

**Lo Spettatore Internazionale**

---

**Gli eurocrati  
tra realtà e mitologia  
a cura di Riccardo Perissich**

---

**Istituto Affari Internazionali**

**Agenor Bruxelles**

# Lo Spettatore Internazionale

---

Lo Spettatore Internazionale è una collana di pubblicazioni dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Essa comprende l'edizione italiana della rivista bimestrale « Lo Spettatore Internazionale » ed una serie di quaderni ad essa collegati. Ogni fascicolo della collana ha per tema un singolo problema connesso con la politica internazionale e sarà il risultato di ricerche promosse dall'Istituto o una antologia delle migliori pagine estere sullo stesso argomento.

L'intera collana viene inviata nel quadro dell'abbonamento a tutte le pubblicazioni Iai. Per i soli sei numeri della rivista è invece previsto un apposito abbonamento.

L'edizione inglese (trimestrale) della rivista oltre a contenere una selezione di articoli e studi italiani, pubblica una versione ridotta del bollettino « L'Italia nella politica internazionale ».

Anno V, numero 3, maggio-giugno 1970

---

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Direttore editoriale : Bruno Musti de Gennaro

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

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

Spedizione in abbonamento postale Gruppo IV



Copyright © 1970 by Istituto affari internazionali, Roma  
CL 27-0079-4

# **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**

## **Rapporto sulla Commissione Rey**

**a cura di Riccardo Perissich**

**Società editrice il Mulino**

**Bologna**

Questo studio è il risultato di un lavoro compiuto in collaborazione dall'Iai (con la partecipazione dei sigg. Gianni Bonvicini, Bruno Colle e Paolo Ponzano) e dal gruppo che fa capo alla rivista « Agenor » di Bruxelles, sotto la direzione di Riccardo Perissich, responsabile degli studi sull'integrazione europea dell'Iai. I vari capitoli sono stati scritti da diverse persone, ma discussi collettivamente e armonizzati dal curatore, che ha la responsabilità della redazione finale.

# Indice

pag.	7	Introduzione
	13	I. L'eredità di Hallstein
	33	II. La degenerazione del sistema istituzionale
	51	III. L'adesione britannica e la fusione dei trattati
	63	IV. La politica agricola della Commissione
	73	V. La politica economica e i problemi monetari
	89	VI. Tre anni di Commissione unificata
	97	VII. L'avvenire della Commissione
		Appendici
	115	I. Dichiarazione della Commissione delle Comunità europee
	119	II. Epistolario Debré-Rey-Mansholt

# Introduzione

Come ogni costruzione politica nata in un momento in cui gli uomini chiamati a decidere sono incerti e confusi sulle cose da fare, scettici sui risultati, ma comunque consapevoli della direzione in cui ci si deve muovere, la Comunità economica europea è una costruzione che rifiuta ogni definizione schematica. Per anni gli studiosi, analizzando il trattato e quella mistificazione del processo politico che i giuristi italiani chiamano « la volontà del legislatore », hanno tentato di stabilire la natura dell'ordinamento comunitario, oppure di prefigurare l'assetto a cui la Comunità sarebbe arrivata al termine della sua evoluzione. I fatti, particolarmente ricchi ed imprevisti, si sono puntualmente incaricati di smentire ogni previsione.

La Cee, come pure le altre due Comunità esistenti, la Ceca e l'Euratom, è il risultato del tentativo di adattare alla realtà europea un prodotto della scienza politica americana, noto come metodo « funzionalista ». Esso consiste nell'affidare la soluzione di determinati problemi, interni o internazionali, ad una agenzia specializzata, dotata di un sufficiente grado di indipendenza e dei poteri necessari per assolvere il suo compito con efficacia. È chiaro che s'introduce così un elemento di svalutazione della funzione « politica », poiché l'autorità di queste agenzie è svincolata da ogni riferimento alle tradizionali fonti, carismatiche e democratiche, della legittimità politica. Non a caso, del resto, l'esperienza funzionalista precedente alla Cee, è rimasta legata a settori estremamente limitati, sempre controllabili dal potere politico e che non potevano in alcun modo mettere seriamente in discussione la sovranità dello stato. Applicato alle relazioni internazionali il metodo funzionalista costituisce una decisa innovazione poiché si distacca dalle tradizionali forme di organizzazione internazionale, senza per altro prefigurare un ordinamento federale.



Nato in America il funzionalismo ha conosciuto la sua piú grande fortuna in Europa, dove però si è trasformato in un'esperienza del tutto originale ed è diventato lo strumento principale attraverso il quale gli europei occidentali hanno tentato di organizzare la pacifica convivenza dei loro popoli. La costruzione europea è un processo in cui confluiscono, come ha notato Altiero Spinelli<sup>1</sup>, tre diversi tentativi di affrontare il problema dell'integrazione: quello che vuole sviluppare essenzialmente i metodi funzionalisti; quello che vuole arrivare alla costruzione di uno stato federale; quello che vuole semplicemente escogitare formule efficaci di cooperazione permanente tra stati sovrani.

« ... I funzionalisti sono d'accordo con i confederalisti nel rinunciare ad un potere politico comune che prenda le decisioni, e si rimettono per esse all'accordo tra i governi dei paesi associati. Essi sono invece d'accordo con i federalisti contro i confederalisti nel chiedere che comunque, una volta presa la decisione, l'esecuzione ed il controllo di essa siano affidati ad una amministrazione comune indipendente dagli stati membri »<sup>2</sup>.

Ciò che si è storicamente realizzato, rappresenta senz'altro un successo dell'approccio funzionalista, ma contiene una determinante dose di ambiguità. Innanzitutto poiché il campo di applicazione del trattato di Roma istitutivo della Cee copre un settore, l'insieme dell'economia, che è di per sé talmente vasto e complicato da superare e travolgere le ipotesi settoriali su cui era basato il funzionalismo. Inoltre il trattato è stato il risultato di una battaglia politica; mentre i confederalisti sono riusciti ad introdurre notevoli correzioni e garanzie per la sovranità degli stati, i federalisti sono riusciti a dare all'intero processo la caratteristica che esso dovrebbe costituire una tappa per giungere, in un futuro piú o meno lontano, alla creazione di un vero potere politico e di un ordinamento federale. Poiché i politici sono di natura scettici di fronte ad ogni metodo tendenzialmente tecnocratico, la Comunità non si è sviluppata secondo un'armonica applicazione dei principi funzionalisti, ma secondo alterni tentativi di piegare questo modello alle esigenze della battaglia federalista o dei suoi oppositori.

Del resto il funzionalismo europeo, concepito da Jean Monnet, applicato, come vedremo, dagli artefici della politica comunitaria di questi anni e razionalizzato da studiosi come Haas, Lindberg o Duclos è sempre stato soggetto a influenze notevoli da parte del pensiero federalista. I federalisti, come già i mazziniani del Risorgimento reclamavano un potere europeo democratico che fosse diretta espressione della sovranità popolare attraverso un'Assemblea costituente. I funzionalisti,

<sup>1</sup> Altiero Spinelli, *Rapporto sull'Europa*, Comunità, Milano, 1965, pp. 18-31.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 19.

finivano per accettare, più o meno esplicitamente l'idea che si sarebbe dovuti arrivare ad un potere politico, ma ritenevano che ciò fosse più facilmente realizzabile attraverso la graduale integrazione delle strutture economiche e la creazione di strumenti istituzionali di decisione comuni. All'Europa dei popoli si contrapponeva quella delle « realtà » e degli « uffici », ma il risultato finale doveva essere in qualche modo lo stesso.

Per giustificare la dinamicità del loro processo i funzionalisti avevano elaborato una teoria detta degli « spill over effects » che rappresenta il punto centrale della loro strategia<sup>3</sup>. L'integrazione in un settore avrebbe reso necessario un trasferimento di potere ad istituzioni comuni ed avrebbe a sua volta provocato la necessità di integrazione in un altro settore e quindi un ulteriore trasferimento di potere. Inoltre le successive tappe dell'integrazione avrebbero modificato l'equilibrio degli interessi organizzati, mettendo in evidenza quelli che erano interessati al proseguimento del processo e quindi al sostegno delle istituzioni stesse. Si sarebbe così creata una reazione a catena che avrebbe gradualmente portato alla completa integrazione economica e politica.

Ciò spiega perché l'esistenza e il funzionamento di istituzioni comuni, che è la chiave di volta del sistema comunitario, siano stati anche i nodi in cui si sono centrate le dispute più accese. Come è noto, gli obiettivi del trattato, cioè la progressiva integrazione economica dei sei paesi, vengono raggiunti attraverso decisioni successive prese dal Consiglio dei ministri degli stati membri. Il Consiglio non è tuttavia l'unica istituzione esistente. Vi è un Parlamento, composto di rappresentanti dei Parlamenti nazionali, che però non ha ancora potere di decisione, e vi è una Corte di giustizia incaricata di dirimere le controversie sull'interpretazione del trattato. Soprattutto però vi è una Commissione esecutiva, che rappresenta l'elemento più originale del sistema comunitario e la cui azione ha di fatto caratterizzato lo sviluppo di tutti questi anni.

I membri della Commissione vengono nominati dai governi, ma sono totalmente indipendenti da essi per la durata del mandato, di quattro anni rinnovabili. Il Presidente è nominato dai governi per due anni, anch'essi, a norma di trattato, rinnovabili.

I compiti della Commissione sono molteplici. Deve promuovere la graduale applicazione del trattato e quindi la realizzazione della integrazione economica. Praticamente tutte le decisioni del Consiglio

<sup>3</sup> La teoria degli « spill over » ha ricevuto la sua più completa elaborazione da E. B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, Stanford, 1958 e *Beyond the Nation State*, Stanford University Press, Stanford, 1968.

dei ministri devono essere adottate sulla base di una proposta della Commissione. Anche nei casi in cui il Consiglio dei ministri può decidere a maggioranza qualificata, il testo proposto dalla Commissione può essere modificato solo all'unanimità.

Ha l'incarico di sorvegliare che gli stati applichino correttamente le disposizioni del trattato e i regolamenti adottati. In caso di infrazione può ricorrere alla Corte di giustizia. Può indirizzare agli stati raccomandazioni, e in alcuni casi direttive vincolanti, per questioni che interessano lo sviluppo e l'equilibrio interno della Comunità.

Per alcuni settori dispone di poteri di esecuzione diretta. In particolare amministra i fondi comuni, soprattutto quello per la gestione della politica agricola.

Per espletare le sue funzioni la Commissione dispone di uffici propri composti da funzionari che dipendono direttamente da lei.

La Commissione è un organo collegiale. Ogni sua decisione è quindi presa in comune. Tuttavia per prassi ogni Commissario si è visto affidare un settore di competenza specifica.

Il numero dei Commissari è stato fissato in nove dal trattato di Roma. In seguito al trattato dell'8 aprile 1965 che ha realizzato la fusione dei tre esecutivi della Cee, Ceca ed Euratom, i Commissari sono stati provvisoriamente portati a quattordici. Essi dovranno però tornare a nove dopo il 1° luglio 1970, a meno che il Consiglio dei ministri non decida diversamente.

È chiaro che tutte queste attribuzioni fanno dell'esecutivo comunitario l'organo centrale del processo d'integrazione. Il suo ruolo è sempre stato quindi estremamente controverso poiché può essere interpretato in maniera molto differente a seconda della concezione che si ha della unificazione europea. Nella prospettiva funzionalista la Commissione ha un ruolo ben preciso di paziente costruttore della Europa degli uffici, degli interessi organizzati e delle realtà economiche, in sostanza di creatrice di « spill over ». Per i federalisti essa è invece l'embrione di un governo europeo: i suoi compiti attuali devono quindi essere considerati soprattutto in chiave politica e tenendo conto degli sviluppi futuri. Per i confederalisti invece la Commissione deve essere soprattutto un efficiente segretariato per facilitare gli accordi dei governi.

