fino ai limiti di un negoziato sul dettaglio di ogni singola azione da intraprendere. Bisogna essere coscienti che su questa strada si ricade inevitabilmente nel sistema intergovernativo. Il metodo comunitario è invece basato, da un lato su una ricerca di solidarietà politica, ma dall'altro, sul libero gioco di meccanismi istituzionali in cui la salvaguardia degli interessi nazionali deve essere ricercata non caso per caso, ma in modo globale. Connesso a tutto ciò vi è il problema del finanziamento. È chiaro che un finanziamento delle politiche nuove che non fosse realizzato attraverso il bilancio della Comunità, non consentirebbe quell'effetto redistributivo e riequilibratore che è appunto uno degli obiettivi principali che a queste politiche si vuole assegnare.

Viene infine il problema della esecuzione. Uno sviluppo delle politiche comunitarie accompagnato da uno sviluppo indiscriminato della burocrazia della Commissione, sarebbe una cosa malsana. È quindi utile e necessario studiare formule più moderne, particolarmente attraverso la creazione, o il rafforzamento di agenzie comunitarie sul tipo della Banca europea degli investimenti. Tuttavia, la proliferazione di agenzie specializzate, non accompagnata da una chiara visione e da un rafforzamento delle istituzioni politiche della Comunità (Commissione, Consiglio, Parlamento), farebbe cadere la Comunità nel marasma politico ed amministrativo e toglierebbe alla nostra azione qualsiasi coerenza d'insieme.

L'Unione politica

I problemi posti dal processo di cooperazione in materia di politica estera sono simili, anche se molto più drammatici, a quelli posti dall'attuazione delle nuove politiche comunitarie. La reticenza

degli stati ad impegnarsi in meccanismi istituzionali vincolanti è ancora piú grande per la politica estera che, ad esempio, per la politica regionale.

D'altro canto importanti scadenze internazionali obbligano la Comunità ad adottare una posizione comune. Inoltre certe politiche comuni, come la politica monetaria, quella industriale, la politica energetica, la stessa politica agricola, implicano un certo accordo su una comune posizione in materia di politica estera. Si è quindi posta l'esigenza di sviluppare e rafforzare il meccanismo di consultazione messo in opera con il piano Davignon.

È noto che la discussione su questo problema si è centrata sulla questione della localizzazione del segretariato politico. Questo segretariato è stato definito da quasi tutti i governi come un semplice organo tecnico destinato a rendere piú facili i lavori del Comitato Davignon. Ci si potrebbe quindi sorprendere della drammatizzazione della scelta fra Parigi e Bruxelles. In effetti, dietro al problema della localizzazione vi era quello, ben piú profondo, del rapporto fra i meccanismi di cooperazione politica e quelli dell'integrazione economica. La logica, oltre che il buon senso, richiedono un'integrazione, o almeno uno stretto coordinamento di questi meccanismi. Secondo una artificiosa distinzione infatti si potrebbe arrivare al paradosso che gli stessi ministri degli esteri dovrebbero un giorno, sedendo in seno al Consiglio dei ministri, occuparsi solo dei problemi commerciali della situazione mediterranea, mentre una settimana dopo, riuniti in seno al gruppo Davignon, dovrebbero limitarsi agli aspetti politico-militari. Su questa strada si aggraverebbe in modo grottesco la settorializzazione delle decisioni, che è già uno dei difetti piú gravi della Comunità. La logica e il buon senso non sono però sufficienti e alcuni governi esitano a integrare materie sensibili come la politica estera in meccanismi vincolanti come quelli comunitari. D'altro canto, se si rifiuta questa soluzione, ricompare all'orizzonte un vecchio fantasma, non piú evocato dai tempi del piano Fouchet, e cioè quello di una competenza prioritaria dei meccanismi di cooperazione politica rispetto a quelli dell'integrazione economica.

Si capisce in questa situazione che le posizioni da un lato di coloro che non intendono impegnarsi troppo sulla strada della cooperazione politica, dall'altro di coloro che hanno a cuore lo sviluppo delle istituzioni comunitarie, si siano notevolmente irrigidite. È prevedibile quindi, e probabilmente anche piuttosto saggio, che i problemi della cooperazione politica continuino per il momento ad essere trattati piú sul piano dei contenuti, che su quello delle istituzioni. Del resto, i meccanismi Davignon, per quanto deboli e imperfetti, assicurano già

oggi una certa limitata partecipazione delle istituzioni comunitarie. Non bisogna tuttavia illudersi che il problema potrà essere evitato per molto tempo. Una volta chiariti gli obiettivi e adottata una posizione comune su alcuni temi concreti di negoziato, bisognerà fare ciò che più conta in politica estera, e cioè negoziare. A quel punto si riproporrà il problema della necessità che la Comunità disponga di un organo comune che dovrà non solo parlare, ma soprattutto trattare a nome della Comunità.

Questo problema è particolarmente importante poiché i negoziati che ci attendono, con gli Stati Uniti, col Giappone e, anche se in modo diverso, con l'Unione Sovietica, non sono negoziati di tipo tradizionale. Lo sviluppo dell'equilibrio politico ed economico internazionale richiede ormai che i grandi sistemi continentali mettano in opera forme di negoziato permanente tendenti a rendere reciprocamente compatibili le politiche interne ed internazionali. Ciò pone alla Comunità dei problemi di cui non bisogna sottovalutare l'importanza. Esporre le attuali strutture comunitarie, deboli ed imperfette, a questo tipo di consultazione significherebbe il pericolo di diluire la Comunità in una grande zona di libero scambio atlantico o di bloccare lo sviluppo in un informe sistema paneuropeo. Solo un rafforzamento, da un lato della solidarietà e dall'altro delle istituzioni comunitarie, potrà permettere all'Europa di affrontare con più serenità queste scadenze internazionali.

Conclusioni

Il dibattito che si è sviluppato intorno a tutti questi problemi e che sembrava, alcuni mesi fa, promettere ambiziosi sviluppi in vista del Vertice, si è bruscamente interrotto nel corso della primavera. Il momento cruciale è stato il duro discorso di Pompidou in occasione della visita a Parigi del primo ministro belga. Sarebbe tuttavia un errore attribuire interamente al governo francese la responsabilità dell'interruzione di questo dibattito istituzionale.

L'evoluzione della politica interna francese, ed in particolare le sfortunate vicende del referendum, hanno influito su questo ritorno ad un'accentuata fedeltà alla tradizione gollista. Si ha un po' l'impressione che il governo francese, indebolito sul piano interno, si sia creduto oggetto di una offensiva istituzionale da parte di alcuni dei suoi partners ed abbia reagito facendo un netto salto indietro come se volesse sfuggire ad una trappola. Ancora una volta l'irrigidimento della politica francese ha avuto come effetto principale di mettere in evidenza la parte di bluff che esisteva nelle posizioni altrui. Bisogna in effetti constatare

che altri governi della futura Comunità a Dieci si trovano oggi in una situazione politica difficile. Gli stessi governi dei paesi candidati hanno dichiarato di essere molto reticenti di fronte alla decisione di modificare a breve termine un Trattato che viene ora dibattuto, a volte aspramente, nei Parlamenti e nelle opinioni pubbliche.

Bisogna quindi chiedersi che cosa ci si può ragionevolmente aspettare da questo Vertice in campo istituzionale. Si può innanzitutto sottolineare che un certo accordo sugli obiettivi di lungo periodo sembra ormai esistere; un accordo che dovrebbe almeno in futuro evitarci nuove guerre di religione. Tuttavia in politica un accordo di lungo periodo accompagnato da un disaccordo sui tempi e sulle priorità non serve assolutamente a nulla. La chiave di tutto pare oggi essere nella capacità di prendere la decisione di applicare le procedure comunitarie alle nuove politiche economiche. Questa decisione potrebbe per il momento prevedere l'utilizzo sistematico dell'articolo 235, anche se è evidente che tali politiche non potranno essere pienamente attuate senza una più profonda riforma dei Trattati. Ciò confermerebbe il carattere dinamico della costruzione europea ed aprirebbe la strada a sviluppi ulteriori. In questo quadro bisognerebbe evidentemente fare ogni sforzo per rendere più rapide ed efficaci, nell'ambito del sistema attuale, le procedure comunitarie. Parallelamente un impegno serio e preciso a ricercare un accordo sui contenuti e gli obiettivi dei grandi problemi di politica internazionale potrebbe costituire la base di sviluppi istituzionali nel momento in cui la Comunità si troverà confrontata da precise scadenze internazionali. Si creerebbero così le condizioni per permettere all'evoluzione delle situazioni interne e alla maturazione della classe politica di affrontare in modo più concreto e risolutivo il problema di fondo delle istituzioni comunitarie, e cioè quello della loro democratizzazione attraverso l'aumento dei poteri del Parlamento europeo. L'attuazione delle nuove politiche, muovendo nuovi e vasti interessi, metterebbe in luce le insufficienze del sistema attuale e potrebbe mettere in moto più larghe forze politiche e sociali e por fine a quella assenza di partecipazione che ha caratterizzato negativamente la prima fase dell'esperienza comunitaria.

Stiamo in sostanza vivendo una situazione transitoria; questo Vertice può servire essenzialmente a prendere alcune decisioni prioritarie e valide per il primo periodo di vita della Comunità allargata. Evidentemente ciò significa che i governi devono essere capaci di assumersi, anche entro i limiti accennati, degli impegni concreti e seri. Se l'accordo sull'articolo 235 si rivelerà una semplice ripetizione degli abortiti tentativi di cooperazione tecnologica, se verrà negato il finanziamento comune alle nuove politiche, se questa fase transitoria verrà

utilizzata per ridurre ulteriormente il ruolo della Commissione e del Parlamento, se non verrà definito chiaramente il senso di questa « personalità europea » verso il resto del mondo, la Comunità allargata si troverà priva del dinamismo necessario di fronte ai gravi problemi che verranno inevitabilmente creati dall'allargamento stesso, dalla ricerca dell'Unione economica e monetaria e dalle grandi scadenze internazionali. La crisi che ne potrebbe scaturire sarebbe molto più grave di quella che si dice di voler evitare rifiutando rafforzamenti istituzionali troppo ambiziosi e agli Stati non resterebbe che usare l'illusione di una sovranità formalmente intatta per tentare di por riparo, ognuno per proprio conto, alla catastrofe comune.

La fase attuale dell'integrazione e la posizione italiana

di Cesare Merlini

Nei capitoli precedenti abbiamo esaminato in dettaglio i problemi che saranno sul tappeto della Conferenza al vertice, secondo l'ordine del giorno che i governi stessi hanno concordato, indicando le linee di soluzione per ciascuno di essi. Converrà riprenderli brevemente per poter dare uno sguardo d'insieme.

Innanzitutto l'Unione economica e monetaria: vicende tumultuose non cessano di caratterizzare l'Uem dai tempi del « piano Barre ». La cosa consiste, si sa, in una certa serie di disposizioni abbastanza precise ed ambiziose, da applicare ad una materia monetaria che è invece assai fluida e mutevole, accompagnate da misure alquanto vaghe e timide da applicarsi ad una materia più viscosa come la politica economica e sociale. I problemi posti sono: a - in che maniera « gestire » nel quadro comunitario i meccanismi di unione monetaria predisposti, in situazione di tendenze economiche divergenti dei vari paesi, per i quali la moneta resta uno strumento di azione (uno dei pochi) disponibile; b - quale grado di conseguenzialità ha, rispetto a questi meccanismi, l'Unione economica che dovrebbe portare a politiche comuni non solo in materia agricola, ma anche industriale, tecnologica, dell'ambiente e dello sviluppo regionale. Il compromesso fra chi chiede restrizioni al livello monetario e libertà d'azione per la politica economica, e chi per contro predica controlli per questa seconda e libertà per il movimento del denaro, senza peraltro accettare impegni di istituzioni progressivamente più forti, compromesso faticosamente abborracciato, poi naufragato e poi recuperato, è nuovamente in difficoltà. Le solu-

Cesare Merlini è direttore dell'Istituto affari internazionali e docente al Politecnico di Torino.

zioni sui cui deliberare sono: a - inserire l'Uem nel quadro della Comunità, conferendo alle sue istituzioni, nei termini previsti dal Trattato, le competenze e l'autorità necessarie; b - disporre in questo contesto gli strumenti di livello e dimensione necessari (in particolare un rispettabile Fondo europeo di riserva); c - accettare una procedura di sviluppo delle politiche strutturali comuni legata ai due precedenti punti.

Viene poi la questione dei rapporti esterni. Dovendosi assumere che gli aspetti difensivi non saranno sollevati, saranno quelli dei rapporti economici e gli orientamenti generali di politica estera che saranno affrontati. Anche qui i problemi sono noti; si tratta: a - di regolare le relazioni con quello che è il maggior partner economico e politico della Comunità, gli Usa, rispetto al quale la statura dell'Europa è aumentata (nel quadro di quella che abbiamo chiamato una « redistribuzione globale di potenza economica »), tenendo tuttavia presente che siamo ad esso legati da un'alleanza da cui dipende la nostra sicurezza; b - di partecipare all'evoluzione dei rapporti Est-Ovest nel quadro della distensione; c - di portare avanti le nostre relazioni con il resto del mondo articolando le diversissime questioni politiche ed economiche che esse sollevano se si passa dal vicino Mediterraneo al lontano Giappone, alla Cina, all'India, ai paesi africani, all'America latina. Il Vertice si colloca in un momento cruciale di tutti questi problemi che sono in fase di profonda trasformazione.

Qui l'indicazione delle soluzioni si fa più difficile, perché da una parte la competenza della Comunità si sfuma ed a un certo punto cessa, e dall'altra gli organismi che vi hanno competenza sono di diversa natura e composizione, onde la posizione europea risulta indebolita. Tuttavia, si potrebbero formulare alcune indicazioni: a - la Comunità resta il quadro in cui questi nuovi livelli di integrazione si sviluppano, onde le relative competenze dovranno essere attribuite gradualmente alle sue istituzioni, integrando opportunamente i Trattati; b - questo significa che all'interno di essa è possibile una graduale convergenza delle politiche dei governi e la parallela rivendicazione verso l'esterno del diritto di rappresentanza delle posizioni comuni.