Nello scontro fra queste diverse concezioni una parte importante è spettata all'idea che la Commissione stessa ha avuto del proprio ruolo, alle sue ambizioni e alla capacità, o incapacità, di realizzarle.

Ci proponiamo qui di analizzare alcuni episodi significativi dell'attività della Commissione delle Comunità. Pur tenendo conto dell'esperienza e dell'evoluzione che si è verificata durante tutto l'arco dell'applicazione del trattato di Roma, abbiamo voluto concentrarci

particolarmente sul periodo che ha seguito la fusione delle tre Commissioni.

Questo studio non pretende di essere completo. Sono stati ad esempio trascurati alcuni settori, che sono pure importanti, come la cooperazione tecnologica, la crisi dell'Euratom, la politica energetica e alcuni recentissimi sviluppi, come l'annunciato memorandum sulla politica industriale, che non è stato ancora pubblicato al momento di finire il lavoro. Per quanto riguarda la cooperazione economica e monetaria, il termine dello studio ci coglie in una fase di movimento in sede comunitaria, di cui è già possibile definire le grandi linee, ma non certo prevedere, e quindi analizzare, gli aspetti concreti. Gli esempi esaminati vanno quindi considerati come significativi « test cases » piú che come un panorama esauriente della politica della Commissione Rey.

Abbiamo infine cercato di mantenere la massima umiltà nel giudicare l'azione di chi era investito di tutte le responsabilità e ne ha quindi dovuto sopportare da solo il peso. Ma poiché la nostra era un'analisi politica e non sulla capacità delle persone, e poiché in politica non contano tanto le intenzioni quanto i risultati, che sono di interesse comune, abbiamo pensato di non poterci sottrarre al dovere di esprimere, quando necessario, delle critiche che hanno il solo scopo di contribuire in modo costruttivo alla causa europea. Questi primi anni di attività della Commissione unificata, non sono stati certo un'epoca ricca di successi e di soddisfazioni per i Commissari europei, che de Gaulle bollava di « tecnocrati senza patria e irresponsabili » e che altri chiamano semplicemente, a volte con malcelato disprezzo, a volte con fiduciosa speranza, gli eurocrati. Ora che il processo di integrazione sta forse riprendendo la sua strada, molti equilibri e molte prospettive saranno modificate. Tuttavia, comprendere in che condizioni la Commissione sta per affrontare questa nuova fase della costruzione europea può essere di qualche utilità per affrontare i problemi di domani nella loro reale dimensione e preparare le azioni future.

# I. L'eredità di Hallstein

Fin dalla nomina della prima Commissione della Cee, nel 1958, fu chiaro che esisteva una notevole disparità di punti di vista fra i governi circa il tipo di persone che dovevano farne parte e quindi, implicitamente, circa il suo ruolo. Il Belgio e l'Olanda nominarono degli ex ministri e ciò starebbe a dimostrare, almeno entro certi limiti, che questi paesi consideravano la Commissione un organo politico. In Francia e in Germania si affermò invece immediatamente la tendenza a nominare degli alti funzionari, o comunque dei tecnici di grande competenza. L'Italia si dimostrò dapprima incerta, per scivolare poi verso un accrescimento del peso dei « tecnici ». Un'altra caratteristica dei Commissari italiani è stata quella di mutare con una certa frequenza, il che non ha certo contribuito a rafforzare il loro peso nella Commissione.

Se l'origine dei Commissari ci dice qualcosa sull'atteggiamento dei governi, è tuttavia poco indicativa rispetto alla politica che essi hanno effettivamente perseguito. La Commissione che è stata in carica, con qualche mutamento nei suoi ranghi, dall'entrata in vigore dei trattati fino al 1967, fu caratterizzata più di ogni altra cosa dalla persona del suo Presidente, Walter Hallstein. Professore di diritto ed in seguito alto funzionario del governo federale tedesco nel quale aveva ricoperto la carica di Sottosegretario di stato agli affari esteri, Hallstein era legato alla politica di Adenauer, fondata sullo sviluppo dell'integrazione europea ad occidente e sul netto rifiuto di ogni concessione ad oriente, in particolare sul problema tedesco. Al suo nome è legata la « dottrina Hallstein » che vedeva nella Repubblica federale l'unica rappresentante dell'intero popolo tedesco e minacciava quindi la rottura delle relazioni con qualunque governo avesse riconosciuto la Ddr. La sua forte personalità diede un ruolo tutto

particolare alla figura del Presidente della Commissione, che formalmente avrebbe dovuto essere solo un primus inter pares.

Tuttavia, come nei governi nazionali si afferma, accanto alla figura del premier, quella di alcuni altri ministri, particolarmente influenti, che costituiscono il « gabinetto » che governa effettivamente il paese, così la Commissione Hallstein è caratterizzata dall'azione di alcuni alti uomini che, più per la loro personalità e lo spirito di iniziativa che per l'incarico specifico occupato, contribuirono a definire la politica della Commissione nei primi dieci anni di vita.

Sicco Mansholt, socialista olandese, era stato ministro dell'agricoltura nel suo paese e come tale aveva promosso la riforma dell'agricoltura dell'Olanda; nella Commissione gli furono affidati i problemi agricoli. Robert Marjolin, era invece un tipico tecnocrate francese, prima professore universitario e poi alto funzionario del governo francese; gli furono affidati gli affari economici e finanziari. Jean Rey, liberale belga, era stato ministro degli affari economici nel suo paese; gli furono affidate le relazioni esterne della Comunità. Nell'azione di questi uomini e, in genere, della Commissione Hallstein, si possono distinguere tre periodi.

Il primo va dall'entrata in vigore del trattato al fallimento dei negoziati sul « piano Fouchet »<sup>1</sup> e al primo veto francese all'adesione britannica, nel gennaio 1963. Esso è caratterizzato dall'impostazione del disarmo tariffario; i problemi di struttura dell'economia europea non erano ancora emersi con chiarezza; non si parlava di gap tecnologico o di mercato dell'euro-dollaro, e tutti si aspettavano grandi risultati dall'apertura dei mercati.

L'azione della Commissione si concentrò soprattutto nel mettere in moto il meccanismo che avrebbe consentito di eliminare progressivamente le dogane. Fu impostato un formidabile lavoro di studio e di approfondimento tecnico; ma l'opera più importante degli eurocrati fu la rete di contatti, di pressioni, di educazione europea compiuta nei confronti delle amministrazioni nazionali e degli interessi economici costituiti (industriali, sindacati, organizzazioni professionali ecc.).

Se si pensa che molti ambienti industriali erano piuttosto freddi, se non ostili, di fronte al mercato comune, oppure alle inevitabili resistenze più o meno passive di amministrazioni spesso abituate a lun-

<sup>1</sup> Dal nome di C. Fouchet, diplomatico francese e Presidente di un gruppo di esperti incaricato, dopo il vertice dei Capi di stato e di governo dei sei paesi tenuto a Bonn nel 1961, di preparare un piano di unione politica.

Il piano prevedeva consultazioni politiche istituzionalizzate, con l'ausilio di un segretariato. Fu respinto dai cinque, soprattutto da Italia ed Olanda, che volevano immettervi degli elementi sovranazionali e farvi partecipare la Gran Bretagna.

ghe tradizioni protezioniste, questo lavoro deve essere considerato un capolavoro dell'Europa degli uffici. Gli ambienti industriali furono in gran parte convertiti. La conversione diventò in molti casi entusiasmo non appena si fecero sentire i primi effetti propulsivi dell'apertura dei mercati. Gli alti funzionari, abituandosi a frequenti contatti reciproci e con gli organi comunitari, incominciarono a rompere molti vecchi schemi diventando spesso a loro volta difensori dell'integrazione presso i rispettivi governi. Seguendo un esplicito invito di Hallstein, i funzionari della Comunità si calavano nel tessuto produttivo e amministrativo dell'Europa infondendovi uno spirito nuovo e aprendo prospettive insospettate.

L'intransigenza meticolosa della Commissione nell'applicazione del trattato, appoggiandosi su scadenze in gran parte automatiche, poteva inoltre contare sull'appoggio dei governi. Le resistenze politiche che si sono manifestate in seguito certamente già esistevano, ma venivano mascherate dal fatto che i governi, pungolati energicamente dalla Commissione, non potevano rifiutarsi di adottare misure così dettagliatamente previste dal trattato e che, del resto, non provocavano per il momento alcun reale trasferimento di potere.

La Comunità diventava quindi, nella visione di Hallstein, una imponente costruzione giuridica capace di produrre una integrazione nella « società reale », quella cioè degli interessi economici. Sull'onda di questo entusiasmo la Commissione si dedicava alacremente a preparare i passi successivi, compiendo studi ed elaborando le prime proposte. Si ponevano le basi e si concludevano i primi accordi della politica agricola; si preparavano le prime proposte di politica commerciale; si impostavano i meccanismi di cooperazione nella politica di congiuntura e di coordinamento delle politiche economiche, sino a concepire una « politica a medio termine », che avrebbe dovuto costituire un quadro organico per una armonizzazione delle politiche nazionali. L'accento era però posto sul mercato e quindi il problema dei poteri di decisione e dei relativi strumenti di intervento sembrava meno impellente.

Si instaurava un eccitante dialogo fra la limpida chiarezza delle soluzioni elaborate a Bruxelles, la concretezza degli interessi, e le amministrazioni nazionali. La grande assente era la politica. Tuttavia, perché non credere che, superati e lasciati in disparte dalla crescita della società europea e dalla superiore solidità delle proposte comunitarie, i governi sarebbero stati inevitabilmente trascinati nel gioco?

Contemporaneamente la Commissione, forte del prestigio acquistato, cercava di consolidare la sua posizione anche sul piano formale. È l'epoca dei « tappeti rossi » e del minuzioso cerimoniale con cui il Presidente della Commissione riceveva le credenziali delle missioni

diplomatiche estere accreditate presso la Comunità.

La costruzione comunitaria inoltre si appoggiava sul « grande disegno » kennediano; oltre oceano si era impazienti di trattare con i rappresentanti del partner europeo.

## **La battaglia sui regolamenti agricoli**

La crisi che determinò la fine di questa prima fase fu di ordine squisitamente politico. Il fallimento dei negoziati sul « piano Fouchet » e il primo veto francese alla Gran Bretagna misero in luce la mancanza di accordo fra gli stati circa gli obiettivi politici dell'integrazione e provocarono una profonda crisi di sfiducia.

Il ruolo della Commissione non era tuttavia direttamente coinvolto. È vero che de Gaulle aveva già avuto la cura di enunciare la sua concezione intergovernativa di « Europa delle patrie », che escludeva ogni forma di sovranazionalità. Tuttavia il governo e l'amministrazione francesi, restavano i più efficaci sostenitori del lavoro comunitario; la collaborazione fra Bruxelles e Parigi era assai stretta. Non essendo ancora stata coinvolta in uno scontro diretto la Commissione poteva in effetti sperare che i dissidi emergenti sulla politica estera non avrebbero compromesso la solidarietà sull'integrazione economica. Quella stessa « forza delle cose » cui si appellava de Gaulle era ancora la carta segreta della Commissione.

Benché ci fosse già chi avvertiva che il problema inglese era ormai diventato l'incubo permanente della costruzione europea, la notevole ambiguità del primo tentativo di McMillan, poteva far credere che fosse possibile, e secondo alcuni auspicabile, puntare tutto sull'integrazione a sei. Comunque, la Commissione Hallstein non è certo da annoverare tra i più accesi fautori dell'adesione britannica.

Per sbloccare la situazione politica creatasi dopo il veto alla Gran Bretagna, il ministro degli esteri tedesco, Schroeder, propose che in futuro lo sviluppo della integrazione fosse articolato in modo da equilibrare le concessioni che uno stato avrebbe effettuato in un settore con i vantaggi che avrebbe tratto in un altro. Ciò significava che gli stati, e in particolare la Germania, non erano più disposti a fare concessioni senza contropartite immediate. Nel caso specifico, la Germania era disposta a completare la politica agricola purché si fosse realizzato un accordo sul Kennedy Round. Si introduceva così la nozione di sincronizzazione. Se la situazione fosse stata diversa, e soprattutto se la Commissione avesse avuto veramente i poteri di un governo, tutto ciò avrebbe significato solo che bisognava passare da un approccio settoriale, che rischiava di creare squilibri, ad una con-



cezione globale dello sviluppo della Comunità. La posizione della Commissione ne sarebbe quindi uscita rafforzata.

La realtà era invece che gli stati riaffermavano il loro diritto di controllare nei dettagli ogni progresso. L'esigenza del compromesso, fatto sulla base del minimo rischio, comportava il pericolo di frenare lo slancio dei settori più dinamici e comprometteva la libertà della Commissione nella scelta della priorità. I governi non erano più disposti a subire un'integrazione progettata unicamente a Bruxelles. La Commissione accettò quindi il principio della sincronizzazione con molta riluttanza. Come ha scritto in proposito Beniamino Olivi:

« Il metodo della sincronizzazione proposto dal ministro Schroeder e approvato con decisione del Consiglio dei ministri il 9 maggio 1963 consisteva nell'isolare, fra le questioni pendenti, quei problemi atti a garantire l'immediata reciprocità dei vantaggi e delle concessioni. L'esempio più cospicuo dell'applicazione di tale metodo si ebbe nel lungo negoziato del dicembre 1963 quando i tedeschi accettarono la politica agricola comune in cambio di sostanziali progressi nella posizione comunitaria in ordine al Kennedy Round. Se pure tale pratica può essere considerata una degenerazione del metodo comunitario, essa sottolinea le insufficienze dell'attuale strumento istituzionale.

Non vi è dubbio che i trattati istituzionali, quali quelli costitutivi delle Comunità esistenti, abbiano profondamente innovato rispetto al concetto classico di reciprocità che ha sempre costituito il substrato materiale di ogni regolamento di interessi in via convenzionale.

Il concetto di reciprocità sotteso a tali trattati sostituisce infatti al principio della simmetria delle concessioni il criterio del negoziato permanente e dell'equilibrio dinamico. Ma tale metodo, per la sua intrinseca natura, presuppone la permanenza del reciproco affidamento delle parti. Qualora questo venga a mancare, i meccanismi istituzionali non dispongono di correttivi capaci di impedire la regressione verso la vecchia pratica contrattualistica non esistendo ancora un organo di decisione che incarni autonomamente l'interesse comunitario »<sup>2</sup>.

Inoltre, si potrebbe aggiungere, la sincronizzazione dei vantaggi reciproci non si sarebbe necessariamente effettuata su questioni di interesse comunitario. Problemi squisitamente politici sarebbero comparsi come elementi di negoziato e la Commissione si sarebbe quindi trovata in condizione di inferiorità rispetto agli stati.

Nonostante queste difficoltà la Commissione non disarmò ed è il secondo periodo, che va dal 1963 alla crisi del 30 giugno 1965,

<sup>2</sup> Beniamino Olivi, *L'Europa difficile*, Comunità, Milano, 1965, p. 165.

che può essere considerato « l'epoca ruggente » della Commissione Hallstein. L'opera di elaborazione delle proposte e i progressi nel disarmo doganale furono addirittura accelerati. Il fatto è che il tandem Hallstein-Mansholt, aveva un asso nella manica, un punto di forza da cui imporre un progresso decisivo e battere le resistenze degli stati: la politica agricola comune.

In questo caso non si trattava solo di eliminare le dogane, ma anche di costruire una organizzazione di mercato che avrebbe dovuto essere gestita a Bruxelles attraverso l'impiego di notevoli mezzi finanziari. Nell'attuazione di questa politica la Commissione era forte delle disposizioni del trattato, che ponevano delle scadenze molto precise.

Essa si era inoltre assicurata l'appoggio delle organizzazioni agricole. È vero che questo appoggio era stato pagato con una impostazione basata soprattutto sul sostegno dei prezzi, ma gli effetti non si erano ancora fatti sentire e il fatto di procedere settorialmente senza una politica economica generale, in fondo facilitava le cose.

La Commissione poteva però contare soprattutto sulla formidabile alleanza del governo francese che faceva della politica agricola un « préalable » rispetto a tutti gli altri problemi. Per quanto ibrida e ambigua, era l'alleanza tra la ragione e la forza ed era quindi imbattibile. Non poté certo opporsi il governo tedesco, troppo debole politicamente per mantenere una posizione che avrebbe finito per bloccare l'intero processo di integrazione. La Germania fu comunque placata con una politica di prezzi alti e con l'avvio del Kennedy Round. Il veto a Londra, infine, rendeva tutto più facile.

Ma il disegno della Commissione era più audace. L'imponente meccanismo della politica agricola comune avrebbe spostato a Bruxelles poteri e disponibilità finanziarie che non era più possibile, e soprattutto democratico, gestire servendosi degli imperfetti strumenti istituzionali esistenti. Si avvicinava inoltre il momento della totale eliminazione delle barriere doganali tra gli stati membri e si sarebbe attuata così la libera circolazione delle merci. Le merci provenienti dai paesi terzi sarebbero quindi state sottoposte alla sola tariffa doganale comunitaria, nel luogo di entrata nella Comunità, a prescindere dalla loro reale destinazione. Si doveva quindi affrontare il problema, di difficilissima soluzione, della ripartizione degli introiti doganali.

Nel giugno del 1965 il Consiglio dei ministri doveva approvare, su proposta della Commissione, il nuovo regolamento finanziario sulla politica agricola comune.

Nel marzo la Commissione presentò un pacchetto di tre proposte in cui tutte queste questioni venivano affrontate. Si fissavano defi-

nitivamente i principi della politica agricola comune già enunciati nei negoziati del 1962, sulla base della preferenza ai prodotti comunitari e della integrale solidarietà finanziaria nello smercio delle eccedenze, a patto che queste fossero vendute secondo una politica commerciale decisa in comune. Si proponeva che tutte le spese comunitarie fossero conglobate in un unico bilancio da finanziare con i proventi dei prelievi agricoli e delle entrate della tariffa esterna comune. Questo bilancio avrebbe dovuto essere controllato dal Parlamento europeo; di cui si attendeva l'elezione a suffragio universale.

Un bilancio il cui ammontare previsto era di circa 3.000 milioni di dollari, circa un quinto del bilancio italiano, sarebbe stato quindi amministrato democraticamente dalle istituzioni comunitarie. Se si pensa che si avvicinava la scadenza della seconda tappa del periodo transitorio e che quindi, in base al trattato, praticamente tutte le decisioni avrebbero dovuto essere prese a maggioranza, si può comprendere in pieno l'importanza di queste proposte. Esse accettavano sostanzialmente il contenuto della politica agricola richiesta dai francesi, ma cercavano di sfruttare proprio l'interesse francese per produrre un salto qualitativo nello sviluppo della Comunità.

Era il trionfo della logica e, soprattutto, del « metodo funzionalista ». Gli uffici comunitari, costruendo l'integrazione economica pensavano di avere creato una situazione irreversibile, che rendeva necessario un trasferimento di potere tale da porre le basi di una vera e propria struttura federale. A quel punto l'alleanza tra la ragione e la forza si ruppe. Vinse la forza.

## **Il compromesso di Lussemburgo**

Il 30 giugno 1965 terminò la grande avventura di Hallstein. I secchi e risoluti « niet » di Couve de Murville, questo Molotov elegante e cortese, sublimazione dell'ideale umano di tutti gli « inspecteurs des finances » e tormento dei suoi colleghi ministri, mettevano la parola fine all'illusione tecnocratica. Fu la massiccia riaffermazione della politica, del potere, della realtà degli stati.

Rifiutare le proposte della Commissione significava andare incontro a soluzioni costose, irrazionali e antidemocratiche, ma gli stati non volevano permettere un così sostanziale trasferimento di potere. Falliva così il « modello funzionalista », capace sí di creare le esigenze dell'integrazione e di proporre le soluzioni, ma incapace di produrre gli strumenti per soddisfare le esigenze e imporre le soluzioni.

È difficile dire quanto i « cinque » (Germania, Italia e Benelux) fossero disposti ad accettare le proposte della Commissione. L'ipotesi

più probabile è che Couve abbia parlato, in parte, anche per loro. Per quanto tiepidi nei confronti del piano di Hallstein e Mansholt, i cinque si opposero comunque alla Francia, intanto perché non potevano rifiutare apertamente le implicazioni sovranazionali che avevano sempre affermato di sostenere, ma soprattutto perché un cedimento a Parigi in quelle circostanze avrebbe significato la definitiva accettazione della leadership di de Gaulle.

La Francia rispose con una decisa escalation, rifiutando di partecipare ai lavori comunitari. La « politica della sedia vuota » apriva la più lunga e più grave crisi della Comunità. Era chiaro che si era giunti alla resa dei conti e che tutte le parti in causa dovevano affrontarsi sulla funzione politica da assegnare alla Comunità. Deciso a farla finita una volta per tutte, lo stesso generale de Gaulle scese in campo, nella sua conferenza stampa del 9 settembre 1965, contro i « tecnocrati senza patria e irresponsabili » chiedendone il totale esautoramento e aggiungendo che la Francia non avrebbe mai accettato nemmeno la applicazione del voto a maggioranza in seno al Consiglio.

Il Presidente francese commise così un errore tattico che regalava ai cinque una comoda e sicura linea di resistenza: la salvaguardia del trattato. Arroccandosi sulla difesa della lettera di accordi liberamente sottoscritti e che non potevano essere rimessi in causa senza compromettere l'intero sforzo di cooperazione europea, che era un vitale interesse per la stessa Francia, i cinque trovavano così un meraviglioso alibi per non dare una risposta ad un problema che non era giuridico, ma politico.

Da quel momento la Commissione fu posta ai margini del gioco. Benché si fosse umiliata a ridurre sostanzialmente le sue proposte, il Governo francese si rifiutò persino di ammetterla al tavolo delle trattative destinate a concludere la crisi. La responsabilità doveva restare interamente ai governi. Guardandosi intorno in cerca di appoggi e di sostegno la Commissione si rese conto che sotto i tappeti rossi, gli onori resi a Hallstein nelle capitali straniere, non c'era nessun potere autonomo e nessuna forza o capacità di mobilitazione indipendente da quella dei sempre onnipotenti governi.

La crisi si concluse con due riunioni intergovernative a cui la Commissione non fu ammessa a partecipare, e che si tennero a Lussemburgo nel gennaio 1966. I punti in discussione furono essenzialmente due: il voto a maggioranza in seno al Consiglio e i poteri della Commissione.

Il governo francese non era contrario all'esistenza degli uffici comunitari, in cui, tra l'altro, la sua influenza era preponderante. La feconda collaborazione degli anni passati l'aveva anzi convinto

dell'utilità di un centro indipendente che studiasse i problemi ed elaborasse proposte che il più delle volte venivano largamente incontro ai suoi interessi. Ciò che non poteva tollerare negli eurocrati erano le loro ambizioni politiche. Per sconfiggerli definitivamente li attaccò nel punto critico, proponendo che fosse proibito alla Commissione di rendere pubbliche le sue proposte e quindi di cercare per esse un sostegno politico, prima di averle sottoposte ai governi. Si cercava cioè di rompere ogni legame della Commissione con gli interessi organizzati, le forze politiche e l'opinione pubblica che potesse tradursi in forza autonoma. I governi dovevano restare gli unici depositari della legittimità politica ed erigersi come schermo tra gli eurocrati e l'Europa.