Le istituzioni non vengono infine, ma insieme. L'allargamento, si era detto, non può andare disgiunto da un riordinamento istituzionale: ed è vero; soltanto, o questo riordinamento si muove sul piano inclinato della logica del governo europeo o non si muove affatto. Pompidou ha ben compreso questo, quando ha visto che le sue varie proposte (Ministri europei, segretariato, ecc.) per prudenti che fossero, se prese sul serio, sfociavano su conseguenze impegnative, e le ha man mano ritirate o ridimensionate. Se, dunque, questo riordinamento non ci sarà, alcune esigenze fondamentali resteranno; due prime sono abbastanza a

portata di mano e sono: a - il miglior funzionamento delle istituzioni nel quadro dell'allargamento, per cui è probabile l'avvio di una procedura di riforma, e b - il conferimento a queste istituzioni delle competenze relative all'avvio dell'Uem, per cui si può far ricorso all'art. 235. Più complesse appaiono le altre due, che sono di maggior contenuto politico: c - un serio esame del ruolo del Parlamento europeo, per cui esiste una precisa proposta della Commissione per l'attribuzione dei poteri codecisionali ed una permanente rivendicazione dell'elezione diretta, e d - la formazione di un organo di elaborazione ed eventualmente di rappresentanza delle posizioni comuni verso l'esterno, per il quale la questione del livello e del rapporto con la Comunità (perché a questo si riduce la « querelle » sulla sede), resta il nodo centrale da sciogliere.

Nella premessa storica avevamo notato come il Vertice, non previsto dai Trattati comunitari, sia nato quasi in alternativa ad essi, quasi a riaffermare la cooperazione intergovernativa, che intende sostituire le Comunità. D'altra parte queste non dispongono di spinta propria, onde estenderne la competenza a settori diversi da quello economico se non è impossibile tecnicamente, lo è di fatto politicamente. Se si avesse avuto il coraggio (o la paura?) degli anni '50, si sarebbe fatto di nuovo ricorso alla procedura per cui delle personalità indipendenti si prendono o ricevono l'incarico di proporre delle nuove strutture, per le nuove competenze che uomini politici di statura si prendono la responsabilità di assumere ed istituire. Ora i governi non lasciano ad altri alcuna iniziativa e volendo cooperare al livello delle grandi decisioni, utilizzano lo strumento del Vertice: è l'applicazione della formula federale.

Senonché, con la riunione dell'Aja, i capi di governo riconoscono la Comunità come la sede appropriata per l'allargamento e lo sviluppo dell'integrazione, onde si procede con una formula ibrida, per cui il Vertice dà la spinta e la burocrazia comunitaria e quelle nazionali la gestiscono.

Ne nasce un ruolo « costituente » di fatto del Vertice che nella fase attuale è prevedibile continuo. Resta, tuttavia, lo scandalo che da questo ruolo è escluso il popolo, cui invece spetterebbe; scandalo che rischia di compromettere e comunque rende remota l'integrazione agli occhi delle masse popolari. La formula ibrida e la struttura comunitaria, consentirebbero che, come ha proposto Spinelli, il Parlamento europeo discutesse e sancisse le decisioni del Vertice, venendo così di fatto associato gradualmente a questa funzione costituente. Evidentemente esso, con la stessa gradualità, dovrebbe esser eletto a suffragio universale diretto.

Il quadro politico del Vertice

Per comprendere le scelte che il Vertice farà o non farà, bisogna individuarne il quadro politico generale. Secondo la regola per cui l'integrazione avanza a strattoni in occasione di crisi o sollecitazioni esterne e si insabbia o retrocede invece nei periodi di calma (la *routine* è nemica dell'Europa), il Vertice, che prendendo le mosse dall'allargamento avrebbe dovuto avviare l'Uem, è stato concepito nel caldo della crisi dei rapporti monetari con gli Usa. Questa spinta che veniva in un momento di almeno apparente disponibilità del Presidente francese, dopo la conferenza stampa del gennaio '71, lasciava sperare che questo incontro avrebbe oscurato quello precedente dell'Aja. Adesso ci si chiede se ne reggerà il confronto.

Fra tenerlo in fretta, correndo i rischi di una insufficiente preparazione, e metterne invece a fuoco con cura le questioni, si è seguita la seconda via. Si può discutere a non finire nella bilancia tra vantaggi e svantaggi di questa scelta. Fra i primi, due principali: l'acquisizione definitiva dell'allargamento e l'esito positivo della Ostpolitik; fra i secondi, lo svuotamento, durante la preparazione diplomatica e le scaramucce bilaterali, del « modello confederale », che si era venuto delineando. Inoltre, nel frattempo, alcuni fattori venivano modificando il quadro: la ricerca sempre faticosa di un « modus vivendi » monetario e la decisione di far fluttuare la sterlina, l'esito incerto del referendum francese, la perdita della maggioranza di Brandt e la convocazione delle elezioni, l'accordo per convocare la Conferenza per la sicurezza europea e l'intesa fra le due superpotenze per la limitazione delle armi strategiche.

Si possono da questo desumere alcune indicazioni circa gli effetti di spinta, e di freno, che si avranno sull'integrazione europea nei prossimi mesi, ed in particolare sul Vertice.

a - Il rapporto politica americana-integrazione europea è mutato: affermare che la seconda si fa contro la prima è eccessivo, ma è vero che sostanziali progressi andrebbero contro i voti di Nixon e compagni (che il calcolo di questi sia miope è altrettanto vero, ma non muta le cose); una riaffermazione dell'indipendenza europea, come richiesta da Parigi, è pertanto in parte pleonastica (ed è infatti richiesta essenzialmente per motivi di prestigio) ed in parte pericolosa perché incoraggia una certa linea politica statunitense; non è sicuro del resto che Pompidou ci tenga ancora tanto: le posizioni europee, infatti, non sono così divergenti come si dice, e la prossima serie di negoziati con gli Usa dovrebbe essere un opportuno banco di prova per verificarlo.

b - Le possibilità di giocare le carte future della distensione (Csce,

Mbfr) contro la coesione dell'Europa occidentale permangono e, per i motivi suddetti, potrebbero esser giocate dall'Urss e, in un certo modo, accettate dagli Usa. Non c'è sostanziale opposizione da parte dei governi ad evitare questo pericolo costituendo un atteggiamento comune, ma è facile che, se non si avrà una decisione chiara al livello del Vertice, le diplomazie nazionali, per forza di cose, fagociteranno il compito all'avvicinarsi delle scadenze. Onde anche quest'occasione andrà perduta.

c - La politica del presidente francese, che stava evolvendo lentamente sul piano europeo e su quello atlantico, ha subito una sterzata di ripresa fedeltà gollista; si dovrebbe poter assumere che le sue convinzioni di fondo non sono mutate e che dopo le elezioni francesi ci sarà un ritorno, onde gli si possono fare delle concessioni formali, di prestigio, ma non conviene accordare nulla di sostanziale.

d - La scadenza elettorale influisce anche sulla politica di Brandt. È comunemente accettato che il cancelliere tedesco ha bisogno di un successo ad Ovest, da presentare insieme alla Ostpolitik nella sua panoplia di politica estera. Resta che l'elemento decisivo per le elezioni è la politica economica, ed è a questa che Schiller è stato sacrificato.

e - Paradossalmente, in un incontro fra capi di governo europei, la posizione del nuovo venuto, il Regno Unito, sarà la più forte. La svalutazione della sterlina non cambia questo stato di fatto. Ovviamente il premier inglese non è esente da preoccupazioni di ordine economico: ma vari segni indicano che entrerà nella partita europea con volontà di andare avanti, e ciò è più significativo della conclamata identità di vedute con Parigi in merito alla sovranazionalità. Ne è sintomo che il premier inglese si richiami regolarmente alla dichiarazione congiunta angloitaliana del 29 aprile '69 (nei giorni stessi, drammatici, del referendum francese che segnava la fine del regno del generale), i cui punti principali, ricordiamolo, sono: che l'integrazione economica e politica non possono avanzare l'una senza l'altra, che le Comunità rimangono la base per conseguire l'unità europea, che il Parlamento europeo va rafforzato ed eletto direttamente, e che al più presto politiche comuni devono esser costituite.

In questo contesto come si situa la Comunità? L'elemento centrale di giudizio resta l'allargamento: questo non le ha dato respiro, ma l'ha posta al centro dell'attenzione (ed era prevedibile; due anni fa dicevamo: l'allargamento è condizione necessaria ma non sufficiente per lo sviluppo dell'integrazione). Ci sono due conseguenze di primaria importanza: con sole eccezioni minori, essa comprende tutti i paesi europei aventi lo stesso ordinamento politico-istituzionale, quello democratico; a sua volta, di fatto, ha una posizione chiave all'interno dei

vari organismi difensivi, economici, monetari, siano essi europei, atlantici, paneuropei. Questo dà l'avvio ad un processo di identificazione dell'Europa occidentale nella Comunità, processo che del resto è già abbastanza avanzato dal punto di vista dell'« identificazione passiva », da parte cioè dei partners mondiali, ma resta arretrato da quello della « identificazione attiva », cioè da parte degli Europei. Ora se questo « gap » non è colmato entro breve tempo anche l'identificazione passiva diventa un bluff (forse Kissinger ha cominciato a « vederlo »). L'identificazione attiva dovrebbe consistere nel costruire i successivi progressi di integrazione intorno all'asse comunitario, come strati corticali intorno all'anima del tronco. Il che conferisce alla struttura di Bruxelles la forza e la rappresentatività necessarie perché gli Europei possano riconoscersi.

Non si tratta di una fede incondizionata nella « macchina » comunitaria: ma della semplice constatazione che, se le istituzioni vengono costruite « à la carte », separatamente per ogni competenza, la sintesi delle varie politiche resta nelle mani dei governi, quindi il trasferimento di sovranità, che resta la condizione dell'integrazione, non progredisce. Anzi, converrà ricordare ancora una volta che l'aspetto « macchina » della Comunità è proprio quello che non porta avanti; non funziona l'automatismo. Occorre una permanente volontà politica, che si manifesta attraverso vari canali, dei quali qui stiamo analizzando le possibilità di uno solo, quello dei governi.

La volontà politica è come la forza che carica la molla, la quale poi fa andare la macchina. Nel quadro comunitario, due tipi di molla si sono da sempre manifestati, in una dialettica fra loro di causa ed effetto, difficile da dirimere non meno della tradizionale precedenza fra uovo e gallina. Quello della spinta integrativa « interna », cioè delle economie, principalmente, ma anche delle strutture culturali, sociali, ecc.; e quella verso la formazione di un « polo » europeo nella scena mondiale.

Dopo l'integrazione carbosiderurgica, l'unificazione del mercato ha avuto una forte influenza, che si riprodurrà, ma più debolmente, in occasione dell'estensione ai quattro nuovi membri; non dovrebbe costituire più una molla integrativa di rilievo. La politica agricola comune è stata quella successiva, ed anch'essa, per le forti controindicazioni tende ad esaurirsi, pur essendo tuttora di grande rilievo. Di altre importanti non ve ne sono state, malgrado alcune grandi potenzialità, quali quella tecnologica; e nella fase attuale sembra che l'attrattiva esercitata dall'integrazione dei vari settori economici, pur nella diffusa convinzione dei suoi vantaggi, sia scarsa. Le vicende dell'Uem mostrano semmai che la molla esterna è maggiore, onde le cose si muo-

vono secondo una logica dubbia, ma forte; quella secondo cui occorre una posizione monetaria comune, *quindi* un legame fra le monete degli stati membri, *quindi*, un coordinamento delle loro politiche economiche. Donde il problema dell'« agganciamento » delle politiche strutturali (investimenti industriali, loro distribuzione settoriale e regionale, imprese agricole, politica fiscale, circolazione della mano d'opera, ecc.).

Queste specie di catene vanno prese con molta cautela, perché si reggono sulla resistenza di ciascun anello e non su una coerenza d'assieme; esse rischiano inoltre di lasciare da parte alcuni aspetti, che sono invece fondamentali: quali per es. i rapporti con l'Est, economici e politici, o l'approvvigionamento di materie prime. Il discorso va posto invece in termini globali. Nel frangente attuale, di forte evoluzione dei rapporti nel mondo, quello della personalità europea dovrebbe rivelarsi un fulcro più saldo.

Il governo italiano al Vertice

Abbiamo lasciato da parte l'Italia, per poterle dedicare un'attenzione più particolare.

La posizione italiana al prossimo Vertice e, in generale, nelle fasi attuali dell'integrazione comunitaria, è debole. È debole per motivi intrinseci e per motivi esterni. E non è tanto ai tradizionali discorsi circa l'instabilità sociale o la mutevolezza dei governi che si fa riferimento qui, quanto alle specifiche gravi carenze della nostra partecipazione alla Comunità: è noto che numerose sono le inadempienze (si ricordi che l'Italia detiene il record, circa i ricorsi presso la Corte di Giustizia), i ritardi e le insufficienze nella applicazione dei Trattati e delle deliberazioni comunitarie. Questa difficile situazione cronica va peggiorando per l'accumularsi di queste carenze, anche a nostro esclusivo danno (macroscopico il caso della gestione dei fondi agricoli, per cui dopo le battaglie del ministro dell'agricoltura per le destinazioni a fini strutturali, le quote spettanti all'Italia non vengono destinate per l'incapacità dell'amministrazione ad assorbirli), e per la difficile situazione economica e monetaria, per cui il governo italiano deve essere postulante per sostenere le misure che consentono alla lira di restare nella fascia di oscillazioni fra le monete degli stati membri.