Nella misura in cui violavano precise norme del trattato queste richieste vennero respinte, ma alla Commissione fu comunque rivolto un cortese invito a comportarsi con più cautela. I suoi poteri restavano quindi formalmente intatti ma la sua posizione era notevolmente indebolita.

Il reale valore del diritto di iniziativa della Commissione sta infatti in tutto ciò che viene fatto prima che il Consiglio cominci a discutere la proposta. Se la Commissione ha lavorato in base ad una sua linea politica e se intorno a questa linea è riuscita a trovare un sostegno autonomo, allora può sperare di negoziare con i governi in seno al Consiglio su posizioni di forza, sempre limitate, ma reali e la clausola del trattato che obbliga il Consiglio a decidere su proposta della Commissione ha un senso. Se invece la Commissione è priva di una forza sua e presenta una proposta che è già una mediazione fra i punti di vista degli stati, allora il suo diventa comunque un compito essenzialmente tecnico.

Per quanto riguarda l'altro problema, quello del voto a maggioranza, si giunse, come è noto, ad un « agreement to disagree » in cui ci si impegnava però in sostanza a fare di tutto per giungere a delle decisioni unanimi. Molto si è scritto su questo problema, che qui a noi interessa solo nei suoi riflessi sul ruolo e i poteri della Commissione.

Il fatto che il Consiglio dei ministri si senta vincolato a decidere all'unanimità, ponendo l'accento sulla necessità di trovare un compromesso, tocca evidentemente i poteri della Commissione, nella misura in cui indebolisce l'intera struttura comunitaria, quale è prevista dalla lettera del trattato. Inoltre, secondo il trattato, il Consiglio dovrebbe approvare a maggioranza qualificata le proposte della Commissione, mentre può modificarle solo all'unanimità. L'adozione indiscriminata del voto unanime toglierebbe quindi alla Commissione parte della sua libertà nella difesa delle proposte. Per funzionare effettivamente,

tuttavia, questo meccanismo richiederebbe una situazione comunitaria molto piú articolata di quella esistente. La vera forza della Commissione sta nel suo diritto esclusivo di iniziativa piuttosto che nel tipo di voto applicato dal Consiglio.

È vero, del resto, che il Consiglio può modificare all'unanimità le proposte della Commissione, ma non può sostituirlle con altre radicalmente diverse. La Commissione può quindi sempre, a rigore, ritirare la sua proposta, impedendo così al Consiglio di deliberare in senso contrario alla sua opinione. Ma il problema resta sempre lo stesso: in nome di chi può la Commissione opporsi ai governi?

Nell'ultimo periodo, che va dal gennaio 1966 all'1 luglio 1967, la Commissione Hallstein è sopravvissuta a se stessa. La « ragione » ebbe tuttavia ancora dei successi. Il piú importante fu il Kennedy Round, negoziato dalla Commissione per conto della Comunità. Unita al tavolo delle trattative, l'Europa, e per essa il membro belga della Commissione Jean Rey, tenne validamente testa agli Stati Uniti e ottenne notevoli successi. La collaborazione in seno al « comitato articolo 111 », l'organo del Consiglio incaricato di assistere la Commissione nei negoziati, funzionò in generale bene e si videro molti casi di decisioni prese a maggioranza.

Il successo dei negoziati costituiva un obiettivo prioritario della politica tedesca; d'altro canto la posizione della Cee tenne largamente conto delle esigenze francesi. Fu quindi possibile, ancora una volta, alla Commissione di giocare sulle posizioni francesi per rafforzare l'interesse comunitario. Questa volta tuttavia era assolutamente chiaro che non vi sarebbero stati effetti di « spill over » né, tanto meno, reali trasferimenti di potere. Il modo come i negoziati erano stati condotti consentiva in effetti agli « europei » di gridare al successo del metodo sovranazionale, e, nello stesso tempo, ai francesi di sottolineare che il mandato unico alla Commissione non sarebbe mai stato possibile senza un preventivo accordo dei governi. Sull'onda dei risultati acquisiti si realizzarono altri notevoli successi. Fu completata la politica agricola; fu decisa la realizzazione dell'unione doganale con un anno e mezzo di anticipo sul previsto; considerevoli risultati, minori ma rilevanti, furono raggiunti anche in altri settori.

## **La nomina del successore**

Parallelamente, cosa che certamente non contribuiva ad aumentare la fiducia e il coraggio della Commissione in carica, iniziavano i negoziati tra gli stati per procedere alla fusione degli esecutivi. In base al trattato firmato dagli stati nell'aprile del 1965, si doveva infatti

nominare un'unica Commissione per la Cee, Ceca ed Euratom, composta di quattordici membri, come premessa per la fusione delle tre Comunità.

Secondo il trattato, la nomina della Commissione deve avvenire « di comune accordo tra i governi », ma in pratica ogni stato aveva sempre viste accettate le sue designazioni. Il vero problema era quindi costituito dalla nomina del Presidente, in carica per due anni. Hallstein tuttavia aveva sempre ottenuto il rinnovo del mandato.

Era chiaro che su questo tema lo scontro tra i cinque e la Francia sarebbe stato violento. Ufficialmente lo scoglio su cui la discussione si arenò per oltre un anno fu il nome di Hallstein. Parigi voleva l'allontanamento immediato e definitivo di questo ambizioso colpevole di aver sfidato il santuario della sovranità nazionale francese, i cinque lo difendevano.

Il primo passo dei cinque fu di dichiarare che i governi non avrebbero depositato gli strumenti di ratifica del trattato sulla fusione degli esecutivi se prima si fosse raggiunto un accordo sulla composizione della futura Commissione. Era una posizione tatticamente forte poiché il ritardo significava comunque per Parigi la permanenza dell'odiato Hallstein al suo posto. Dietro la tattica tuttavia c'era ben poco. In effetti il trattato non attribuisce al Presidente della Commissione un ruolo speciale o di preminenza. La forza della personalità di Hallstein era però stata tale da imprimere alla carica un rilievo del tutto particolare. Hallstein era infatti il simbolo di una politica e serviva ben poco difendere il simbolo se non si era contemporaneamente disposti a sostenere la politica. Ma ciò avrebbe significato affrontare il problema del ruolo della Commissione, cioè riaprire la piaga malamente coperta a Lussemburgo.

Furono coscienti di questo fatto, per poco, solo i governi del Benelux e in particolare il governo belga, che pose come condizione al deposito degli strumenti di ratifica anche un accordo sul ruolo della Commissione. L'appoggio ad Hallstein del governo italiano era invece molto meno caloroso. Amintore Fanfani, allora ministro degli esteri, non è particolarmente noto per la sua simpatia verso l'integrazione sovranazionale. Inoltre, se cadeva il nome di Hallstein, si era fatto opportunamente capire all'Italia che avrebbe avuto, in un certo senso, il diritto di primogenitura sulla carica. Offerta questa anche troppo allettante per il provincialismo italiano.

La difesa di Hallstein dipendeva comunque soprattutto dal governo tedesco; al momento in cui la Germania avesse ceduto sarebbe diventato impossibile per gli altri paesi mantenere il punto. La posizione tedesca fu, all'inizio, molto ferma. In essa confluivano tuttavia elementi diversi e, in parte, contraddittori. Il fatto che Hallstein co-

stituiva un punto di prestigio per la Germania. La necessità di sostenere « una certa immagine » della Commissione. I legami di Hallstein con parte della Cdu e quindi i riflessi sulla politica comunitaria del complicato gioco di potere interno al partito di maggioranza tedesco. Il fatto piú importante era comunque che il dissidio franco-tedesco era assai piú ampio, ed investiva non solo problemi comunitari specifici, ma anche l'insieme della politica estera dei due paesi e, in particolare, i rapporti con gli Stati Uniti. Hallstein diventava quindi solo uno degli elementi di un confronto globale che si sarebbe poi concluso con la sostanziale accettazione da parte del governo Kiesinger dell'egemonia francese. Il nome di Hallstein era quindi una carta forte in mano ai tedeschi ma tuttavia, poiché il governo di Bonn non era piú disposto a rompere con Parigi sul problema della sovranazionalità, una carta che sarebbe stata scambiata dietro sufficienti contropartite.

Il governo francese giocò invece con decisione su due piani. Innanzitutto proclamò la sua decisa opposizione al nome di Hallstein. Inoltre chiese che in futuro si applicasse il principio della rotazione, cioè che ogni due anni il Presidente venisse sostituito con persona di differente nazionalità.

La battaglia per Hallstein perse ogni significato politico nel momento in cui i cinque, nella riunione che ebbe luogo il 6 aprile 1966, accettarono questo principio. Una ulteriore presenza di Hallstein per due anni gli avrebbe tutt'alpiú concesso di procedere efficacemente alla fusione degli uffici delle tre Commissioni, assicurando così la continuità della gestione. Ma non gli avrebbe comunque consentito un'azione politica di ampio respiro. Né valeva a parare il colpo la constatazione che la prima Commissione unificata sarebbe restata, in base al trattato di fusione, in carica solo tre anni e che quindi sarebbe stato possibile rinnovare il mandato di Hallstein per il terzo anno.

La Francia chiedeva a questo punto che il principio della rotazione venisse applicato subito. Il governo tedesco chiedeva invece che il primo Presidente fosse Hallstein. Si aprì così un lungo negoziato che sfiorò decisamente il ridicolo. Fra la posizione francese e quella tedesca ebbe luogo un mercanteggiamento, non piú sui principi politici, ma sulla durata del mandato — fra zero e tre anni — da conferire ad Hallstein. Del resto il nuovo governo Kiesinger, andato al potere in Germania, era piú che mai desideroso di non guastare i rapporti con de Gaulle ed era quindi molto ben disposto ad un compromesso.

Caduta la questione politica, anche i paesi del Benelux, che pure vedevano nell'indipendenza della Commissione una garanzia per la propria posizione di debolezza, si mostrarono meno combattivi e co-



minciarono a premere perché si procedesse comunque alla nomina dell'esecutivo unificato. Per quanto riguarda l'Italia, era chiaro che più si accorciava la permanenza di Hallstein, più si avvicinava l'insediamento di un Presidente italiano.

Questi tentativi ebbero fine in un accordo, concluso tra Couve de Murville e il governo tedesco nell'aprile del 1967 per cui Hallstein sarebbe stato nominato, ma si sarebbe « spontaneamente » dimesso dopo sei mesi. Questa soluzione, in precedenza definita « poco elegante » dal Ministro degli esteri olandese, Luns, fu giustamente giudicata assurda ed umiliante dallo stesso Hallstein, che l'8 maggio ritirò definitivamente la propria candidatura.

La situazione era così sbloccata e ci si poteva avviare al vertice dei Capi di stato e di governo, che si sarebbe tenuto a Roma il 29 e 30 maggio, per giungere ad un accordo.

Contemporaneamente, il 27 aprile, Mansholt aveva fatto sapere di essere disposto a candidarsi. Era un tentativo che aveva evidentemente poche probabilità di successo, ma che aveva il valore, data la chiara collocazione politica di Mansholt, di fungere da resistenza contro cedimenti troppo aperti ai francesi. A Mansholt che cercava sostegni socialisti, mancarono però quelli dei suoi compagni italiani.

Era infatti cominciato il capitolo meno glorioso di questi negoziati: la ricerca di un candidato italiano. Il governo francese aveva dichiarato di non essere interessato alla presidenza della Commissione. Caduto Hallstein, quindi, e scartato Mansholt, restavano in lizza un italiano, ancora senza nome, e Jean Rey. Ma l'Italia aveva diritto alla precedenza. Quanta importanza Fanfani desse alla carica per cui si accingeva a trovare un occupante, è dimostrata dal fatto che negli stessi giorni aveva accettato la richiesta francese che ad Hallstein, Presidente in carica e realizzatore dei primi dieci anni di integrazione, fosse negato il diritto di prendere la parola al vertice di Roma, convocato per celebrare il decennale dei trattati.