L'evoluzione comunitaria, attuale e quale si delinea, non sembra creare le condizioni per un miglioramento di questa situazione: al contrario. Nella Comunità dei Sei, in situazione di numero ridotto di partners e di relativa forza ed indipendenza delle istituzioni comuni, l'Italia si trovava a svolgere di fatto il ruolo di terzo « grande » insieme

a Francia e Germania. Essa ha « sofferto » il ruolo preponderante francese, così come ha fatto Bonn, ma aveva gli strumenti per controbilanciarlo, anche se non ha saputo usarli quasi mai, preferendo utilizzarlo come alibi per una politica fondamentale incerta. Donde la critica, ripetuta non a torto, soprattutto da parte francese, che gli italiani sono europeisti, a parole, anche molto, ma non nei fatti.

Ora, paese piú periferico di prima, per lo spostamento a nord conseguente all'allargamento, e dinnanzi ad un indebolimento delle istituzioni che porta ad una crescente concentrazione fra i governi, il « peso » di ciascuno di essi conterà di piú, onde fra i nuovi tre « grandi » non sarà piú compresa Roma. Inoltre, vi sono segni che altre capitali, come per esempio quella olandese, riescono ad inserirsi meglio di noi nel loro gioco. Il modo in cui si è svolta la preparazione del Vertice giunge a riprova di questa considerazione.

Le preoccupazioni circa la stabilità italiana, ed i suoi riflessi sul sistema di sicurezza in cui siamo inseriti, sono vive negli ambienti atlantici, così come lo sono negli ambienti comunitari per i riflessi sulla situazione economica e monetaria. Tuttavia non ci si chiede quanto il quadro internazionale ed in particolare l'evoluzione dell'Europa possono influenzare il « caso » italiano.

Il governo attuale si è presentato con impegnative dichiarazioni programmatiche in materia europea, ma potrebbe risentire del diffuso sospetto, fondato o no che sia, di una sua provvisorietà. Gli uomini con cui l'Italia sarà presumibilmente presente al Vertice e nelle altre istanze comunitarie sono relativamente nuovi a livello europeo.

Infine il dossier italiano, ancorché in buona parte corretto, sarà fragile. Non si ha la sensazione di una strategia globale, ma piuttosto di elementi da trattare separatamente: così le posizioni in merito alle istituzioni, che sono giuste, ma lasciano il senso di essere troppo facilmente negoziabili; così le posizioni monetarie, in cui malgrado il legame ineccepibile fra moneta ed integrazione politica, si tende a mantenere la mano libera in considerazione della situazione particolare; così la rivendicazione « strutturale » (regionale, agricola, industriale) che è sacrosanta, ma non sorretta da un complesso di proposte concrete. In piú abbiamo la fama di fare richieste ambiziose per poi rimanergarcele per piccole concessioni, soprattutto di posizioni, che non siamo capaci di coprire con persone adeguate.

Nelle condizioni sopra descritte, la posizione negoziale italiana è piú rafforzata da una dimostrazione di volontà di migliorare le condizioni della propria partecipazione alla Comunità che non da diplomatico realismo verso le condizioni imposte dagli altri.

Innanzitutto, pertanto, mettere ordine nei legami fra l'amministra-

zione nazionale e quella comunitaria onde assicurare il pronto, ordinato e regolare adempimento delle direttive di Bruxelles; quando gli ostacoli si pongono a livello politico, disporre programmaticamente le cose in modo che la nostra adesione sia non solo proclamata ma anche applicata; il discorso vale non solo per le cose ma anche per gli uomini, sia quelli del governo e dell'amministrazione italiana destinati ad aver rapporti con la Comunità, sia quelli inviati nella Comunità stessa, anche qui dal livello politico (la Commissione) a quello amministrativo.

Queste sono condizioni di credibilità che è possibile realizzare ed avviate le quali, si rompe l'equazione, che sembra imporsi, situazione debole-posizione flessibile. All'Italia conviene infatti una posizione piuttosto dura soprattutto in materia di istituzioni e di politiche comuni, perché entrambi, per quanto detto sopra, sono di interesse specifico per il paese. Il governo italiano sa di poter contare sull'accordo di quelli del Benelux, di quello tedesco (se non è costretto a fare la « punta » isolata antifrancese) e, a termine, può contare anche su quello inglese e di almeno parte degli altri nuovi partners. Inoltre Parigi potrebbe esser gradualmente portata a più miti consigli se, come dicevamo più su, Pompidou continua ad avere una propensione europea e se, come crediamo, sarà più difficile nella Comunità a dieci giocare la carta ricattatoria del partner indispensabile.

Concludendo: le posizioni che nel frangente attuale sono da tenere, possono così riassumersi:

a - Non era essenziale che il Vertice si tenesse in ottobre. Determinati problemi vanno comunque affrontati nel quadro del Trattato: avvio di un'unione monetaria dotata di un Fondo europeo di riserva di ampie proporzioni e gestita da centri per i controlli antispeculativi e congiunturali inseriti nella struttura istituzionale della Comunità; contemporaneo inizio di una politica economica comune, regionalmente e settorialmente coerente, dotata anch'essa di mezzi adeguati e gestita dall'attuale Comunità.

Inoltre, proposta di predisporre la nuova Commissione a 14 in modo che la scelta del Presidente e dei membri confermi di fatto la volontà di ristabilirne il ruolo e la funzione. Essendo invalsa l'abitudine che l'unico ad essere negoziato fra i governi, almeno come livello, è proprio il Presidente e poiché è il turno dei francesi a designarlo, l'occasione può essere colta per una verifica della loro volontà: è ovvio che un simile intervento deve poggiare su di una scelta adeguata dei Commissari italiani, come dimostra l'esempio inglese (il Regno Unito sembra avviato a designare due note personalità e nello stesso tempo ha fatto valere le sue esigenze a Parigi).

Infine, appoggio a tutte le proposte atte a migliorare il funzio-

namento e l'efficienza delle istituzioni comunitarie.

b - Dato il frangente politico generale, tuttavia, è opportuno un incontro al Vertice per assicurare insieme una presenza europea nell'attuale contesto internazionale e dare all'avvio della Comunità allargata uno slancio di carattere politico. A tale scopo un atteggiamento comune va affermato nella trattativa monetaria e commerciale con gli Usa, e nella prossima conferenza per la sicurezza europea. Sarebbe augurabile che questa occasione fosse colta perché una forma istituzionalizzata di cooperazione politica fosse stabilita nel quadro comunitario; senza di che è meglio restare alle attuali forme di consultazione, delle quali però è manifesta l'insufficienza.

La riunione del Vertice consentirebbe altresì di prendere le disposizioni di cui al punto a) con maggiore autorità e completezza, consentendo una risistemazione delle istituzioni comunitarie, fra le quali l'Italia non deve stancarsi di far valere la rivendicazione dell'elezione diretta del Parlamento europeo, di cui si può chiedere la conferma a termine (tenendo conto anche della spinta interna a far eleggere unilateralmente la delegazione italiana) e del conferimento ad esso di maggiori poteri, per cui esistono precise proposte avanzate dalla Commissione sulla base delle conclusioni del comitato Vedel.

c - L'incontro dei capi di stato e di governo della Comunità allargata non può andare disgiunto da una solenne dichiarazione di impegno politico, in cui sia riaffermata la volontà di conseguire, simultaneamente e a scadenze indicate e rappresentate da altre conferenze simili, forme di governo europeo per lo sviluppo della persona umana e delle sue attività, forme di controllo democratico, parlamentare, economico e sociale, coerenti con il patrimonio istituzionale dei popoli degli stati membri, forme di difesa comune per partecipare al sistema di sicurezza e di pace mondiale.

Appendici

I comunicati dei Vertici precedenti

Conferenza di Parigi, 10-11 febbraio 1961

I capi di stato o di governo e i ministri degli affari esteri del Belgio, della Francia, della Repubblica federale di Germania, dell'Italia, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi si sono riuniti a Parigi il 10 e 11 febbraio 1961.

Legami particolari uniscono già i sei stati sul piano economico e questi si rafforzeranno ancora attraverso l'attuazione dei Trattati di Parigi e di Roma. I sei governi sono desiderosi di ricercare in uno spirito di buona volontà e amicizia tutti gli accordi capaci di mantenere e sviluppare gli scambi con gli altri paesi europei, in particolare con la Gran Bretagna, e anche con gli altri paesi del mondo. Si sforzeranno, nello stesso spirito, di trovare soluzioni ai problemi che scaturiscono dall'esistenza in Europa di due gruppi economici.

La Conferenza aveva per oggetto di ricercare i mezzi atti ad organizzare una cooperazione politica piú stretta. Stabilendo dei legami in altri campi, si tratta di gettare le basi per un'unione che si svilupperà progressivamente. Questa unione, limitata per il momento agli Stati membri della Comunità economica europea, potrà estendersi in seguito.

È stato constatato che lo stabilimento in Europa di un nuovo tipo di relazioni fondato sia sullo sviluppo di un mercato unico con l'abolizione di ogni misura di protezione doganale e con l'armonizzazione delle economie, sia su una cooperazione politica, in uno spirito di amicizia, di fiducia e d'uguaglianza, costituisce uno dei fatti piú importanti del periodo attuale. Nel mezzo delle crisi e delle agitazioni che scuotono il mondo, l'Europa occidentale, dilaniata un tempo dalle rivalità nazionali e dai conflitti, deve diventare una zona d'intesa, di libertà e di progresso. Così l'azione dell'Europa si farà meglio sentire nel mondo a vantaggio di tutti i paesi liberi ed in particolare per lo sviluppo della cooperazione con gli Stati Uniti.

È stato deciso di incaricare una commissione, composta da rappresentanti dei sei governi, di presentare alla prossima sessione proposte concrete riguardanti le riunioni dei capi di stato o di governo e dei ministri degli affari esteri, come ogni altra riunione che sembrerà utile. Questa commissione studierà anche gli altri problemi concernenti la cooperazione europea, soprattutto quelli che sono in rapporto con lo sviluppo delle Comunità. È stato deciso di tenere la seconda riunione il 19 maggio 1961 a Bonn.

Conferenza di Bonn, 18 luglio 1961

I capi di stato o di governo del Belgio, della Repubblica federale di Germania, della Francia, dell'Italia, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi, desiderosi di affermare i valori spirituali e le tradizioni politiche che formano il loro patrimonio comune, concordi nella consapevolezza dei grandi compiti che l'Europa è chiamata ad adempiere in seno alla Comunità dei popoli liberi per salvaguardare la libertà e la pace nel mondo, decisi a rafforzare i legami politici, economici, sociali e culturali esistenti fra i loro popoli, specialmente nel quadro delle Comunità europee, ed egualmente decisi ad avanzare verso l'unità dell'Europa;

convinti che soltanto un'Europa unita — alleata degli Stati Uniti d'America e degli altri popoli liberi — può fronteggiare i pericoli che minacciano la sua esistenza e quella di tutto il mondo libero, ed altresì convinti che bisogna riunire le energie, le capacità ed i mezzi di tutti coloro che considerano la libertà un bene inalienabile; risolti a sviluppare la cooperazione politica tra di loro in vista dell'unità dell'Europa e a continuare per ciò stesso di pari passo l'opera di unificazione economica già iniziata dalle Comunità europee;

auspicando l'adesione alle Comunità europee di altri Stati europei, pronti ad assumere in tutti i campi le stesse obbligazioni e le stesse responsabilità, hanno deciso:

1 - di dare forma alla volontà di unità politica, implicita nei Trattati istitutivi delle Comunità europee, di organizzare a tal fine la loro cooperazione, di prevenirne lo sviluppo, di assicurare ad essa quella regolarità che creerà progressivamente le condizioni di una politica comune e permetterà finalmente di consacrare istituzionalmente l'opera iniziata;

2 - di tenere, ad intervalli regolari, delle riunioni per confrontare i punti di vista, concertare le politiche e pervenire a delle posizioni comuni, al fine di favorire l'unità politica dell'Europa, rafforzando così l'Alleanza atlantica. Le disposizioni pratiche necessarie saranno prese per preparare queste riunioni. D'altro canto, la prosecuzione d'una collaborazione attiva tra i ministri degli affari esteri contribuirà alla continuità dell'azione comune intrapresa. La cooperazione dei Sei deve oltrepassare il quadro politico propriamente detto, e pertanto essa si estenderà in particolare al campo dell'insegnamento, della cultura e della ricerca, laddove sarà assicurata con riunioni periodiche dei ministri;

3 - di incaricare la propria commissione preparatoria di presentare loro delle proposte sui mezzi che permettono di dare il più presto possibile un carattere statutario all'unione dei loro popoli.

I capi di stato o di governo sono convinti che organizzando così la loro cooperazione, essi favoriranno, con essa, l'esecuzione dei Trattati di Roma e di Parigi. Essi stimano ugualmente che la loro cooperazione faciliterà le riforme che, nell'interesse di una più grande efficacia delle Comunità, potessero sembrare opportune.

A questo scopo essi hanno deciso: a - di porre allo studio i diversi punti della risoluzione dell'Assemblea parlamentare europea del 28 giugno 1961, relativa alla cooperazione politica fra gli stati membri delle Comunità europee; b - di associare ancor più l'opinione pubblica allo sforzo intrapreso, invitando l'Assemblea parlamentare europea, con la collaborazione dei governi, ad estendere ai nuovi settori il campo delle sue deliberazioni.

La Conferenza dei capi di stato o di governo, riunitasi a Bonn il 18 luglio 1961, ha preso atto della relazione redatta dalla commissione di studio sulla collaborazione nel campo della istruzione superiore e della ricerca.

Essa ha previsto l'istituzione di un Consiglio, composto dei ministri della pubblica istruzione o dei ministri competenti per le relazioni culturali internazionali

e assistito da una commissione di esperti culturali, nonché la conclusione di uno o più accordi sulle seguenti questioni:

- collaborazione e scambi tra le università degli stati membri delle Comunità europee;
- il « carattere europeo » che può essere conferito alle università ed agli istituti di ricerche nazionali;
- fondazione di un'Università europea da parte dell'Italia a Firenze, alla cui vita intellettuale ed al cui finanziamento sono chiamati a partecipare i sei governi;
- eventuale creazione di altri istituti europei di istruzione superiore o di ricerca scientifica.

La commissione di studio ha avuto l'incarico di preparare al più presto il progetto degli accordi e dei documenti destinati ad attuare questo piano di collaborazione culturale nel suo complesso.

Conferenza di Roma, 29-30 maggio 1967

1 - Nei giorni 29 e 30 maggio, su invito del Presidente del consiglio dei ministri italiano, on. Aldo Moro, si sono riuniti a Roma il Presidente della Repubblica francese, generale de Gaulle, con il Presidente del consiglio dei ministri di Francia Pompidou, il Presidente del consiglio dei ministri del Belgio, Van den Boyenants, il Cancelliere della Repubblica federale di Germania, Kiesinger, il Presidente del consiglio dei ministri del Lussemburgo, Werner, il Presidente del consiglio dei ministri dei Paesi Bassi, de Jong, che erano accompagnati dai rispettivi ministri degli affari esteri, on. Fanfani, Couve de Murville, Harmel, Brandt, Grégoire, Luns e il ministro degli affari europei del Belgio, Van Eslande.

I capi di stato o di governo dei sei paesi hanno partecipato il 29 maggio in Campidoglio alla celebrazione del decennale della firma dei Trattati di Roma istitutivi della Comunità economica europea e dell'Euratom, sotto la presidenza di Giuseppe Saragat, Presidente della Repubblica italiana.

Alla cerimonia hanno altresì preso parte i rappresentanti delle istituzioni e degli organismi delle Comunità europee, nonché i rappresentanti dei paesi associati ed i firmatari dei Trattati di Roma.

La celebrazione dello storico avvenimento ha costituito una nuova e solenne affermazione della solidarietà dei paesi membri e della loro volontà di continuare nel cammino tracciato dai Trattati di Roma.

2 - Il 30 maggio i capi di stato e di governo ed i loro ministri degli esteri, sulla scorta di un rapporto introduttivo del presidente Moro, hanno proceduto ad uno scambio di vedute sullo sviluppo delle Comunità. Essi si sono trovati d'accordo, nel constatare che i risultati finora ottenuti costituiscono un successo senza precedenti del nuovo spirito di collaborazione creatosi fra i paesi membri che ha consentito di conciliare i loro interessi in vista del superiore comune interesse.

Forti dell'appoggio dei parlamenti e delle opinioni pubbliche dei rispettivi paesi, i capi di stato o di governo hanno confermato l'impegno di compiere gli sforzi necessari per raggiungere gli obiettivi definiti dai Trattati di Roma.

3 - I capi di stato o di governo hanno espresso l'intenzione di mettere in vigore, a partire dal 1° luglio 1967, il Trattato dell'aprile 1965 sulla fusione delle istituzioni delle tre Comunità.

Essi hanno sottolineato in questa occasione l'importanza di tale decisione nella misura, in particolare, in cui essa costituisce una tappa verso la fusione delle tre Comunità.

4 - I capi di stato o di governo hanno proceduto ad uno scambio di vedute sulle domande di adesione della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca ed hanno riconosciuto che, conformemente ai Trattati, tale questione dovrà essere esaminata dal Consiglio dei ministri delle Comunità.

5 - Gli stati partecipanti alla conferenza hanno convenuto di studiare la possibilità di rinsaldare gradualmente i loro vincoli di natura politica attraverso metodi e procedure suggeriti dalle esperienze e dalle circostanze. I ministri degli esteri sono stati incaricati di continuare l'esame di questo problema.

6 - I capi di stato o di governo hanno concordato di riunirsi di nuovo presumibilmente nel corso di quest'anno.

7 - I capi di stato o di governo hanno altresì convenuto di rimettere allo studio il progetto già considerato nella conferenza di Bonn del 18 luglio 1961 relativo alla creazione in Firenze di una università europea.

Conferenza dell'Aja, 1-2 dicembre 1969

1 - Su iniziativa del governo francese e su invito del governo olandese, i capi di stato o di governo unitamente ai ministri degli affari esteri dei Sei paesi della Comunità si sono riuniti all'Aja il 1° e 2° dicembre 1969. Il secondo giorno, la Commissione delle Comunità europee è stata invitata a partecipare ai lavori della conferenza.

2 - Nel momento in cui sta per avere inizio la fase definitiva del Mercato comune essi hanno ritenuto che era dovere di coloro che in ciascuno dei paesi membri della Comunità portano le più alte responsabilità politiche di fare il bilancio dell'opera compiuta, di manifestare la loro determinazione a continuarla e di definire i grandi orientamenti per l'avvenire.

3 - Misurando il cammino percorso e constatando che mai forse stati indipendenti sono riusciti a spingere così avanti la loro cooperazione, essi sono stati unanimi nel considerare che in ragione stessa dei progressi realizzati, la Comunità è oggi giunta ad una svolta della sua storia. Al di là dei dati tecnici o giuridici dei problemi che essa pone, il termine della fine di questo anno riveste per questo fatto un significato politico maggiore. Entrare nella fase definitiva del Mercato comune non significa solamente, in effetti, consacrare il carattere irreversibile dell'opera compiuta dalle Comunità, ma significa anche preparare le vie di una Europa unita, capace di assumere le sue responsabilità nel mondo di domani e di apportare un contributo che risponda alla sua tradizione ed alla sua missione.

4 - Pertanto i capi di stato o di governo tengono a riaffermare la fede nelle finalità politiche che attribuiscono alla Comunità il suo senso e la sua portata, la determinazione di portare fino al termine la loro impresa e la fiducia nel successo finale dei loro sforzi. Essi hanno, in effetti, la comune convinzione che una Europa raggruppante stati che nelle loro diversità nazionali sono uniti nei loro interessi essenziali, sicura della propria coesione, fedele alle sue amicizie esterne, cosciente del ruolo che le appartiene di facilitare la distensione internazionale ed il ravvicinamento fra tutti i popoli e innanzi tutto fra quelli del continente europeo nel suo insieme, è indispensabile alla salvaguardia di un focolaio eccezionale di sviluppo, di progresso e di cultura, all'equilibrio del mondo e alla tutela della pace.

Le Comunità europee restano il centro originale a partire dal quale l'unità europea si è sviluppata ed ha preso il suo slancio. L'adesione a queste Comunità di altri paesi del nostro continente, conformemente alle modalità previste dai

Trattati di Roma, contribuirà senza dubbio allo sviluppo delle Comunità verso dimensioni sempre più conformi allo stato attuale dell'economia e della tecnologia.

Lo stabilimento di legami particolari con altri stati europei, che ne hanno espresso il desiderio, dovrà contribuirvi egualmente. Un tale sviluppo permetterà all'Europa di restare fedele alle sue tradizioni di apertura sul mondo e di aumentare i suoi sforzi in favore dei paesi in fase di sviluppo.

5 - Per ciò che concerne il completamento delle Comunità, i capi di stato e di governo hanno riaffermato la volontà dei loro governi di passare dal periodo transitorio alla fase definitiva della Comunità europea e di approvare di conseguenza i regolamenti finanziari definitivi agricoli alla fine di questo anno. Essi convengono di sostituire progressivamente nell'ambito di questi regolamenti finanziari, tenendo conto di tutti gli interessi in gioco, i contributi dei paesi membri con delle risorse proprie allo scopo di arrivare alla fine al finanziamento integrale dei bilanci delle Comunità conformemente alle procedure previste dall'articolo 201 del Trattato che istituisce la Cee e di rafforzare i poteri di bilancio del Parlamento europeo. Il problema del modo dell'elezione diretta continuerà ad essere esaminato dal Consiglio dei ministri.

6 - Essi hanno demandato ai governi di proseguire senza indugi in seno al Consiglio gli sforzi già intrapresi per assicurare un migliore controllo del mercato con una politica di produzioni agricole che permetta di limitare gli oneri di bilancio.

7 - L'accettazione di un regolamento finanziario per il periodo definitivo non esclude il suo adattamento all'unanimità in funzione specialmente di una Comunità allargata e a condizione che i principi di questo regolamento non siano alterati.

8 - Essi hanno riaffermato la loro volontà di far progredire più rapidamente lo sviluppo ulteriore necessario al rafforzamento della Comunità ed al suo sviluppo in una unione economica. Essi sono del parere che il processo di integrazione deve portare ad una Comunità stabile ed in crescita.

A questo scopo, essi hanno convenuto che in seno al Consiglio dei ministri, sulla base del memorandum presentato dalla Commissione il 12 febbraio 1969 ed in stretta collaborazione con questa ultima, un piano a scadenze sarà elaborato nel corso del 1970, in vista della creazione di un'unione economica e monetaria. Lo sviluppo della cooperazione monetaria dovrà poggiare sulla armonizzazione delle politiche economiche.

Essi hanno convenuto di far esaminare la possibilità di istituire un fondo di riserva europeo al quale dovrebbe giungere una politica economica e monetaria comune.

9 - Per ciò che concerne l'attività tecnologica della Comunità essi hanno riaffermato la loro volontà di perseguire più intensamente l'attività della Comunità in vista di coordinare e di incoraggiare la ricerca e lo sviluppo industriale nei principali settori di punta, specialmente con programmi comunitari e di fornire i mezzi finanziari a questo scopo.

10 - Essi sono d'accordo inoltre sulla necessità di compiere nuovi sforzi per elaborare a breve termine per la Comunità europea dell'energia atomica un programma di ricerche concepito secondo le esigenze della gestione industriale moderna che permetta di assicurare la più efficace utilizzazione dei Centri comuni di ricerche.

11 - Essi hanno riaffermato il loro interesse per la creazione dell'Università europea.

12 - I capi di stato e di governo riconoscono l'opportunità di una riforma

del Fondo sociale, nell'ambito di una stretta concertazione delle politiche sociali.

13 - Essi hanno riaffermato il loro accordo sui principi dell'allargamento della Comunità, come è previsto dall'art. 237 del Trattato di Roma, nella misura in cui gli stati candidati accettano i Trattati e le loro finalità politiche, le decisioni intervenute dall'entrata in vigore dei Trattati e le opzioni prese nel settore dello sviluppo. I capi di stato e di governo hanno raggiunto il loro accordo per l'apertura di negoziati fra la Comunità da una parte e gli stati candidati dall'altra.

Essi hanno convenuto che i lavori preparatori indispensabili a stabilire una base di trattativa comune potranno essere svolti nei più utili e rapidi termini; questi preparativi saranno compiuti, con accordo comune, nello spirito più positivo.

14 - Quando i negoziati con i paesi candidati si saranno aperti saranno intavolate discussioni con gli altri paesi membri dell'Efta, che lo chiederanno, sulla loro posizione in rapporto alla Cee.

15 - Essi hanno incaricato i ministri degli esteri di studiare la migliore maniera per compiere progressi nel settore dell'unificazione politica, nella prospettiva dell'allargamento.

I ministri faranno alcune proposte a questo riguardo prima della fine del giugno 1970.

Le proposte della Commissione europea sulle istituzioni e nel campo politico (in vista del Vertice)

1 - Nelle comunicazioni che già ha presentate alle Conferenze ministeriali incaricate della preparazione del Vertice, la Commissione ha definito diversi grandi obiettivi prioritari della Comunità per i prossimi anni.

Si tratta prima di tutto di realizzare entro le scadenze previste l'Unione economica e monetaria, e di realizzare parallelamente altre politiche — settoriali, regionale e sociale — delle quali la Commissione ha bisogno e senza le quali l'Unione economica e monetaria non potrebbe progredire sufficientemente. La Commissione ha sottolineato che la concezione e l'applicazione di queste politiche devono inserirsi nell'ambito dei meccanismi generali previsti dai Trattati.

Si tratta in secondo luogo della necessità di fondare su basi nuove le relazioni di politica commerciale fra gli insiemi industrializzati del mondo, delle possibilità che sembrano offrirsi per la normalizzazione delle relazioni e degli scambi commerciali fra la Comunità e i Paesi dell'est, e infine dell'imperativo di dotare di obiettivi e di mezzi adeguati ed efficaci la politica dell'Europa nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

2 - Dal completamento del periodo transitorio del Trattato Cee, l'attività comunitaria si situa sempre di più in settori nuovi nei quali comporta l'esercizio di competenze e l'adempimento di compiti creatori. Le Istituzioni comunitarie dovranno assumere la responsabilità delle azioni che implicano politiche nuove, che saranno le tappe dell'approfondimento e del rafforzamento della Comunità.

Ora si è obbligati a constatare che esiste nella struttura istituzionale della Comunità uno squilibrio a scapito dei poteri dell'organo parlamentare, mentre l'attività delle Istituzioni coprirà settori sempre più vasti della vita economica e sociale dei paesi membri. Questo squilibrio rischia inoltre di aumentare con l'evoluzione. Un primo imperativo consiste dunque nel rimediare a questo stato di fatto, sia con disposizioni immediate, sia con misure a più lungo termine.

D'altro lato, la realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1) comporta un aumento notevole delle responsabilità interne ed esterne della Comunità che verrà a sovrapporsi agli effetti dell'allargamento. Ne risulta un secondo imperativo: quello di aumentare la capacità della Comunità di agire e dunque di creare i mezzi di una maggiore efficacia del funzionamento delle Istituzioni.

Per permettere alla Comunità ampliata di funzionare in maniera soddisfacente in tutti i campi che entrano nelle sue competenze e dar così piena sostanza agli

impegni presi all'Aja le Istituzioni devono dunque conoscere un'evoluzione che porti a:

a - Sviluppare la partecipazione del Parlamento europeo al potere di decisione e il controllo democratico nella Comunità, e, facendolo, rafforzare la legittimità democratica propriamente comunitaria.

b - Portare l'efficacia delle Istituzioni al livello richiesto per affrontare i compiti che sono o saranno affidati alla Comunità.

3 - Partendo da queste considerazioni, la Commissione formula le seguenti proposte, sviluppate in tre punti: I - misure immediate che tendono ad aumentare rapidamente il ruolo politico del Parlamento europeo e l'efficacia delle Istituzioni, senza ricorso a modifiche dei Trattati; II - misure che tendono ad aumentare le competenze della Commissione nei settori che sono legati all'approfondimento; III - misure necessarie per il rafforzamento istituzionale della Comunità e per lo sviluppo della cooperazione politica.