Fanfani avrebbe preferito un diplomatico di carriera e circolò in quei giorni il nome dell'ambasciatore Attilio Cattani, uno dei negoziatori del « piano Fouchet ». La difficoltà era costituita dal fatto che, di fronte a concorrenti come Rey e Mansholt, entrambi ex ministri nei loro paesi e dotati di notevole prestigio, per quanto le fosse riconosciuta la priorità, l'Italia doveva proporre un uomo politico di rilievo e di rinomanza internazionale. Quali che fossero i suoi riconosciuti meriti, Cattani era pur sempre un funzionario. Ma la ricerca del politico non era semplice. Intanto, il rapporto di forze interno italiano voleva che fosse un democristiano. Gli esponenti democristiani di rilievo in Italia però fanno di solito parte del governo in via permanente. L'atmosfera politica italiana, lo scetticismo e lo

spirito di intrigo che la dominano, non consigliavano a nessun leader importante di abbandonare sia pure temporaneamente il campo per andare a Bruxelles ad occupare una carica a cui probabilmente sarebbe mancato persino il sostegno del ministro degli esteri italiano del momento. C'era in effetti un certo numero di leaders democristiani disponibili, ma si trattava di uomini da un certo tempo in ombra, spesso avanti con gli anni e quindi privi della necessaria energia e capacità di lavoro. Per quanto sminuito fosse il valore della Commissione, il buon gusto richiedeva che la nomina apparisse come una promozione e non come un premio di consolazione.

L'ingloriosa ricerca si concluse con un interessante quanto utopistico tentativo, patrocinato dagli altri paesi che mostravano così di prendere la cosa molto più seriamente degli italiani, di offrire la carica ad Emilio Colombo, che ritenne tuttavia opportuno di declinare l'invito.

La rinuncia dell'Italia aprì così la strada all'accordo realizzato al vertice di Roma, sulla persona di Jean Rey che, circondato dall'aureola di trionfatore del Kennedy Round, raccoglieva i favori del governo francese per la sua moderazione e la sua abilità nel negoziare e degli altri governi per la sua efficienza e lunga esperienza comunitaria.

Appoggiando Rey, e contemporaneamente designando come vice presidente un economista affermato come Raymond Barre, il governo francese dimostrava di avere una concezione tutt'altro che rozza della funzione della Commissione. Gli eurocrati dovevano essere abili ed efficienti. A stroncare le eventuali ambizioni politiche avrebbe poi pensato l'irriducibile forza dei governi.

## **La difficile eredità di Hallstein**

Il successore non si trovava certo in una situazione facile. Come abbiamo già osservato, la crisi del 1965 aveva rivelato tutte le insufficienze del metodo funzionalista e si faceva luce l'esigenza di inventare nuove strategie per l'Europa. Il trattato non era più un libro chiuso, che attendeva solo di essere attuato. Avviata a compimento l'unione doganale, si poneva ora il problema di come farla funzionare e di come proseguire nel campo delle politiche comuni. L'accento passava quindi dalla costruzione giuridica, cioè dalla fissazione delle norme, al trasferimento e all'esercizio del potere, cioè alla direzione politica. Lo slogan diventava: dal mercato unico alla politica economica comune.

Il trattato inoltre aveva rivelato la sua insufficienza e, in alcuni

casi, la sua incompletezza. I negoziatori del 1957 infatti erano stati notevolmente influenzati da una filosofia liberista e l'integrazione economica europea era stata concepita essenzialmente come una questione di apertura dei mercati. L'eccezione era costituita dall'agricoltura, settore per cui porre la questione in questi termini non aveva semplicemente senso. La realtà economica europea è invece sempre più caratterizzata da un intervento pubblico nella direzione dell'economia. A parte le tre politiche comuni previste (agricoltura, commercio estero e trasporti) la politica economica era considerata solo come oggetto di un generico coordinamento o in alcuni casi di armonizzazione.

Tra un mercato interamente sottoposto a regole comunitarie e una politica economica lasciata invece agli stati possono crearsi pericolose tensioni. Le regole comunitarie rischiano di togliere ai pubblici poteri ogni reale strumento di direzione dell'economia; oppure le esigenze di politica nazionale sottopongono continuamente il mercato comune a violazioni più o meno nascoste che possono alla lunga comprometterne il funzionamento.

Come ha osservato John Pinder, « Un paese che non è membro di un mercato comune o di un sistema di libero scambio può usare controlli sulle esportazioni, controlli sugli scambi o adattamenti dei tassi di cambio per cercare di risolvere i problemi della sua bilancia dei pagamenti. Queste armi sono, in via di principio, negate ad un paese membro di un mercato comune. Ma un tal paese però può ben trovarsi in difficoltà con la bilancia dei pagamenti. La spinta dei costi, o una politica monetaria o di bilancio rilassata possono portare i costi ad un livello superiore a quello degli altri paesi membri; (...) Se queste cose accadono il paese ha poche alternative alla deflazione... se non gli è permesso di imporre controlli sul commercio o sugli scambi, o se il mercato comune manca di una politica comune adeguata per trattare il problema »<sup>3</sup>.

Inoltre è emersa sempre di più una sfasatura fra i settori guida dei trattati esistenti e i veri punti chiave dell'economia del continente. Poco o nulla dicono infatti i trattati sulla politica industriale, sulla ricerca scientifica e tecnologica, sulla politica monetaria. Insufficienti sono le norme relative alla concorrenza, che trascurano i problemi delle dimensioni industriali di fronte alla concorrenza internazionale; insufficienti sono le norme sulla eliminazione degli ostacoli fiscali e non tariffari in genere; insufficienti le norme sulla libera circolazione dei capitali, non sorrette da una politica industriale e monetaria comune.

In sintesi, realizzata l'unione doganale, ci si è accorti che i trattati non fornivano gli strumenti per arrivare all'unione economica e

<sup>3</sup> John Pinder, *Dall'integrazione negativa all'integrazione positiva*, « Lo spettatore internazionale », n. 3/1969, p. 299.

che le lacune includevano proprio quei capitoli che sono vitali per il futuro della nostra economia.

Parallelamente si profilavano i primi problemi connessi con la gestione delle politiche comuni già realizzate, e in particolare con la politica agricola. Il meccanismo adottato, basato essenzialmente sul sostegno dei prezzi, rischiava di diventare una macchina mostruosa per finanziare all'infinito eccedenze invendibili. Quando Mansholt aveva accettato il compromesso con gli agricoltori, impostando il suo piano sul sostegno dei prezzi, contava evidentemente che lo « spill over » politico dell'operazione avrebbe consentito di mettere in moto un processo capace di riequilibrare la situazione. Come abbiamo visto questo tentativo era fallito e la Comunità restava sotto l'incubo delle tonnellate di burro la cui fine pareva quella di essere date in pasto ai vitelli ... per produrre altro burro.

Ma vi era un problema ben più grave. Le domande di adesione della Gran Bretagna, Danimarca, Irlanda e Norvegia, presentate nel maggio del 1967, riproponevano la questione dell'ampliamento della Comunità. Questo problema è, di per sé, talmente fondamentale da condizionare l'intero sviluppo dell'integrazione.

Sul piano istituzionale la Commissione era notevolmente indebolita dopo lo scacco del 1965. Si trovava trincerata su una posizione di difesa delle precarie posizioni raggiunte, proprio nel momento in cui più si faceva sentire l'esigenza di un rafforzamento dei poteri comunitari. Infatti, l'equilibrio istituzionale esistente si era rivelato appena sufficiente a garantire il raggiungimento dell'unione doganale; era stato sottoposto ad una forte scossa a causa della politica agricola; era chiaramente inadeguato, sul piano dell'efficienza e delle garanzie democratiche, di fronte all'obiettivo di proseguire verso l'unione economica. La Commissione era in posizione piuttosto marginale rispetto alla questione dell'ampliamento della Comunità, per cui lo stesso trattato attribuisce quasi tutti i poteri al Consiglio, e che del resto è un problema essenzialmente politico. Il rafforzamento delle istituzioni sovranazionali inoltre non poteva più essere concepito come politicamente neutro; bisognava ormai chiarire che tipo di politica le istituzioni erano chiamate a fare. La Commissione si trovava quindi nella necessità di qualificare politicamente la sua azione.

Essa era schiacciata fra due realtà contraddittorie. Da un lato vi erano le esigenze dello sviluppo economico, che richiedono un proseguimento dell'integrazione economica e quindi un rafforzamento delle istituzioni. Dall'altro vi era una situazione europea sempre più dominata da elementi politici extracomunitari; un trattato a cui sfuggivano molti dei problemi essenziali, e, su tutto, l'incubo del problema inglese.

La Commissione doveva quindi passare da quella che è stata definita « integrazione negativa »<sup>4</sup>, all'integrazione positiva, con una posizione indebolita, in un quadro dominato da elementi estranei alla sua competenza e senza il vantaggio di potersi appoggiare sulle precise prescrizioni del trattato. Era costretta ad inventare non solo le soluzioni, ma anche gli strumenti per attuarle.

Rey aveva davanti a sé due strade. Poteva arroccarsi sulla difesa di ciò che esisteva, nell'attesa che la storia, o il buon Dio, producessero un mutamento di rotta. Oppure poteva proporsi come punto di riferimento politico europeo, costruendo un'ipotesi globale di sviluppo dell'Europa, capace di coagulare attorno a sé le forze messe in moto dal processo di integrazione e interessate al suo proseguimento. La prima strada comportava il rischio della morte per consunzione o che, al momento del mutamento, la Commissione sarebbe stata ormai così indebolita da non poterne approfittare. La seconda poteva portare la Commissione ad una nuova e più definitiva sconfitta.

Di questo dramma era cosciente Walter Hallstein che, al momento di lasciare la carica, pronunciava di fronte al Parlamento europeo il 21 giugno 1967 un discorso di largo respiro. Dopo avere ancora una volta ribadito la sua filosofia con le parole già usate nel 1958, « Dobbiamo proseguire il nostro cammino con tenacia e senza esitazione, infondere vita attiva e vigorosa ai trattati istitutivi, fino al limite delle loro possibilità, cercare dovunque ogni possibilità di nuovi progressi organici ed assicurarne la premessa », Hallstein esponeva le sue preoccupazioni per l'avvenire. « Un pericolo si ravvisa nella possibilità che ... le nazioni stesse, con tutto ciò che esse sono e significano, vengano mobilitate per isolare e separare. (...) L'altro pericolo è costituito dal falso "realismo". Per una politica europea è necessaria un'azione sagace e di ampio respiro: se ci limiteremo in maniera soltanto apparentemente realistica ad una astuta compensazione di interessi ed a tattiche spicciole, segneremo la morte dell'unificazione a venire. Riusciremo nel tormento delle non lievi preoccupazioni quotidiane a non perdere di vista il più elevato obiettivo? ».

Rey si presentava sulla scena come il trionfatore del Kennedy Round, circondato da una notevole fama di negoziatore e conosciuto per il suo indistruttibile ottimismo.

La nuova Commissione unificata presentava una composizione notevolmente diversa dal precedente esecutivo della Cee. In parte ciò era dovuto all'aumento del numero dei membri, quattordici invece

<sup>4</sup> J. Pinder, *art. cit.*

di nove, e alla necessità di trasferire nella nuova Commissione l'esperienza dei precedenti esecutivi Ceca ed Euratom.