Le misure immediate citate in primo luogo sono destinate, dal punto di vista della Commissione, a permettere rapidamente un progresso reale in attesa che possano compiersi le procedure necessarie per le altre misure indicate in seguito. Questi tre punti rappresentano una posizione d'insieme organica ed articolata.

I. Misure che riguardano il ruolo politico del Parlamento europeo

In questa categoria vengono enumerati i progressi che potranno essere realizzati entro un periodo di tempo assai breve, in seguito agli orientamenti dati dalla Conferenza dei capi di stato o di governo, grazie ad azioni autonome o concertate delle diverse istituzioni. Queste misure non modificherebbero le disposizioni istituzionali dei Trattati e sarebbero suscettibili di essere messe in atto fin dall'inizio del 1973. Esse sono destinate a sviluppare il ruolo politico del Parlamento europeo e l'efficacia del gioco istituzionale e del controllo democratico.

La Commissione le considera come il primo elemento del processo continuo di sviluppo delle istituzioni che essa propone. Mentre queste misure immediate saranno in applicazione, dovranno essere preparate e realizzate le misure più importanti che essa propone ai titoli II e III.

4 - L'influenza del Parlamento europeo sull'elaborazione delle grandi priorità dell'attività comunitaria e il suo controllo per la loro applicazione, possono essere migliorati con la presentazione e l'esame di un programma generale della Commissione.

La Commissione dovrebbe sottoporre alle deliberazioni del Consiglio e del Parlamento europeo, all'inizio del suo mandato ed in seguito periodicamente, un programma che indichi priorità politiche, un calendario di realizzazioni e le principali implicazioni di bilancio. Questo programma coprirebbe le politiche comuni esistenti e le nuove politiche comuni: esso preciserebbe dunque i casi nei quali la Commissione conta ricorrere sia alle disposizioni specifiche dei Trattati, sia all'articolo 235 Cee, sia all'articolo 236 Cee.

La presentazione di questo programma al Parlamento europeo e al Consiglio è giustificata fra l'altro dal fatto che l'attività della Comunità si esercita sempre di più in settori dove non esistono disposizioni dettagliate né calendario nei Trattati. Nello stesso senso, l'interazione crescente degli sforzi fatti in diversi settori sul piano nazionale e comunitario, impone un migliore coordinamento di questi sforzi.

Tale programma, sottoposto dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, darebbe a queste due istituzioni la possibilità di mettere in evidenza

l'interdipendenza fra le diverse politiche comuni, di esprimersi tramite un dibattito politico d'insieme sulle azioni che la Commissione ha l'intenzione di intraprendere, e di prendere un impegno di principio sulla realizzazione di queste azioni.

Questo controllo politico anteriore del Parlamento europeo deve essere accompagnato da un controllo politico a posteriori, dall'esame dello stato della realizzazione del programma al quale si potrà procedere in collegamento con le discussioni annuali sul bilancio.

5 - L'intervento del Pe nel lavoro istituzionale può essere sensibilmente migliorato con l'applicazione di una procedura di doppia lettura per intesa fra Parlamento e Consiglio.

Questa procedura potrebbe, salvo in caso di grande urgenza, applicarsi alle legislazioni importanti di portata generale. Nel caso in cui il Consiglio si allontanasse notevolmente dalla proposta della Commissione e dal parere del Parlamento europeo, il testo che risulta dalle sue deliberazioni sarebbe presentato di nuovo al Parlamento, accompagnato da una motivazione circostanziata da parte del Consiglio delle modificazioni previste.

Il Consiglio fisserebbe definitivamente la sua decisione in seconda lettura dopo la discussione nel Parlamento europeo.

Questa procedura non porta pregiudizio agli obblighi giuridici che rendono necessaria una seconda consultazione del Parlamento quando il Consiglio porta modifiche fondamentali ad una proposta della Commissione.

La relazione del gruppo Vedel contiene inoltre proposte pratiche sul miglioramento della procedura di consultazione che dovrebbero essere prese in considerazione.

6 - Il Parlamento europeo può essere chiamato ad avere un ruolo politico nella formazione della Commissione. I governi potrebbero convenire di procedere in una prima fase alla designazione del presidente della Commissione e di chiamare in seguito il Parlamento ad approvare questa scelta. Dopo il voto del Parlamento, i governi procederebbero in una seconda fase alla designazione degli altri membri della Commissione, associando il presidente della Commissione alla loro riflessione, con l'intento di giungere alla costituzione di un collegio equilibrato e formando una vera équipe.

7 - Una maggiore elasticità delle procedure interne del Consiglio potrà contribuire ad un aumento notevole della sua efficacia.

L'ampliamento del Consiglio a dieci membri provocherà necessariamente un certo appesantimento delle procedure e delle decisioni.

Le difficoltà saranno ancora aumentate dalla ricerca sistematica dell'unanimità, anche per questioni di importanza secondaria.

Come è già il caso per certi problemi, il Consiglio dovrebbe accettare che per un numero crescente di questioni di questa natura, possa intervenire un voto.

Durante gli ultimi anni, è apparso inoltre in un certo numero di casi che una delegazione al Consiglio, pur non potendo aderire ad una formula che aveva il favore della maggioranza, poteva accettare di astenersi, rendendo così la decisione possibile. Tale pratica potrebbe anche essere resa più frequente. La presidenza del Consiglio potrebbe metterla in valore dal 1973 se potesse contare sul concorso degli stati membri in proposito.

8 - Il metodo di esame delle proposte della Commissione da parte degli organi del Consiglio porta spesso a scadenze troppo lunghe prima che esse raggiungano il livello politico.

Converrebbe che la Commissione e il Consiglio fossero d'accordo perché tutte le proposte di una certa importanza siano oggetto di una vera discussione di

orientamento in seno al Consiglio entro una scadenza di due mesi. In seguito, essa dovrebbe di nuovo esser presentata al Consiglio entro sei mesi, in modo che il Consiglio sia chiamato a pronunciarsi sulle divergenze constatate fra le delegazioni e con la Commissione.

Per i dossiers di minore importanza, una scadenza limite « paraurti » dovrebbe anche essere prevista: il Consiglio accetterebbe in anticipo che oltre a questa scadenza questi dossiers siano iscritti automaticamente all'ordine del giorno ed effettivamente discussi in modo da evitare che si insabbino senza essere mai stati oggetto di un arbitraggio politico.

9 - A causa del numero e del volume dei dossiers che devono passare di fronte al Consiglio, si devono cercare soluzioni che permettano di regolarizzare il flusso del lavoro, con una maggiore frequenza ed una maggiore regolarità delle sessioni del Consiglio, che lavorerebbe sulla base di un ordine del giorno accuratamente stabilito e si riunirebbe di volta in volta con i ministri competenti. L'applicazione delle formule previste dal paragrafo 8) lo renderebbe ancora più necessario. Inoltre, l'impegno crescente della Comunità verso l'esterno esige una gestione politica rafforzata che deve anche portare a sessioni più frequenti del Consiglio, consacrate specialmente a questi dossiers.

Contemporaneamente, come le sessioni regolari dei Ministri dell'agricoltura e delle finanze, che sono imposte dallo sviluppo delle politiche che dipendono dalla loro competenza, il Consiglio dovrebbe prevedere una frequenza minima delle sessioni al livello dei ministri specializzati, per esempio per le politiche comuni per le quali è necessario uno sviluppo (per esempio ministri dei trasporti, ministri dell'industria, ministri incaricati della ricerca, ministri incaricati dello sviluppo regionale, ecc.).

10 - Quanto alla Commissione, sarebbe auspicabile che i rappresentanti degli stati membri convenissero che il mandato del presidente (e dei vicepresidenti) sia in realtà della stessa durata del mandato dei membri della Commissione, rinnovando questo mandato dopo il periodo di due anni fissato dal trattato. Tale misura assicurerebbe la coerenza dell'azione della Comunità. Essa sarebbe la conseguenza logica delle disposizioni che tendono ad associare il Parlamento alla designazione del presidente della Commissione e all'elaborazione di un programma politico che la Commissione si impegnerebbe ad eseguire durante il suo mandato (vedi par. 4 e 6).

D'altra parte, la Commissione ha già da ora provocato riflessioni e studi al fine di migliorare tanto il funzionamento dei suoi servizi quanto le relazioni fra il Collegio e i Servizi. Questi studi si pongono nella prospettiva dell'allargamento, e si fondano sul carattere collegiale della Commissione.

II. Misure riguardanti le competenze della Cee

L'approfondimento della Comunità consiste nel completare l'Unione economica e monetaria, e nel rafforzare o creare le politiche comuni delle quali si deve circondare. Secondo i termini stessi della risoluzione del Consiglio del 22 marzo 1971, l'Unione economica e monetaria significa che le principali decisioni di politica economica saranno prese a livello comunitario e che i poteri necessari a tale scopo saranno trasferiti sul piano della Comunità.

11 - Conformemente agli impegni già presi, e consegnati nella risoluzione del Consiglio del 22 marzo 1971, il Consiglio dovrà statuire prima della fine del 1973 sul contenuto della seconda tappa dell'Unione economica e monetaria. La Commissione presenterà prima dell'1 maggio 1973 un bilancio dei progressi

compiuti durante la prima tappa e delle proposte, fondate su una ripartizione delle competenze e delle responsabilità fra le Istituzioni della Comunità e gli stati membri, concernenti le disposizioni imposte dal buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria.

Queste disposizioni implicano in particolare l'applicazione o il completamento delle altre politiche comuni che devono circondarla e completarla: la politica sociale, la politica regionale, la preservazione della qualità della vita e la politica dell'ambiente, la politica industriale, la politica della ricerca e della tecnologia, la politica dei trasporti, la politica dell'energia.

Le decisioni in vista della realizzazione di queste politiche comuni potranno in numerosi casi esser fondate sulle attribuzioni di competenze specificamente previste. In certi casi, l'articolo 235 dovrebbe permettere di completare i mezzi di azione previsti dai Trattati: i capi di stato e di governo dovrebbero dunque dichiarare che è nell'intenzione dei loro governi interpretare l'articolo 235 nel modo più largo possibile. Altre misure, infine, esigeranno modifiche ed estensioni fondate sull'articolo 236 Cee.

La Commissione ribadisce che l'efficacia e la coerenza dell'azione comunitaria saranno tanto meglio garantite in quanto le politiche comuni saranno concepite ed applicate tramite i meccanismi istituzionali previsti dai trattati esistenti. Ciò implica il rafforzamento delle competenze delle Istituzioni della Comunità ed il rispetto dei loro poteri di decisione e di controllo — e fra l'altro del diritto di iniziativa della Commissione —, una solidarietà finanziaria si deve esprimere principalmente in una partecipazione del bilancio delle Comunità al finanziamento di queste politiche, e in una posizione comune nei confronti dei paesi terzi.

Un impegno politico in questo senso, preso dalla conferenza al Vertice, permetterà di sfruttare a fondo gli elementi dinamici contenuti nei Trattati.

III. Misure riguardanti il rafforzamento istituzionale e la cooperazione politica

L'obiettivo della realizzazione completa dell'Unione economica e monetaria è fissato per il 1980.

Risulta dalla volontà dei governi espressa dal Vertice dell'Aja che progressi corrispondenti devono essere realizzati sulla via dell'unificazione politica dell'Europa. Infatti, stati la cui vita economica sarà ormai legata a tal punto dovranno anche aver raggiunto un grado sufficientemente avanzato di unità politica.

Tale evoluzione deve necessariamente accompagnarsi con un rafforzamento della democrazia del sistema comunitario.

A tal fine la Comunità a Dieci dovrà prepararsi a portare a breve termine modifiche ai Trattati per rispondere rapidamente ai bisogni di democratizzazione delle Istituzioni. Altre modifiche saranno da prevedere a più lungo termine.

12 - Per quel che riguarda le misure da prendere per aumentare sensibilmente i poteri del Parlamento europeo, la Commissione chiede che il Vertice convenga che all'inizio del 1973, subito dopo l'allargamento, le Istituzioni della Comunità aprano le procedure dell'articolo 236 del Trattato Cee e degli articoli corrispondenti degli altri Trattati, in modo che il Parlamento sia in grado, al più tardi nel 1975: a - di partecipare al potere di decisione in tutte le materie importanti che portano ad atti giuridici di portata generale; b - di esercitare un potere di « ultima parola » paragonabile a quello che avrà il Parlamento in quel momento per quel che riguarda il bilancio, per certi settori di esecuzione del Trattato, come il ravvicinamento delle legislazioni; c - di disporre delle compe-

tenze di bilancio sviluppate secondo la linea indicata nella dichiarazione del Consiglio allegata al Trattato del 22 aprile 1970 relativo alle risorse proprie.

La Commissione chiede nello stesso tempo che la Conferenza al vertice prenda un impegno preciso su un calendario che assicuri alla data piú vicina possibile, e al piú tardi per il 1980, la creazione di un Parlamento eletto a suffragio universale diretto, cioè l'applicazione dell'articolo 138 del Trattato Cee e degli articoli corrispondenti degli altri Trattati.

13 - Il passaggio progressivo di competenze dal piano nazionale al piano comunitario solleva il problema della cooperazione dei partners sociali alla preparazione ed all'applicazione delle decisioni. Questo problema si pone indubbiamente dal punto di vista istituzionale, ma esso esige una risposta, e si impone un impegno del Vertice sull'associazione dei partners sociali alla preparazione delle decisioni comunitarie.

14 - Per assicurare la piena efficacia delle disposizioni succitate, la Commissione chiede che, senza escludere una possibilità di decentramento amministrativo, venga esaminata l'opportunità di fissare a termine un luogo di lavoro unico per tutti gli organi ed istituzioni della Comunità che sono inseriti nel suo processo politico, e per quelli che avranno il compito di attuare la cooperazione politica.

15 - La Commissione è convinta che lo sviluppo della cooperazione politica non si debba realizzare al di là dell'ambito comunitario e che non dovrebbe portare all'instaurazione di meccanismi separati da quelli della Comunità.