La continuità con la Commissione della Cee veniva garantita da Sicco Mansholt, che conservava la carica di vicepresidente e la responsabilità per la politica agricola; da Lionello Levi Sandri, italiano, anch'egli vicepresidente e responsabile per le questioni sociali; da Hans von der Groeben, tedesco, a cui venivano affidati il mercato interno, i problemi fiscali e la politica regionale; da Henri Rocherau, francese, che restava responsabile della politica di aiuto ai paesi sottosviluppati; e da Guido Colonna di Paliano, italiano, a cui venivano affidati i problemi della politica industriale; oltre che, naturalmente, dallo stesso Rey. La continuità con l'Alta Autorità della Ceca era assicurata da Fritz Hellwig, tedesco, a cui con la carica di vicepresidente venivano affidati la ricerca generale, i centri di ricerca nucleare e il comitato affari nucleari; e dal belga Albert Coppé, cui erano affidati, oltre alla politica dell'informazione e al bilancio, alcune tipiche eredità della Ceca come i crediti e gli investimenti nel settore carbo-siderurgico. La presenza dell'Euratom era costituita dall'olandese Emanuel Sassen, che si doveva occupare dei problemi della concorrenza.

I maggiori cambiamenti erano avvenuti nei membri tedeschi, francesi, italiani e lussemburghesi. La Francia aveva nominato, al posto di Marjolin, Raymond Barre che, con la carica di vicepresidente assumeva la responsabilità degli affari economici e finanziari, settore già affidato allo stesso Marjolin; Jean François Deniau, che era stato in passato funzionario della Commissione della Cee, si vedeva invece affidare il settore della politica commerciale. Il governo tedesco nominava invece, in sostituzione di Hallstein, Wilhelm Haferkamp, proveniente dal sindacalismo e a cui fu affidata la politica dell'energia. La nuova nomina italiana era costituita da Edoardo Martino, Presidente della Commissione politica del Parlamento europeo, che assumeva la responsabilità delle relazioni esterne. Al lussemburghese Victor Bodson era invece affidata la politica dei trasporti.

Per quanto riguarda la struttura politica si notavano rispetto alla Commissione Hallstein alcuni significativi cambiamenti. Innanzitutto si rafforzava la tendenza dei governi francese, tedesco ed, in parte, italiano a nominare dei tecnici o dei funzionari. Ma il fatto più importante è che era stato rotto il gruppo Hallstein-Mansholt-Rey-Marjolin. Come, e su che basi si sarebbe riformato il « nucleo motore » della Commissione? Vi erano, soprattutto, due interrogativi. Sarebbe stato in grado Rey di colmare il vuoto lasciato da Hallstein, o si sarebbe limitato a mediare fra le tendenze emergenti all'interno della Commissione? Quale politica avrebbe condotto, e con quale

grado di indipendenza nei confronti di Parigi, Raymond Barre? La chiara fama nel campo dei problemi economici ne faceva comunque un successore di Marjolin che non si sarebbe certo accontentato di un ruolo di secondo piano.

Il primo atto della nuova Commissione fu il giuramento di fedeltà al trattato prestato di fronte alla Corte di giustizia, poco dopo l'investitura. Era questa una continuità con la tradizione Ceca ed Euratom che Rey volle rinnovare con una certa solennità.

Delle indicazioni più precise sulla linea politica della nuova équipe e del suo Presidente si poterono avere in occasione di una conferenza stampa che Rey tenne il 13 luglio 1967 e, soprattutto, del discorso pronunciato di fronte al Parlamento europeo il 20 settembre successivo. Come era prevedibile la linea Rey appariva largamente situata nella continuità con la politica di Hallstein. Tuttavia, poiché nessuno si aspettava radicali capovolgimenti, tutti guardarono alle sfumature significative; e queste certamente non mancavano.

Innanzitutto si intuì nel nuovo Presidente una certa maggiore dose di « senso politico » rispetto al rigore dottrinario di Hallstein. Tipico fu ad esempio l'atteggiamento molto fermo subito assunto sulle conseguenze del colpo di stato militare in Grecia dalla Commissione, che fu la principale promotrice del congelamento del trattato di associazione con la Grecia.

Ma, constatata una maggiore sensibilità politica, che di solito si traduce anche in una certa flessibilità, l'interesse generale si concentrò sul significato e la portata di questo atteggiamento. I parlamentari europei, soprattutto i socialisti, non mancarono in particolare di rilevare che, assieme alla riaffermazione del ruolo di geloso custode delle prerogative istituzionali che il trattato assegnava alla Commissione, Rey aveva sottolineato con una certa insistenza la necessità di mantenere stretti rapporti di collaborazione, in via privilegiata, fra la Commissione e il Consiglio e fra i Commissari e i ministri nazionali. Tutto ciò sarebbe stato assolutamente naturale se la Commissione Hallstein non avesse, dal canto suo, fatto di tutto per costruire, accanto ai rapporti con il Consiglio, una rete di contatti diretti con gli interessi organizzati, al fine di scavalcare i governi nazionali, e se non fosse stato proprio questo atteggiamento di Hallstein a suscitare le ire del governo francese durante la crisi del 1965. La mancanza totale di accenni da parte di Rey a questo tipo di rapporti provocò la reazione piuttosto accesa di alcuni deputati che si chiesero se ciò non significasse una sostanziale accettazione delle tesi francesi e se Rey non fosse un po' troppo interessato ad una tattica che gli avrebbe permesso di ottenere dal Consiglio un accordo « a tutti i costi » sui regolamenti proposti.

La risposta di Rey, formulata in termini rigorosamente legalitari, sembrò a molti imbarazzata e poco convincente, anche perché egli era riuscito abilmente ad evitare ogni esplicita dichiarazione sugli accordi di Lussemburgo e sui loro effetti sullo sviluppo istituzionale della Comunità.

La Commissione che il 1° luglio 1967 aveva assunto la difficile eredità di Hallstein, nominata nell'equivoco, nel compromesso e nella confusione, iniziava quindi la sua attività in un clima che non aiutava certo a capire quali fossero le sue vere intenzioni.



## II. La degenerazione del sistema istituzionale

### La Commissione, « guardiana » del trattato

Uno dei compiti piú importanti della Commissione consiste notoriamente, nel sorvegliare l'applicazione delle disposizioni del trattato di Roma, come pure dei provvedimenti presi dalle Istituzioni in virtù di quest'ultimo; il che significa che essa non solo deve seguire attentamente il comportamento degli stati membri e dei privati, ma all'occorrenza è obbligata a perseguirli, per le eventuali infrazioni, davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Come osserva il Segretario generale dell'esecutivo europeo Noel: « ... se la Commissione adempie bene al suo compito di cane da guardia, ciascuno può assolvere senza timore i propri obblighi, sapendo che gli altri si comporteranno nello stesso modo e che tutte le infrazioni al trattato saranno perseguite ». Al contrario, se vi sono dei dubbi sullo spirito di determinazione della Commissione, ciascun governo coglierà il pretesto di una irregolarità di un proprio partner per non adempiere ai propri obblighi. È evidente che una tale eventualità segnerebbe la fine di una Comunità economica.

Come ha assolto la Commissione questo compito dopo la fusione degli esecutivi? Per intendere bene la sua azione in questo periodo, è opportuno rifarsi a ciò che essa fu nel passato. Precisiamo subito che la scelta dei periodi — prima e dopo la fusione — non è in questo caso soddisfacente. Sarà perciò meglio parlare del periodo che precede la crisi del 1965 e di quello che segue questo avvenimento.

Fino al 1965 l'atteggiamento della Commissione può essere descritto in questo modo: « fermezza » sia per quanto riguarda la sostanza, sia per quanto riguarda i fini da perseguire, « flessibilità »

riguardo alla forma ed ai modi di procedere.

Fermezza. In effetti, sotto la guida del suo primo Presidente, Hallstein, la Commissione Cee non si è lasciata intimorire dalla natura politicamente delicata del suo compito. Nel corso del periodo in questione essa si è così occupata di più di cento casi d'infrazione ed in una decina di casi ha creduto proprio dovere rinviare la questione davanti alla Corte di giustizia.

Certo, prima di prendere una tale decisione, la Commissione non aveva tralasciato di operare ogni sforzo ragionevole per ottenere la fine dell'infrazione con altri mezzi e ciò, ben s'intende, accordando delle proroghe più che accettabili. Si può affermare che, prima di adire la Corte, la Commissione cercava di persuadere in ogni modo gli stati membri dell'infrazione in corso e di ottenere la rimozione delle cause (contatti dei servizi della Commissione con le amministrazioni nazionali interessate, prima di cominciare la procedura di infrazione; lettere di costituzione in mora; lettere di pre-ultimatum; prolungamento delle proroghe, negoziati ... ecc.). Questa flessibilità era auspicabile: non è saggio provocare inutilmente l'orgoglio nazionale degli stati membri, ma nello stesso tempo non deve sussistere alcun dubbio circa la determinazione della Commissione a fare il suo dovere, cioè a presentarsi davanti alla Corte se uno stato membro in difetto non si adegua, dopo le proroghe previste, al parere motivato che gli è stato indirizzato.

A partire dalla fine del 1965 si può constatare un certo cedimento. È il momento dell'esplosione della crisi e della politica della sedia vuota. Ne è risultato, durante un certo periodo, non solo un rallentamento considerevole dell'attività comunitaria, ma anche una accesa disputa circa il ruolo e la posizione della Commissione. È noto in effetti che in questa occasione il governo francese voleva togliere alla Commissione ogni carattere politico.

Il delicato compito di « guardiano » del trattato, non poteva che soffrirne e si comprende, per esempio, come la Commissione si sia guardata, per un certo tempo, dal prendere nel settore delle infrazioni, decisioni che avrebbero potuto essere interpretate come una rivalsa, soprattutto nei confronti della Francia. Si può dunque dire che, nella Commissione, la prudenza cominciò a prevalere sulla fermezza. Sempre di più essa si nascose dietro considerazioni di opportunità politica ed economica al fine di poter evitare o differire la decisione di ricorrere alla Corte. Certamente tali considerazioni potranno essere ritenute sagge e giustificate. Ma ciò in realtà significa che un eccesso di prudenza nasconde appena l'esitazione e la preoccupazione della Commissione.

Dopo la fusione questa tendenza non ha cessato di rinforzarsi.

Bisogna dire che in seno alla nuova Commissione unica certi Commissari non sono lontani dal pensare che trascinare uno stato membro davanti alla Corte, è una decisione da non prendere. Questi ultimi ritengono infatti che, se uno stato membro si mostra pronto ad affrontare la Commissione davanti ai giudici, ciò vuol dire che esso deve avere ragioni piuttosto forti, davanti alle quali la Commissione deve inchinarsi.

Sicuramente questo atteggiamento si è ripercosso anche sui servizi della Commissione. A cosa serve impegnarsi per preparare un buon dossier sulle infrazioni, quando si sa che certi superiori non saranno affatto contenti di doversene occupare? Non dimentichiamo d'altronde che alcuni di loro hanno ancora ambizioni nazionali. Inoltre è meglio lasciar correre i problemi, piuttosto che affossarli dopo averli esaminati. Non ci si meraviglia, quindi, se, in queste condizioni, alcune riunioni consacrate all'esame dei dossiers d'infrazione non hanno potuto aver luogo, perché qualcuno dei dossiers risultava incompleto. Tuttavia i casi di infrazione evidente non mancavano.

È dunque facile comprendere come, davanti alla prudenza ed all'esitazione crescente della Commissione, gli stati membri si siano visti autorizzati a gareggiare in astuzia. Essi non hanno mancato di ricorrere, ancora di più, a delle interpretazioni arbitrarie, perfino false, delle misure comunitarie. Si sono quindi visti dei governi manovrare la Commissione per mesi e mesi continuando a beneficiare dei vantaggi d'una situazione d'infrazione. Per ottenere ciò essi utilizzano procedimenti diversi, quali la sostituzione d'una infrazione con un'altra o il non adempimento delle promesse di regolarizzazione.