A tal fine, la Commissione preconizza la formula seguente: a - i ministri degli esteri si riuniranno almeno quattro volte all'anno nell'ambito del Consiglio, e per i temi che hanno un'incidenza sulle attività della Comunità con il concorso della Commissione, per procedere alla coordinazione delle politiche estere degli stati membri; b - un segretariato politico che serva da infrastruttura ai ministri degli esteri viene formato nell'ambito del Segretariato generale del Consiglio.

16 - Conseguentemente agli orientamenti che derivano dai paragrafi precedenti, la Commissione chiede alla Conferenza al vertice di decidere che la realizzazione dell'unione politica abbia luogo con la piena partecipazione delle Istituzioni della Comunità.

Le proposte del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo

— Riferendosi alla precedente Conferenza al vertice che i Sei hanno tenuto all'Aja nel dicembre 1969 su iniziativa del presidente della Repubblica francese e che può essere considerata un successo: ricordando che detta Conferenza al vertice ha dato avvio al completamento, all'approfondimento e allargamento della Comunità, ha riaffermato le finalità politiche della costruzione europea nonché delineato le grandi opzioni della politica europea;

— convinto che sulla base dei risultati della Conferenza dell'Aja, la Comunità ampliata deve esser messa in grado di assolvere alle proprie responsabilità nel mondo e che le sue competenze devono essere allargate e la sua struttura istituzionale adattata a questo fine;

— constatando che la Comunità europea si trova di fronte ad eventi e sviluppi fondamentali quali: l'ampliamento, a seguito della adesione del Regno Unito, della Danimarca, della Norvegia e dell'Irlanda; la graduale realizzazione dell'Unione economica e monetaria; lo sviluppo progressivo dell'unione politica; le conseguenze dell'instaurazione di un sistema di entrate proprie a partire dal 1975;

— invitando i capi di stato o di governo ad ispirarsi alle seguenti considerazioni fondamentali: a - la Comunità europea deve ridestare la consapevolezza della comune appartenenza politica in tutti i suoi 260 milioni di cittadini e dare ad essi, in particolare alle persone ed ai ceti meno favoriti, un massimo di libertà e di uguaglianza di possibilità; b - la Comunità europea, una delle grandi potenze economiche e commerciali del mondo, deve assumersi la sua parte di responsabilità nei confronti delle popolazioni del Terzo Mondo e deve compiere tutto il possibile per ridurre in maniera decisiva l'inquietante divario tra paesi ricchi e paesi poveri; c - La Comunità europea deve svolgere un'azione congiunta a favore di una migliore qualità della vita e, cosciente di questo obiettivo, adottare tutte le misure necessarie per la protezione dell'ambiente nel senso più lato del termine; d - La Comunità europea deve riconoscere nella preoccupazione e nell'inquietudine suscitate nei giovani da evoluzioni mancate nei tre settori citati un segno dell'im-

Proposta di risoluzione (23 giugno 1972) per la Conferenza al vertice di ottobre dei capi di stato e di governo degli stati membri della Comunità europea.

pegno e della solidarietà nei confronti dei deboli e deve pertanto giudicarle positivamente. Tale riconoscimento deve tradursi in una partecipazione adeguata e consapevole della gioventù all'ulteriore evoluzione della Comunità; solo allora i giovani faranno propri gli obiettivi della Comunità europea e continueranno a realizzarli;

1 - è pertanto del parere che sia venuto il momento di tenere una nuova Conferenza al vertice dei capi di stato o di governo al livello dei Dieci, e si attende da questa conferenza impulsi decisivi per uno sviluppo dinamico della Comunità europea.

La realizzazione dell'unione economica e monetaria

2 - I capi di stato o di governo sono invitati a manifestare la loro volontà di giungere alla realizzazione dell'unione economica e monetaria secondo le tappe inizialmente previste, in particolare nella risoluzione del Consiglio del 21 marzo 1971, accelerandola nella misura del possibile. Questa realizzazione costituisce infatti l'obiettivo prioritario da raggiungere per affermare l'indipendenza economica dell'Europa, al di fuori di ogni spirito di autarchia, e permetterle di rimanere arbitra del proprio destino.

3 - I meccanismi necessari al funzionamento dell'unione economica e monetaria devono essere inseriti razionalmente nelle istituzioni comunitarie esistenti onde evitare che sorgano strutture decisionali parallele.

4 - Si deve far in modo che in occasione dei negoziati destinati a dare un nuovo assetto al sistema monetario mondiale, la Comunità si presenti come una entità con pieni poteri di negoziato.

5 - La realizzazione dell'Unione economica e monetaria dovrà essere accompagnata logicamente dalla realizzazione delle altre politiche della Comunità, come la politica sociale, la politica dell'occupazione, la politica congiunturale, la politica industriale, la politica dei trasporti e la politica regionale.

Miglioramento dell'equilibrio tra le istituzioni e della loro capacità di funzionamento

6 - È necessario giungere a breve scadenza ad una migliore partecipazione del Parlamento europeo all'attività legislativa della Comunità.

A tal fine occorre prevedere: a - l'obbligo di un nuovo rinvio al Parlamento nei casi in cui il Consiglio respinga il suo parere (« seconda lettura »); b - l'effetto sospensivo del rigetto di una proposta da parte del Parlamento (ad esempio; se il Parlamento respinge per la seconda volta la proposta, questa dovrebbe essere bloccata per un periodo di almeno sei mesi); c - il rafforzamento dei poteri di bilancio del Parlamento con il passaggio alla fase definitiva, vale a dire a decorrere dal 1° gennaio 1975, conformemente alle richieste formulate dal Parlamento nel 1970; d - l'introduzione di un potere d'approvazione del Parlamento nei casi di modifica dei trattati, di applicazione dell'articolo 235 del trattato Cee, di stipulazione di trattati e accordi internazionali e di adesione di nuovi membri, per dare a questi atti una maggiore legittimazione.

7 - La richiesta presentata dal Parlamento europeo nel 1960, e più volte reiterata, di elezioni a suffragio universale diretto dei suoi membri, in conformità dell'articolo 138, paragrafo 3 del trattato Cee, è mantenuta. La ricerca di soluzioni destinate ad eliminare gli ostacoli di ordine pratico e politico che hanno ritardato

fino ad oggi l'applicazione di questa misura deve essere immediatamente iniziata e risolutamente proseguita.

L'estensione dei poteri del Parlamento è indipendente dalle elezioni a suffragio diretto e non può essere rinviata fino alla realizzazione di queste ultime.

8 - Si deve giungere ad un ampio miglioramento della procedura di decisione tra la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento, segnatamente delle procedure in seno al Consiglio dei ministri. Si deve in particolare garantire che il principio dell'unanimità tuttora seguito per le decisioni, venga applicato soltanto per i problemi che presentino veramente per lo stato membro un interesse vitale comprovato.

9 - Senza pregiudizio di queste considerazioni, il Parlamento europeo sottolinea che con il passaggio alla seconda tappa dell'Unione economica e monetaria, la Comunità attuale accelererà il processo già in atto per la creazione di una Comunità politica e che si renderanno indispensabili modificazioni molto importanti e sostanziali. La Conferenza al vertice dovrà dunque definire le prospettive concrete che, a partire dal 1975, permetteranno alla Comunità a Dieci di realizzare per tappe: a - un centro decisionale unico, in grado di prendere decisioni vincolanti per tutti gli stati membri e che, come è logico, assumerà gradatamente le caratteristiche di un vero governo europeo; b - il pieno e totale riconoscimento al Parlamento europeo di tutti i poteri di cui deve disporre per assicurare alla Comunità europea la sua legittimazione democratica; c - le forme di una partecipazione necessaria degli stati membri in quanto tali al processo decisionale della Comunità.

10 - Fin da ora occorre rafforzare progressivamente la cooperazione politica al fine di porre in essere una politica esterna comune a tutti gli stati membri della Comunità ampliata. I meccanismi che tale rafforzamento rendesse necessari dovrebbero essere concepiti in stretto legame con le istituzioni della Comunità.

11 - Il Parlamento si attende dalla Conferenza al vertice una decisione sulla data alla quale le istituzioni della Comunità avranno una sede unica.

La Comunità nel mondo

12 - I popoli desiderosi di pace, di sicurezza, di distensione e di solidarietà si attendono dall'Europa dei Dieci che con una propria personalità occupi nel mondo il posto che le sue accresciute possibilità e responsabilità esigono.

13 - La collaborazione dell'Europa con le altre potenze industriali deve adeguarsi alla realizzazione di questa identità europea. Le loro relazioni devono essere precisate e migliorate in occasione delle conferenze nelle quali vengono prese decisioni sul commercio mondiale, sul proseguimento del disarmo doganale e sul sistema monetario mondiale. L'Europa dovrà essere l'interprete degli interessi e dei bisogni del Terzo Mondo.

14 - La Conferenza al vertice deve promuovere, sulla base di una politica coordinata degli stati membri, gli elementi di un sistema di relazioni tra l'Europa ampliata e gli stati dell'Est. La Comunità deve partecipare in quanto tale, nei settori che rientrano nelle sue competenze e nelle sue responsabilità, alla futura Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Essa avrà tanto più successo quanto più parlerà ad una sola voce.

15 - Nel momento in cui la Comunità ampliata si propone di riaffermare le motivazioni profonde dell'azione europea e di fissare gli obiettivi concreti che l'Europa dei Dieci si assegna per gli anni a venire, essa ha il dovere di elaborare un progetto ambizioso e a lungo termine che fissi un nuovo tipo di rapporti con

i paesi dell'emisfero meridionale. Si tratta di stabilire sul piano politico, conformemente alle decisioni prese per il Secondo decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo, una strategia globale dell'Europa in materia di aiuto ai paesi in fase di sviluppo. Anche per questo settore, come per l'Unione economica e monetaria e per i problemi della sua espansione interna, la Comunità dovrebbe fissare in occasione del Vertice un obiettivo comunitario e le varie tappe della sua realizzazione.

16 - Il Parlamento si attende dalla Commissione delle Comunità europee che nella Conferenza al vertice dia pieno appoggio alle sue rivendicazioni.

17 - Il Parlamento incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione ai governi degli stati che parteciperanno alla prossima Conferenza al vertice, nonché al Consiglio e alla Commissione delle Comunità europee.

finito di stampare nel settembre 1972
presso l'azzoguidi società tipografica editoriale
via emilia ponente 421 b 40132 bologna italia

Siamo tornati nel settore "2 litri".

Fiat 132 FIAT

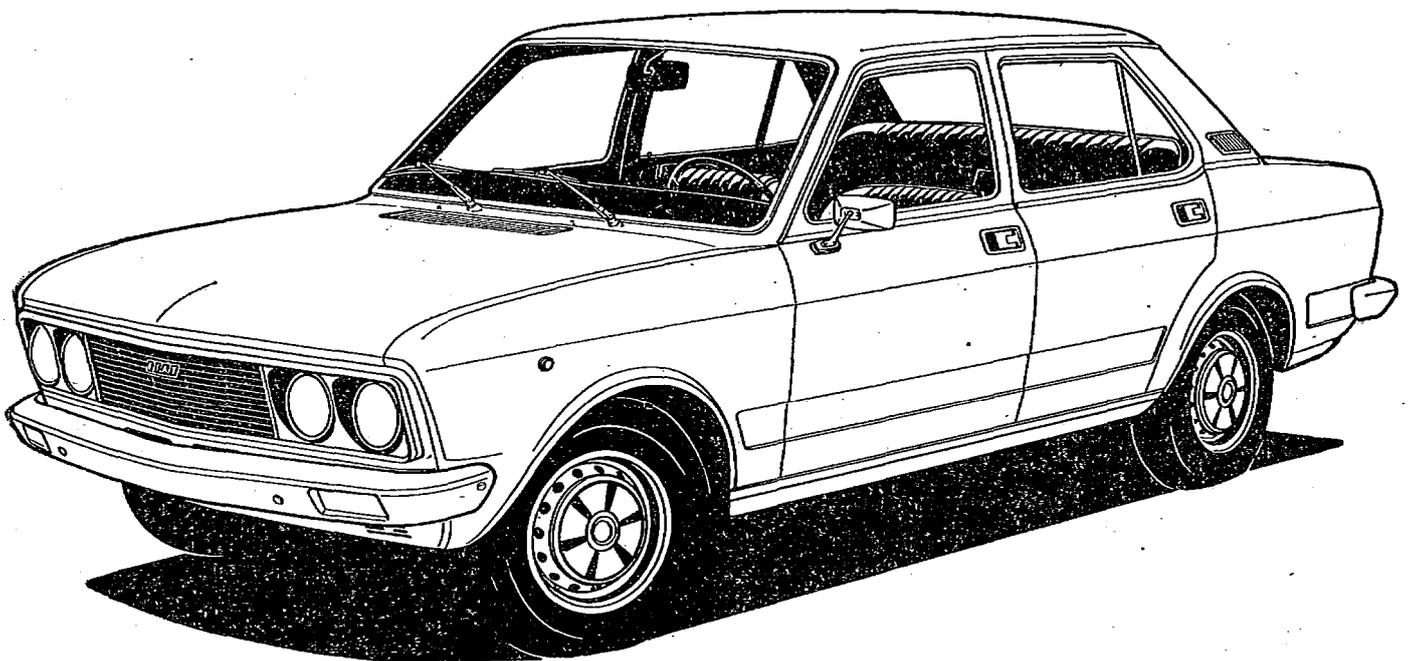
La nuova 132 "1800" a quattro cilindri riassume tutta la nostra esperienza nel campo dei motori che danno elevate prestazioni specifiche assieme ad una grande affidabilità. Per estendere ad un pubblico il più vasto possibile i grandi vantaggi di questa berlina "medio-superiore", abbiamo equipaggiato la 132 anche con un motore "1600": lo standard qualitativo non cambia. È sempre quello di una "2 litri".

due motori: "1800" 105 CV (DIN) ~ 170 km/h

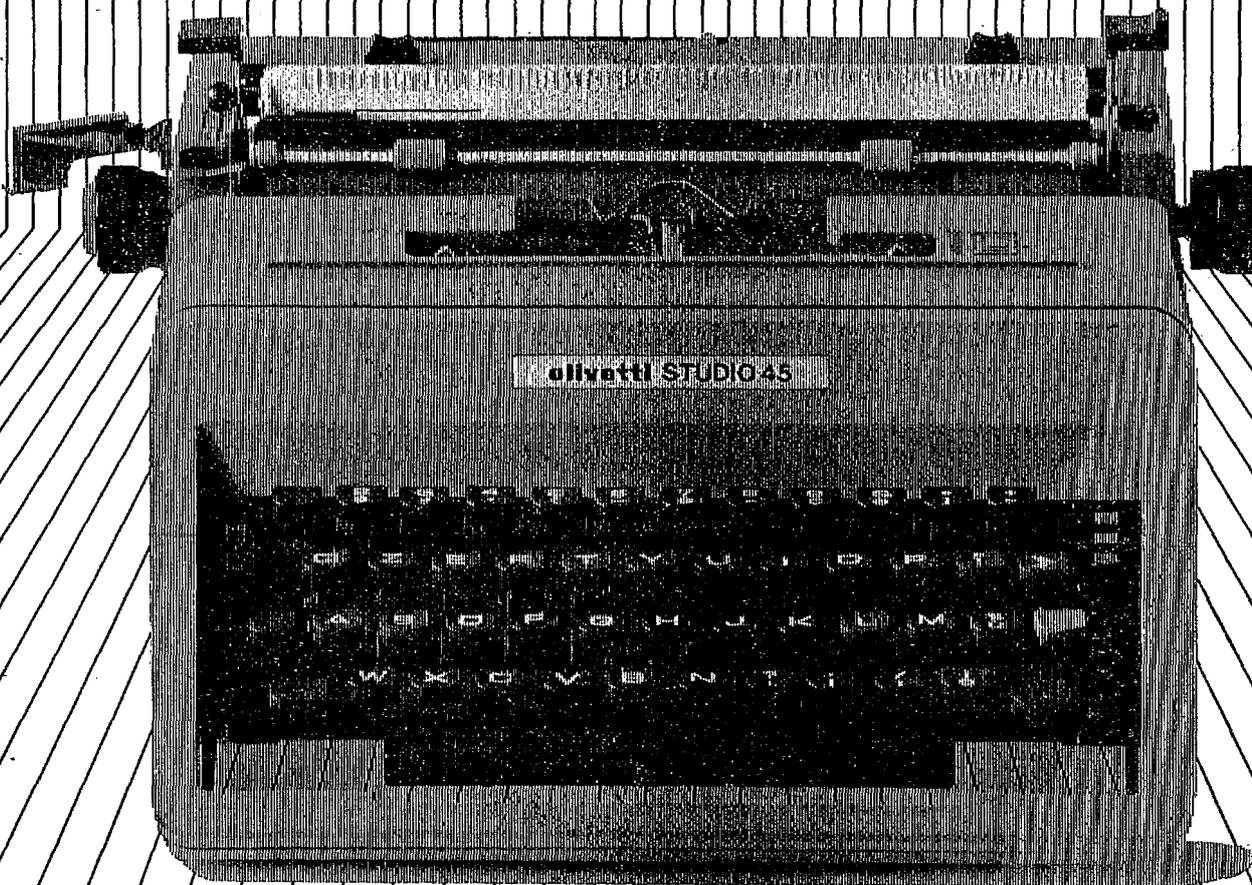
"1600" 98 CV (DIN) ~ 165 km/h

principali dotazioni a richiesta: cambio a cinque marce, cambio automatico, differenziale autobloccante, condizionatore d'aria.

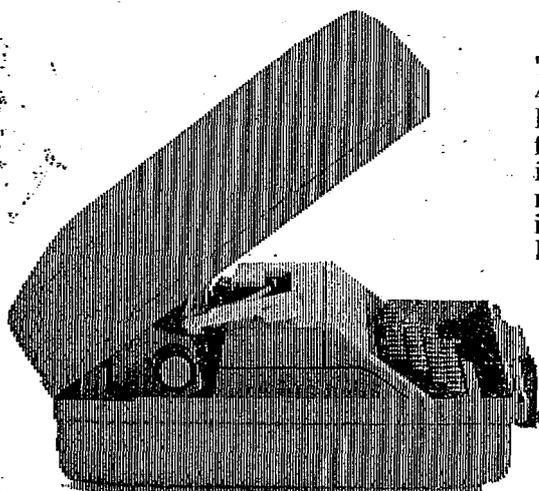
3 versioni: 1800 Special, 1600 Special, 1600 berlina



Una macchina per scrivere per chi vuole di più: completa, forte e facilmente trasportabile



Olivetti Studio 45



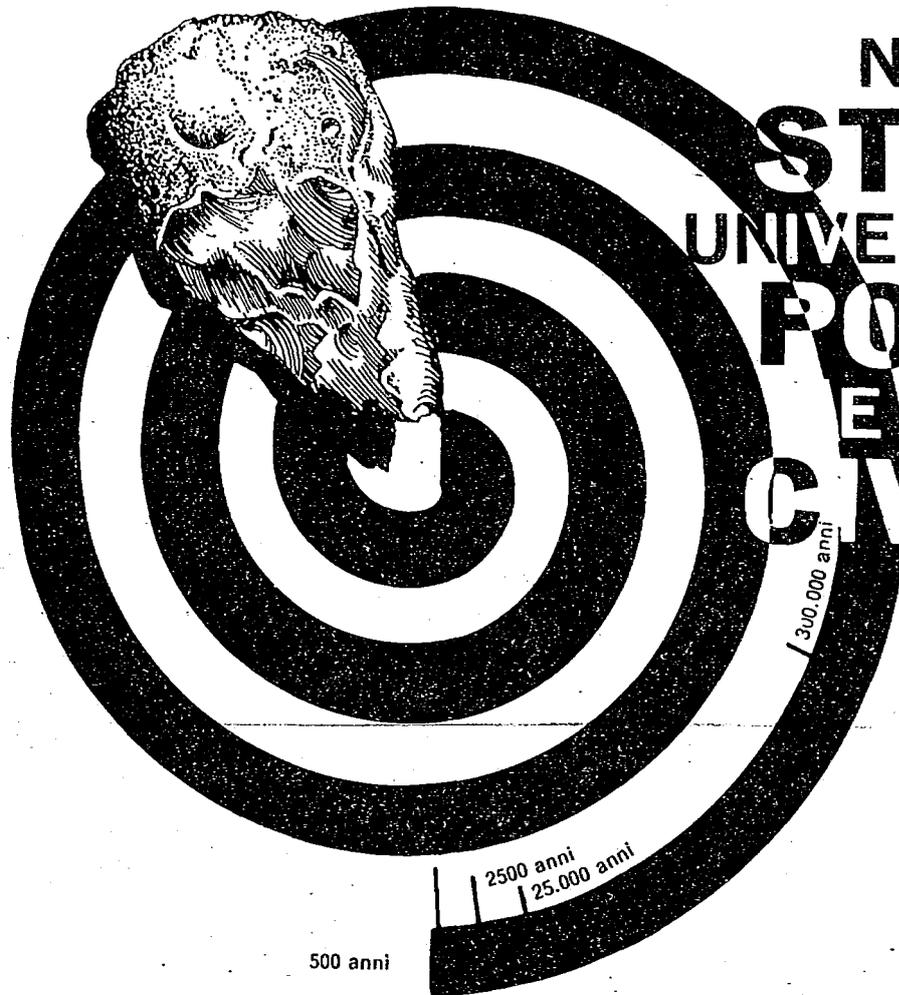
Tutte le caratteristiche e i servizi di una macchina da ufficio:

43 tasti con 86 segni;
barra spaziatrice con dispositivo del «mezzo spazio»;
frizione del rullo;
interlinea a tre posizioni più lo «zero»;
regolatore del tocco a tre posizioni;
incolonnatore;
liberamargine e capoverso automatico;
selettore del nastro a tre posizioni: blu/nero, rosso e neutro;
fermaschede;
deflettori trasparenti con fori tiralinee;
guidacarta scorrevole, leva di bloccaggio del carrello.

Carattere Pica (88 spazi per riga) o carattere Eletto (102 spazi per riga).

Dotata di elegante e pratica valigetta,
pesa poco più di una comune portatile (5,3 kg.).

olivetti



NUOVA STORIA UNIVERSALE DEI POPOLI E DELLE CIVILTÀ'

500 anni

2500 anni

25.000 anni

300.000 anni

Un'opera monumentale che, dalle origini preistoriche dell'umanità, conduce il lettore alla riflessione sui drammatici e appassionanti problemi dell'epoca in cui viviamo in una visione storica universale in cui l'Europa non è più l'unica, esclusiva protagonista.

L'ascesa e la decadenza, le sofferenze e i trionfi di ogni popolo analizzati alla luce dei fattori culturali, politici, sociali, geografici ed economici che caratterizzarono nei millenni il cammino dell'uomo.

20 volumi di testo in più tomi - un atlante storico e un indice analitico - 10.000 pagine - 1.000 tavole fuori testo in nero e a colori - numerosissime illustrazioni, grafici, cartine geografiche e topografiche.

Agenzie in tutti
i capoluoghi di provincia

A COMODE RATE MENSILI

UTET

UTET - CORSO RAFFAELLO 28
10125 TORINO - TELEF. 68.86.66

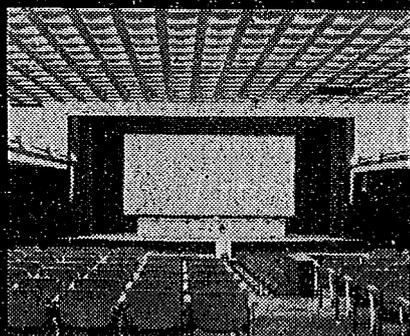




LSPN

a Pugnochiuso i congressisti si sono sempre trovati d'accordo su una cosa: su Pugnochiuso

Si, al Centro Congressi di Pugnochiuso ha sempre successo ogni tipo di riunione: dai congressi ai seminari, dalle presentazioni di nuovi prodotti agli incontri delle forze vendita, dai convegni alle attività teatrali.



L'attrezzatura del Centro è costituita da:

- sala plenaria con oltre 500 posti;
- due grandi sale da 80 posti;
- quattro sale da 40 posti;
- impianto di traduzione simultanea con diffusione radio ricevibile a mezzo di apparecchi individuali di ascolto in tutti i punti del Centro;
- telescriventi, sala stampa, uffici di segreteria e stampa;
- impianti cinematografici, proiezioni diapositive e amplificazione.

Altra sala da 120 posti è disponibile presso l'Albergo Faro.

Anche il Centro Congressi è una realizzazione AGIP nel Centro Vacanze di Pugnochiuso.

FUTURIBILI

48

Anno VI

luglio 1972

Un problema di volontà

JOHAN GALTUNG: *Consensi e dissensi nella ricerca sulla pace*
JOHN K. GALBRAITH: *L'industria, la tecnologia, l'arte e la città*
GIUSEPPE PENNACCHIA: *Ambiente e progettazione*

OPINIONI E DIBATTITI

UMBERTO GORI: *Lo stile politico come variabile previsionale: Willy Brandt*
GIORGIO CARLEVARO: *Chiesa e società nella prospettiva 2000*

RASSEGNE

CONVEGNI: *Industria e qualità della vita: la sfida dell'Europa - La rivoluzione informatica - Dalla persuasione all'informazione.*

LIBRI: *Matamento tecnologico e ricerca dei valori - Europa ed America: le alternative del capitalismo - La fantascienza e il mondo di domani.*

RIVISTE: *La scienza e la tecnica nell'anno 2000 - Il futuro dell'energia nucleare - La fabbrica « on off » e la robotica - I trasporti: fantasia e bisogni - L'Utopia di Thomas More - Le armi non letali - Le nuove riviste.*

RICERCA: *Il Sole: fonte di energia permanente - Radiazioni cosmiche e radiazioni luminose - Il mercato mondiale dei calcolatori.*

NOTE: *Futuribili nel mondo - Lessico futuribile.*

rivista mensile di esplorazione e studio dei futuri possibili

direttore responsabile: PIETRO FERRARO

redattore capo: ALDO ALBERTI

Direzione, Redazione, Amministrazione, Via XX Settembre, 1 - 00187 Roma - Tel. 481759 - 478625 - 487553 - Abbonamento: - L. 8.000 - (Svizzera) L. 9.500 - (Estero) L. 11.000 - Versamenti in c/c postale n. 1/9530 intestato a Editrice Futuribili S.r.l., o con assegno - Tip. G. E. R. - Roma.

Prezzo di un fascicolo per l'Italia: L. 1.000 - per l'Estero: 1.200 - Un fascicolo arretrato: L. 1.200.

Registrato presso il Tribunale di Roma il 29-7-1967, n. 11701 - Spediz. in abbon. postale - Gr. III (70%).

Lasciamo ai nostri collaboratori la responsabilità di quanto affermano.

ECONOMIA E LAVORO

RIVISTA BIMESTRALE DI POLITICA ECONOMICA E SINDACALE

Via Brescia, 29 - 00198 Roma - tel. 86 91 35 -

SOMMARIO

n. 3 maggio-giugno 1972

ARTICOLO

Osvaldo Tarquinio:

Le modifiche strutturali nella economia secondo il Governatore della Banca d'Italia.

Paolo Sylos Labini:

Sull'interdipendenza delle economie europee con particolare riguardo all'economia italiana.

DIBATTITO

Luciano Gallino:

La crisi dell'organizzazione del lavoro

SAGGIO

G. Adam, J. D. Reynaud,

J. M. Verdier:

La contrattazione collettiva in Francia

RELAZIONI INDUSTRIALI

Le relazioni contrattuali in Italia (a cura di A. La Porta e D. Valcavi).

Le relazioni contrattuali nella Comunità europea (a cura di M. Sepi).