Certo sui circa trecento casi d'infrazione di cui i servizi della Commissione si sono interessati dopo la fusione, qualcuno è stato ugualmente trasmesso alla Corte. Giacché, di fronte alle numerose infrazioni, commesse particolarmente dall'Italia, alcune delle quali dovute a cattiva volontà, era necessario che la Commissione reagisse. È per questo, ad esempio, che la Commissione ha tradotto l'Italia davanti alla Corte di giustizia del Lussemburgo per un affare relativamente poco importante. Si trattava del percepimento di una tassa progressiva sull'esportazione di oggetti d'arte e di antichità, contraria all'art. 16 del trattato Cee<sup>1</sup> mentre altri dossiers d'infrazione ben più importanti e del tutto evidenti erano accuratamente passati sotto silenzio. Ed è il caso, inoltre, di dire che l'invio davanti alla Corte

<sup>1</sup> Trattato Cee, art. 16: « Gli stati membri aboliscono tra loro, al più tardi alla fine della prima tappa, i dazi doganali all'esportazione e le tasse di effetto equivalente ».

dell'affare in questione non avvenne senza difficoltà. All'epoca dell'alluvione di Firenze, i Commissari italiani avevano considerato un tale provvedimento politicamente inopportuno.

Da qualche tempo, nondimeno, sembra delinearsi una nuova tendenza. Più che dalla scomparsa di de Gaulle, essa nasce dal fatto che la massa delle infrazioni è divenuta troppo inquietante, per permettere un corretto funzionamento della Comunità. La Commissione non può lasciare andare avanti questa incresciosa situazione senza perdere la faccia. Così essa ha ultimamente inviato davanti alla Corte un maggior numero di casi.

Si può dunque credere che la Commissione si orienti verso una concezione dei suoi compiti che, pur rimanendo fondamentalmente flessibile, non escluda delle azioni risolutive allorché i governi si prendano eccessiva libertà con le regole comunitarie.

Ciò non sembra tuttavia soddisfare l'ex Presidente Hallstein. Egli, nel rapporto che ha presentato nel luglio 1969 di fronte al Comitato Monnet, come contributo allo studio dei problemi istituzionali posti dall'adesione della Gran Bretagna al mercato comune, ha suggerito che il diritto di ricorso in caso di infrazione ai trattati sia accordato anche al Parlamento europeo. Peraltro egli ha stimato che sarebbe anche auspicabile che in caso di fallimento degli sforzi preliminari per condurre uno stato membro a correggere la sua infrazione al trattato, la Corte di giustizia sia investita d'ufficio del caso.

### **La Commissione quale organo esecutivo**

Il ruolo esecutivo della Commissione è ben lungi dal limitarsi ai soli casi previsti dal trattato. In effetti, ogni qual volta un nuovo regolamento di base deve essere adottato, si pone la questione di sapere quale dei due organi, il Consiglio o la Commissione, debba prendere per il futuro le misure d'applicazione e d'esecuzione. È sufficiente, a questo riguardo, pensare alle molteplici misure d'esecuzione da cui è seguita normalmente l'entrata in vigore d'un regolamento di base in materia agricola (l'ammontare delle restituzioni; premi di conversione; norme qualitative; ecc. ...) per rendersi conto dell'importanza del problema.

Si tratta, perciò, di una grande massa di compiti che non cessano di crescere. Sottolineiamo di sfuggita che queste misure non sono tutte necessariamente di natura tecnica o puramente esecutiva: ve ne sono anche alcune che hanno un reale significato economico o politico. D'altronde vi è l'aspetto « tempo » che gioca un ruolo non trascurabile, poiché l'importanza di certe misure è direttamente

dipendente dalla rapidità con la quale esse possono essere prese.

Per risolvere tutta questa serie di problemi, gli autori del trattato di Roma auspicavano un'evoluzione per cui il Consiglio conferisse queste misure d'esecuzione alla Commissione. Ciò appariva dalla lettura dell'art. 155<sup>2</sup>.

Tuttavia, il Consiglio può essere d'una opinione differente e riservarsi il diritto di avocare a sé parte o tutte le misure d'esecuzione. Ma è tuttavia escluso dal trattato, che il Consiglio possa conferire delle competenze esecutive ad altro organo che non sia lui stesso o la Commissione. Perciò non si possono avere legalmente dei comitati « ad hoc » che abbiano dei poteri in materia esecutiva.

La pratica ha però dimostrato che i ministri non vogliono conferire sistematicamente, come auspicato dallo spirito del trattato, i poteri d'esecuzione alla Commissione e ciò si è chiaramente manifestato, ad esempio, durante la sessione-fiume della fine del 1961 relativa alle prime organizzazioni comuni di mercato per un certo numero di prodotti agricoli. I regolamenti allora adottati prevedevano diverse procedure, a seconda dell'importanza delle misure da prendere. Ma la Commissione poteva solamente trattare certe questioni di carattere puramente tecnico, mentre il Consiglio si era assicurato la competenza di esecuzioni nei casi di una certa portata economica e politica. Ciò che invece si trovava compreso entro queste due categorie era stato conferito alla Commissione, ma con la limitazione di collaborare con un comitato composto da funzionari nazionali. Si trattava dei famosi « comitati di gestione ».

L'applicazione di questa ultima procedura si rendeva possibile per il fatto che l'art. 155, già citato, non precisa in quali condizioni e sotto quali forme il Consiglio debba o possa conferire alla Commissione dei poteri esecutivi. Di conseguenza, il Consiglio può valutare se convenga oppure no accompagnare questa delega di poteri con certi elementi di procedura, quali ad esempio l'obbligo per la Commissione, prima di prendere una decisione, di consultare questo o quel comitato intergovernativo. Anche se poi simili disposizioni non possono in alcun caso intaccare il potere di decisione della Commissione.

Richiamiamo alla memoria, brevemente, la procedura dei comitati di gestione. In un primo momento la Commissione redige un progetto sulla misura da prendere e lo sottomette al comitato di gestione competente. Quest'ultimo si pronuncia a maggioranza qualificata. Questo parere non lega la Commissione. Tuttavia, se il co-

<sup>2</sup> Trattato Cee, art. 155 (ultimo comma): « la Commissione ... esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite ».

mitato si è pronunciato contro la decisione in questione, il Consiglio viene investito dell'affare.

Dopo il 1962, sono stati creati altri comitati di gestione anche al di fuori del campo agricolo. Si tende generalmente a riconoscere che tale procedura funziona in modo soddisfacente. Essa non paralizza il lavoro della Commissione. Le statistiche, d'altronde, ci suggeriscono che le misure esecutive e di applicazione della Commissione sono largamente approvate dagli stati membri. Dalla loro creazione fino al 30 aprile 1968 ci sono stati solamente cinque casi negativi. Per contro si possono registrare milletrentaquattro pareri positivi e centoventiquattro assenze di parere (queste ultime sono ugualmente considerate come pareri positivi). In quattro dei cinque casi la Commissione ha avuto partita vinta. Una sola volta, dunque, il Consiglio ha modificato la decisione della Commissione. Queste cifre, tuttavia, celano alcuni interrogativi.

Ci si può in effetti domandare se il largo consenso degli stati membri con i progetti della Commissione, non sia il risultato di un atteggiamento troppo conciliante di quest'ultima. È noto, infatti, che le attività di certi comitati di gestione si sostanziano in negoziati puri e semplici ed è ormai prassi che la Commissione si astenga dal redigere un qualsiasi progetto prima di aver ascoltato le voci dei rappresentanti nazionali. È evidente che una tale pratica non è il modo migliore per difendere gli interessi della Comunità in quanto tale. Un atteggiamento troppo flessibile da parte della Commissione di fronte ai rappresentanti degli interessi nazionali significa una fuga davanti alle responsabilità, specialmente in materia di conseguenze finanziarie. È sufficiente pensare ai costi esorbitanti di certe operazioni commerciali.

Riassumendo si può dire che, soprattutto dopo il 1965, una importante evoluzione si è prodotta nel campo dell'esercizio delle competenze esecutive. Questa evoluzione può essere caratterizzata da queste due osservazioni: da una parte la tendenza del Consiglio, almeno fino al momento della svalutazione del franco francese, di riservarsi un numero sempre maggiore di competenze esecutive; dall'altra la preoccupazione dello stesso organo di assicurarsi un controllo, ogni giorno più completo e più efficace, in questo campo. In certi casi questa ultima preoccupazione condusse i ministri a delle soluzioni dove le considerazioni di funzionalità erano totalmente assenti.

Si è vista quindi la tendenza del Consiglio a far dipendere più la delega di competenze esecutive dalla possibilità per i governi di poter intervenire direttamente e a prevedere condizioni sempre più rigorose, mantenendosi la libertà di recuperare eventualmente le com-

petenze conferite. Da ciò l'importanza crescente dei pareri e l'influenza sempre piú grande del Consiglio sulla data di entrata in vigore delle misure esecutive. In poche parole, la degenerazione della procedura dei comitati di gestione.

Questa evoluzione non è il risultato dell'atteggiamento di un solo stato membro. Se è vero che la Francia si è opposta quasi sistematicamente alle proposte della Commissione come pure ai punti di vista generalmente piú elastici dei suoi partners, è giusto ugualmente sottolineare che questi stessi partners non hanno esitato a combattere fermamente la Commissione allorquando degli interessi nazionali potevano essere chiamati in causa. Del resto, ogni volta che la delegazione francese si è dimostrata conciliante, s'è facilmente trovata un'altra delegazione pronta a sostituirla nella sua posizione intransigente.

L'evoluzione sopra descritta, se non sarà fermata in un prossimo futuro, dovrà logicamente sfociare nella revisione del ruolo esecutivo della Commissione. Certamente, da un punto di vista strettamente giuridico, tale evoluzione è, fino ad ora, difficilmente contrastabile. Ma si può andare ancora oltre dal punto di vista del funzionamento e dell'efficienza? Ogni giorno di piú i ministri si trovano davanti alla seguente alternativa: o trovare una soluzione funzionalmente valida nel quadro del trattato di Roma — cosa questa che implica una delega di competenze esecutive, assai seria, in favore della Commissione —, o apportare un cambiamento fondamentale alla struttura istituzionale attuale, permettendo, ad esempio, di conferire le competenze in questione a organi intergovernativi ad hoc. È voce comune che da alcune parti si sia seriamente pensato a quest'ultima alternativa, soprattutto in seno al comitato dei rappresentanti permanenti. Fino ad ora, la Commissione ha potuto evitare ciò, invocando il trattato. È difficile prevedere se questo sarà il caso ancora per lungo tempo, soprattutto in vista di una eventuale fusione dei trattati o dell'adesione dei paesi candidati.

## **La Commissione e l'elaborazione delle norme comunitarie**

Secondo una formula ormai consacrata, la Commissione dovrebbe essere il motore e la struttura portante dell'integrazione europea. In effetti, se la parte essenziale del potere di decisione è stata conferita al Consiglio, la Commissione ha il diritto e nello stesso tempo l'obbligo di mettere in moto pressoché tutta la attività normativa della Comunità. Si tratta di un diritto d'iniziativa del tutto originale che, nello spirito degli autori del trattato di Roma, doveva as-

sicurare alla Commissione una partecipazione reale all'attività normativa.

Così è quasi impossibile per il Consiglio deliberare, senza essere stato adito prima dalla Commissione. Di più, al fine di evitare che queste proposte siano considerate nient'altro che documenti di lavoro fra gli altri, il Consiglio è giuridicamente tenuto ad affrontare le deliberazioni sul solo testo della Commissione. D'altronde, per assicurarsi che le proposte costituiscano una base di discussione da cui il Consiglio non possa scostarsi facilmente, è stato previsto che quest'ultimo non possa proporre emendamenti sulle proposte che all'unanimità. Quest'ultima disposizione acquista però tutto il suo valore quando si consideri che il Consiglio, secondo il trattato, potrebbe progressivamente prendere la maggior parte delle sue decisioni a maggioranza qualificata.