RECENSIONI E SCHEDE

OSSERVATORIO

EST-OVEST

QUADRIMESTRALE DI STUDI SULL'EST EUROPEO

Rivista edita dall'ISDEE-ISTITUTO DI STUDI E DOCUMENTAZIONE
SULL'EST EUROPEO, Trieste-Direttore responsabile Tito Favaretto

Anno III

N. 2/1972

INDICE

IPOTESI, STUDI E RICERCHE - ENRICHETTA SPINA, La pianificazione nell'Urss (I) *Organizzazione e metodi*. **RODOLFO SACCO**, Incidenza della pianificazione sul regime delle invalidità dei contratti economici: nella R.F.S. Jugoslava, nella R.S. Romena e nella R.P. Bulgara.

IL SISTEMA DEI PREZZI NEI PAESI SOCIALISTI - BRONISLAW MINC, Problemi teorici delle riforme dei prezzi nei paesi socialisti. **BÉLA CSIKÓS-NAGY**, L'influenza dei prezzi del mercato mondiale sul sistema socialista dei prezzi.

ANALISI E DOCUMENTAZIONE - GHEORGHE MARCU e TRAIN SILEA, Quelques aspects et considérations concernant le développement économique de la Roumanie en 1971. - Crediti e investimenti esteri in Jugoslavia. - Lo sviluppo dell'industria chimica in alcuni paesi del COMECON.

NOTIZIARIO

Direzione, redazione e amministrazione: ISDEE, Corso Italia 27, 34122 Trieste - Tel. 69130 - Abbonamento annuo L. 3.000 (per l'estero L. 4.500) - Abbonamento sostenitore L. 20.000 - Prezzo di questo fascicolo L. 1.500 - L'importo va versato sul C.C.B. N. 4107/3 presso la Cassa di Risparmio di Trieste, Agenzia N. 2.

ANNO XXVI

BIMESTRALE

MONDO APERTO

RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA INTERNAZIONALE

DIRETTA DA GIUSEPPE TUCCI

SOMMARIO n. 3/1972

Janos Fekete La riforma del sistema monetario internazionale e le relazioni economiche est-ovest.

Maurice Toussaint La convertibilità - concetto e portata.

COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE E MERCATI

Zbigniew Brzezinski Il terzo mondo nell'era tecnotronica

Giuseppe Mosti Note portuali
XXVIII Assemblea Generale della Camera di Commercio Italiana per le Americhe

RASSEGNE

Cronache di economia internazionale
Rassegna di pubblicazioni

ORGANO DEL CENTRO ITALIANO
PER LO STUDIO DELLE RELAZIONI ECONOMICHE ESTERE
E DEI MERCATI (CEME)

Abbonamento annuo per l'Italia L. 6.000 - abbonamento annuo per l'estero \$ 15
Direzione e Amministrazione: Via G. A. Guattani, 8 - 00161 - ROMA

Istituto affari internazionali

Publicazioni

Collana dello spettatore internazionale
(collana di volumi edita dal Mulino)

1970

1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - Esaurito.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000.
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - Esaurito.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.
9. **Verso una moneta europea**
di autori vari - Pagine 80 - Esaurito.
10. **Socialismo in Tanzania**
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.

1971

11. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
12. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000.
13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
14. **Una Zambia zambiana**
di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500
15. **Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo**
di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800.
16. **Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000
17. **Presente e imperfetto della Germania orientale**
di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000

1972

18. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500.

19. Spagna memorandum

di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000.

20. La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari.

di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000.

21. Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est

scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bogнар, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi - Pagine 118 - L. 1.500.

22. L'Europa all'occasione del Vertice

a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000.

Papers

1. Il rapporto Jackson: un'analisi critica

di Mario Marcelletti - Pagine 15 - 1971 - L. 500

2. I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche

di M. Cremasco - Pagine 30 - L. 1.000

3. Convegno sulla sicurezza europea

Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - a cura di P. Calzoni - Pagine 14 - L. 500.

4. Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale

di G. A. Sasso - Pagine 19 - L. 500

5. Eurocrazia e presenza italiana

di V. du Marteau - Pagine 36 - L. 1000.

6. Indice analitico dei trattati Cee ed allegati

di L. Boscherini - Pagine 56 - L. 1.000

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000.

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani

di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000.

L'Europa oltre il Mercato comune

di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed

a cura di J. Sztucki - Accademia nazionale dei Lincei - Roma 1970 - Pagine 767 - L. 12.000.

La strategia sovietica: teoria e pratica

a cura di S. Silvestri - Collana orizzonte 2000 - Franco Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 328 - L. 5.000.

Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese
a cura di F. Gelletti - Collana orizzonte 2000 - F. Angeli editore -
Milano 1971 - Pagine 272 - L. 4.500.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. **L'America nel Vietnam**
Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - 1966 - Pagine 195 - L. 1.000.
2. **Introduzione alla strategia**
di A. Beaufre - 1966 - Pagine 100 - L. 1.000.
3. **La Nato nell'era della distensione**
Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000.
4. **Per l'Europa**
Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - 1966 - Pagine 119 - L. 1.000.
5. **Investimenti attraverso l'Atlantico**
di C. Layton - 1967 - Pagine 180 - L. 1.500.
6. **L'Europa e il sud del mondo**
di G. Pennisi - 1967 - Pagine 376 - L. 4.000.
7. **Una politica agricola per l'Europa**
di G. Casadio - 1967 - Pagine 267 - L. 3.000.
8. **La diplomazia della violenza**
di T. S. Schelling - 1968 - Pagine 268 - L. 3.000.
9. **Il Mediterraneo: economia, politica, strategia**
a cura di S. Silvestri - 1968 - Pagine 310 - L. 3.000.
10. **La riforma monetaria e il prezzo dell'oro**
a cura di R. Hinshaw - 1968 - Pagine 174 - L. 2.000.
11. **Europa e Africa: per una politica di cooperazione**
a cura di R. Aliboni - 1969 - Pagine 160 - L. 2.000.
12. **Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**
a cura di R. Gardner e M. Millikan - 1970 - Pagine 310 - L. 4.000.

Documentazioni

(In offset)

- L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale**
(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.
- Le armi nucleari e la politica del disarmo**
(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.
- Ricerca e sviluppo in Europa**
Documenti e discussioni - L. 3.000.
- La politica commerciale della Cee**
(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.
- La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità**
(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pagine 80 - L. 500.
- La fusione delle Comunità europee**
(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale

(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 - L. 1.500.

L'Università europea

Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest

(Atti del convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.

Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra

Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee

(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo

(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale dell'Onu

Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.

Rassegna strategica 1968

(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000.

Les assemblées européennes

A cura di Chiti Batelli - 1970 - Pagine 68 - L. 1.000.

Italo-Yugoslav Relations

(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economic del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500.

Periodici

Iai informa

Mensile dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio gratuito su richiesta.

Lo spettatore internazionale

Trimestrale in lingua inglese diretto da C. Merlini - Abbonamento L. 4.000.

Collana dello spettatore internazionale

Sette o otto volumi all'anno - Abbonamento L. 6.000.

L'Italia nella politica internazionale

Trimestrale a cura di M. Bonanni - Abbonamento L. 9.500.

Istituto affari internazionali

Papers

Vilma du Marteau

Eurocrazia e presenza italiana

L'indagine offre una panoramica della dimensione burocratica comunitaria proponendosi di verificare in maniera più particolare i modi di inserimento e l'efficacia operativa del gruppo dirigente italiano in seno alle istituzioni comunitarie.

Non c'è dubbio che tale argomento può sembrare «minore», se messo accanto ai più generali problemi della democratizzazione delle istituzioni comunitarie o della unione politica; e tuttavia esso consente un'ulteriore e probante dimostrazione delle «carenze» italiane e soprattutto rappresenta una conferma precisa del divario troppo ampio che esiste, da sempre, tra le generiche dichiarazioni europeistiche della classe dirigente italiana e la concreta e quotidiana condotta di partiti, governo e parlamento di fronte alla gestione e alle scelte della Cee.

Paper n. 5, pp. 38, L. 1.000

Loriano Boscherini

Indice analitico dei trattati Cee ed allegati

Nell'indice analitico che l'hai propone, l'autore è riuscito a superare i delicati e complessi problemi che una tale impresa presentava. Basti riflettere al diverso contenuto dei tre trattati e alla sostanziale differenza «costituzionale» che lo Statuto della Ceca presenta rispetto a quelli della Cee e dell'Euratom, per rendersi conto delle difficoltà di ordine metodologico connesse alla redazione di un solo indice per tutti e tre i trattati.

Concepito quindi in termini e con criteri rigorosi questo Indice sarà utile non solo alla falange sempre crescente degli «esperti» dell'europeismo — uomini d'affari, funzionari, giornalisti, ricercatori — ma anche al numero più ristretto degli studiosi e dei cultori di politologia e di diritto comunitario.

Paper n. 6, pp. 56, L. 1.000

Istituto affari internazionali

Collana dello spettatore internazionale

Nel 1972 sono stati pubblicati:

Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971

dell'International Institute for Strategic Studies, pp. 160, L. 1.500.

La Rassegna, arrivata al quinto anno di pubblicazione, costituisce per gli studiosi, gli operatori e per quanti si interessano di politica internazionale, una delle più utili e attendibili fonti di informazione e riferimento degli eventi e sviluppi che hanno caratterizzato l'anno.

Spagna memorandum

di Enrique Tierno Galván, pp. 102, L. 1.000.

Questa raccolta di scritti politici di E. Tierno Galván, militante e leader socialista spagnolo, propone al lettore la condizione della Spagna contemporanea, come viene vista da un esponente dell'opposizione interna antifranchista.

La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari

di B. Colle e T. Gambini, pp. 96, L. 1.000.

L'oggetto di questo rapporto (sintesi di una ricerca commissionata all'Iai dall'Ispe nel quadro della elaborazione del programma economico 1971-75) è la puntualizzazione dei vincoli alla politica economica italiana determinati dall'appartenenza del nostro paese alle comunità internazionali e in particolare alla Comunità europea.

Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est

scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bogнар, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi, pp. 118, L. 1.500.

La raccolta di scritti è basata su tre documenti provenienti « dall'interno » dei paesi socialisti — dovuti ad economisti direttamente responsabili in due dei paesi più impegnati nel processo di riforma: Polonia e Ungheria — mentre il raccordo tra i problemi interni al campo socialista e la più generale analisi dei processi d'integrazione e dei rapporti tra sistemi diversi è fornito da due studiosi occidentali.

Questa collana si compone di 7-8 volumi all'anno che si possono ricevere regolarmente mediante abbonamento (L. 6.000) richiedendolo a: Iai - Viale Mazzini, 88 - 00195 Roma.

Pubblicazioni lai

Modalità di pagamento

Per sottoscrivere abbonamenti o ordinare pubblicazioni singole si consigliano le seguenti modalità:

1. Inviare un assegno, anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento).
2. Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300).
3. Usare il c/c postale n. 1/29435 intestato all'Istituto affari internazionali, indicando nella causale di versamento a quale pubblicazione si fa riferimento e per quale anno (se abbonamento).
4. Ove si desiderasse ricevere una fattura: per la rivista « Lo Spettatore Internazionale » e per la « Collana dello Spettatore Internazionale » richiedere l'abbonamento direttamente alla Società editrice il Mulino; negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.
5. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, ed i coupons internazionali.

Condizioni di abbonamento

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
lai informa , mensile informativo sulle attività dell'lai	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
Lo Spettatore Internazionale , trimestrale in lingua inglese	4.000	4.400 (\$ 7)	5.000 (\$ 8)
Collana dello Spettatore Internazionale , sette-otto volumi all'anno	6.000	7.500 (\$12)	10.600 (\$17)
L'Italia nella politica internazionale , rassegna trimestrale sulla politica estera	9.500	10.000 (\$16)	10.600 (\$17)
Tutte le pubblicazioni summenzionate, la serie Papers e 30 % di sconto sui volumi editi sotto gli auspici dell'lai	20.000	22.000 (\$35)	31.500 (\$50)

Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni l'abbonamento a tutte le pubblicazioni è ridotto a L. 10.000.

Istituto affari internazionali
88, Viale Mazzini - 00195 Roma
Tel. 31 58 92 - 35 44 56

Società editrice il Mulino
6, Via S. Stefano - 40100 Bologna
Tel. 27 78 00

È ormai una sorta di consuetudine, recente ma già consolidata dalle necessità storiche, che nei momenti cruciali della vita delle Comunità europee i capi di stato e di governo dei paesi membri si riuniscano nei cosiddetti «Incontri al vertice».

Perché i Vertici hanno assunto questa importanza per il processo di integrazione economica e politica? Che cosa rappresentano per il futuro dell'Europa? Che rischi comportano? Da questa problematica parte il libro che qui presentiamo, dedicato al Vertice europeo voluto e promosso dal Presidente francese Pompidou. Nel volume si affrontano tutti i problemi oggi sul tappeto dell'Europa comunitaria: l'Unione economica e monetaria, i rapporti con gli Stati Uniti, l'Europa orientale, la Cina, il Giappone ed il Terzo mondo, i problemi della difesa e della politica estera, i progressi da operare nel campo istituzionale per rendere più efficaci e democratiche le attuali strutture della Cee ed infine la posizione che l'Italia dovrebbe sostenere su tutti questi argomenti.

Da un fatto contingente, quello appunto del Vertice europeo e degli argomenti che esso è chiamato ad affrontare, si è colta l'occasione per fare una panoramica su tutti i grandi ed urgenti problemi europei oggi di attualità. È questa un'occasione per ridiscutere un processo di unificazione tanto controverso, per ridestare l'interesse intorno ai punti essenziali di esso e per esaminare con animo sereno il contributo che l'Italia dovrebbe dare in futuro, se la sua vocazione europea continuerà a sorreggerla.

Questo studio dell'Istituto affari internazionali è il frutto di un lavoro di équipe di ricercatori e di studiosi sui problemi dell'integrazione europea. La sua verifica è stata fatta attraverso una nutrita serie di riunioni con rappresentanti delle maggiori componenti politiche, economiche, sociali e culturali italiane che hanno a cuore il futuro dell'Europa e la partecipazione italiana ad essa.