In queste condizioni, le proposte della Commissione possono benissimo essere degli atti politici. È questo appunto il caso, allorquando si tratti di scegliere fra le differenti soluzioni possibili, ugualmente quando essa debba decidere il momento in cui il Consiglio dovrà essere ufficialmente adito. Inoltre la pratica che consiste nel presentare numerose proposte in un blocco coerente il quale permetta di equilibrare meglio gli interessi contraddittori in una contrattazione globale, può senza alcun dubbio rivestire un carattere politico. Infine, nella speranza di aumentare le possibilità che le proprie proposte siano adottate, la Commissione può sollecitare, sotto una forma o l'altra, l'appoggio del Parlamento europeo e dell'opinione pubblica.

Tuttavia è evidente che la Commissione non può permettersi di prendere iniziative, solo che ad essa sembrino buone ed utili. Non si tratta infatti solo di fare delle proposte, ma anche di farle adottare. È quindi essenziale che essa, prima di optare per una determinata soluzione, possa formarsi un'idea esatta dei sentimenti degli interessati riguardo a quell'iniziativa. Gli interessati sono gli ambienti economici e sociali, ma soprattutto i governi degli stati membri i quali devono assumere, sul piano nazionale, la responsabilità delle decisioni comunitarie. D'altronde è il Consiglio dei ministri che decide, in ultima istanza, sulle soluzioni proposte dalla Commissione.

Non ci si meraviglierà, allora, che nella pratica la collaborazione fra i servizi della Commissione e le amministrazioni nazionali al momento della elaborazione delle iniziative si sia molto sviluppata. Nel 1964, per esempio, son state organizzate più di millecento riunioni fra esperti comunitari e nazionali sui soggetti più disparati, attinenti l'esecuzione del trattato. Conviene osservare che una tale collaborazione, benché non fosse stata prevista dagli autori del trattato di



Parigi, era stata istaurata già all'inizio del funzionamento della Ceca.

In generale, dopo che la Commissione ha potuto farsi una idea su ciò che dovrebbe essere una certa proposta, gli esperti nazionali vengono convocati dai suoi servizi, in accordo, d'altronde, con le amministrazioni nazionali interessate, per partecipare all'elaborazione propriamente detta dei progetti comunitari. È importante notare che questi esperti non impegnano in nessun modo i loro governi e non partecipano che a titolo personale. Così la Commissione conserva una completa libertà di valutazione per quanto riguarda la considerazione da dare alle osservazioni fatte dagli esperti nazionali. D'altra parte, ciò implica che la Commissione non può far valere contro un governo le opinioni espresse dai suoi esperti.

In questo contesto s'impone qualche precisazione. Fin dall'inizio la Commissione si è impegnata a fare una distinzione fra le proposte che implicano una certa scelta politica e quelle che rivestono un carattere tecnico.

Per quelle che riguardano quest'ultima categoria, la Commissione si è sforzata, come regola generale, di sottomettere al Consiglio progetti che avevano già ricevuto in larga misura l'adesione delle istanze nazionali. È dunque essenzialmente in occasione d'elaborazione di tali proposte che la collaborazione fra la Commissione e le amministrazioni nazionali si è chiaramente manifestata.

Quanto alle iniziative di natura più strettamente politica, l'atteggiamento della Commissione è stato differente. Certo, la Commissione non ha rifiutato la collaborazione con le amministrazioni nazionali né i colloqui con i responsabili governativi. Talvolta i Commissari si sono recati nelle sei capitali (ciascuno nella propria) per informarsi personalmente delle posizioni degli stati membri e delle possibilità di vedere adottata questa o quella iniziativa.

Tuttavia la Commissione Hallstein è stata sempre dell'avviso che queste consultazioni e sondaggi politici non le dovessero impedire di assumersi le proprie responsabilità e di sottomettere al Consiglio proposte che fossero l'espressione dell'interesse comunitario vero e proprio; anche se poi è venuto il momento in cui essa si è vista costretta a scegliere, a proposito di certe iniziative politiche, la via più facile, cioè quella del negoziato preliminare con i governi. Dopo la crisi del 1965 quest'ultima non ha cessato di guadagnare terreno, al punto che essa è divenuta, sotto la Commissione attuale, una regola generale. Così invece di esprimere il pensiero d'una Commissione europea indipendente, le sue proposte sono ora sempre più condizionate dall'atmosfera che regna in seno al Consiglio dei ministri. Conseguentemente, invece di presentare delle soluzioni globali, ardite e a largo respiro, la Commissione si rassegna spesso ad accettare dei

compromessi zoppi, di breve respiro ed a breve termine. Non assomiglia questo, piuttosto, al lavoro di un segretariato?

In questo contesto è necessario sottolineare la responsabilità del Commissario competente. Dipende in larga misura da lui e dai suoi servizi che un progetto di proposte sia il risultato di un mercanteggiamento o l'espressione dell'interesse della Comunità in quanto tale. Non è per caso che le proposte in materia agricola testimoniano spesso, e fino ai nostri giorni, un certo ardimento e indipendenza di spirito nella scelta delle soluzioni.

E se si pensa che pochi Commissari sono stati in contatto costante e personale con i responsabili governativi più di Mansholt, bisogna ammettere che la collaborazione allo stadio di elaborazione delle iniziative non impedisce necessariamente alla Commissione di giocare il ruolo che le viene attribuito dal trattato. Aggiungiamo tuttavia che il Commissario in questione non è solo un eccellente « tecnocrate », ma anche una personalità politica nel pieno senso del termine. È difficile dire altrettanto nei confronti di altri Commissari.

Cosa sono diventate in pratica le garanzie giuridiche, come l'unanimità per l'approvazione delle proposte, ed il principio secondo il quale la proposta della Commissione deve costituire la sola base di discussione? È ben chiaro che esse erano insufficienti per garantire alla Commissione una posizione di parità con il Consiglio. Oggi è il caso di domandarsi se esse le permettono ancora di affermarsi come un settimo partner in seno al Consiglio. Soffermiamoci un momento su questo punto.

Se il Consiglio non può, dunque, apportare modifiche alle proposte della Commissione, tranne che all'unanimità, quest'ultima, al contrario, può sempre modificare i propri testi iniziali fintantoché il Consiglio non li abbia approvati. D'altronde accade molto spesso che in seno al Consiglio non si trovi né l'unanimità né la maggioranza richiesta per accettare la proposta, né l'unanimità per modificarla. E se a prima vista la posizione della Commissione potrebbe apparire giuridicamente molto comoda, poiché tocca a lei ed a lei sola di stabilire l'opportunità di modificare le proprie proposte, la domanda da porsi è di sapere se questa posizione permette in pratica di controbilanciare il peso enorme degli interessi nazionali in seno al Consiglio.

Non sembra che ciò accada. In questa situazione la Commissione è spesso più incline ad operare dei cambiamenti abbastanza sostanziali alle proprie proposte, piuttosto che servirsi con fermezza della disposizione che esige l'unanimità dei membri del Consiglio per poter emendare le proposte. D'altronde questo atteggiamento sembra ragionevole e soprattutto realista. Poiché, se la Commissione intende restare ferma costi quel che costi, sulla propria posizione, si pos-

sono presentare due possibilità: o l'unanimità non potrà essere raggiunta in seno al Consiglio e ciò porterà come conseguenza probabile alla nascita di una tensione fra le istituzioni e ad un rallentamento dell'integrazione: o si otterrà l'unanimità su un emendamento o su un insieme di emendamenti con la conseguente modifica della proposta della Commissione. In quest'ultimo caso non si tratterà di un emendamento qualunque, ma molto probabilmente di modificazioni considerevoli. Ci si potrebbe pure chiedere se tali modificazioni non costituiscano in realtà una nuova proposta da parte di una o più delegazioni o addirittura un contro-soggetto, elaborato dal comitato dei rappresentanti permanenti<sup>3</sup>. A questo proposito è significativo che il Parlamento europeo abbia proclamato in una risoluzione ch'egli s'aspetta che la Commissione, se la situazione del momento rende necessaria e difendibile una modifica delle sue proposte, le modifichi da sé e non lasci al comitato dei rappresentanti permanenti l'iniziativa di elaborare nuove proposte.

Certo questo comitato non ha giuridicamente alcun diritto di fare delle proposte o di presentare dei contro-progetti. Nondimeno sembra che la pratica sia la più elastica del diritto. Uno dei compiti del comitato dei rappresentanti permanenti è specificamente quello di preparare le sessioni del Consiglio. Per questo fatto esso ha il compito di studiare le proposte della Commissione e di individuare i punti d'accordo e di disaccordo. Senza dubbio, a questo punto, poteva nascere nel comitato la tentazione di andare oltre e di preparare certi progetti di modifica oppure certe contro-proposte, ciò tanto più che la sua importanza non ha cessato di crescere per tutto il tempo in cui le Comunità hanno agito.

Si ricorderà, per esempio, che gli accordi di Lussemburgo fanno espressamente cenno al « comitato dei rappresentanti permanenti » e lo mettono in qualche modo all'altezza della Commissione. E dire che qualche anno prima il Presidente Hallstein si rifiutava ancora di trattare direttamente con questa « propaggine » del Consiglio dei ministri.

D'altronde, dopo l'entrata in vigore il 1° luglio 1967 del trattato di fusione degli esecutivi, l'esistenza del comitato trova la sua espressione in una precisa disposizione<sup>4</sup>. Fra gli altri svariati indici

<sup>3</sup> Questo organo, che non è mai espressamente citato nel trattato di Roma, è composto dai rappresentanti (diplomatici col rango di ambasciatori) degli stati presso la Comunità. In teoria il suo compito avrebbe dovuto essere quello di preparare le sedute del Consiglio. In pratica il suo ruolo è venuto costantemente aumentando e gran parte dei negoziati politici si svolgono al suo interno. Ai ministri vengono lasciate solo le discussioni più importanti.

<sup>4</sup> Art. 4: « Un comitato, composto dai rappresentanti permanenti degli stati membri, ha il compito di preparare i lavori del Consiglio e di eseguire i mandati che quest'ultimo gli affida ».

che danno una misura dell'accresciuta importanza del comitato, accenniamo ancora all'uso dopo il 1967, nei comunicati alla stampa del Consiglio, del termine « invitare » in luogo di « incaricare », quando il Consiglio li indirizza al comitato. Per contro, il Consiglio, sembra sempre piú « incaricare » la Commissione in luogo di « invitarla ». Benché questi comunicati alla stampa non abbiano alcun valore giuridico, la scelta delle parole rivela però uno stato d'animo.

Del resto, non è un segreto per nessuno che le discussioni in seno al comitato dei rappresentanti permanenti abbiano preso l'aspetto di veri e propri negoziati e la Commissione, rappresentata da alti funzionari, sia generalmente pronta ad apportare delle modifiche alle sue proposte originali. Invece la Commissione non può tollerare delle vere contro-proposte; da una tale pratica ne verrebbero a soffrire in maniera evidente la sua posizione e la sua autorità e si andrebbe chiaramente contro l'equilibrio istituzionale stabilito dal trattato. Quindi la proposta della Commissione resta valida e il Consiglio non la può ignorare, ma nel caso in cui i membri del comitato abbiano già potuto mettersi d'accordo sul nuovo testo, la prerogativa giuridica della Commissione resta piuttosto teorica.

Nel 1966, E. Noel, segretario generale della Commissione, poteva ancora affermare che dall'esistenza della Comunità delle contro-proposte erano state presentate assai raramente, e, sembra, per materie di media importanza. Da allora, invece, le contro-proposte sono divenute una pratica corrente. Come faceva osservare il Presidente Rey nell'introduzione del rapporto generale sull'attività della Comunità nel 1968, è stupefacente che la Commissione debba sostenere delle lunghe battaglie « per ottenere semplicemente che i compiti ad essa riconosciuti nel trattato siano rispettati e che non ci si sforzi di diminuirli ». Ci si rammenterà d'altronde che Debré, allora ministro degli esteri francese, abbia creduto di dover sottolineare durante la sessione del Consiglio del dicembre 1968, che a suo avviso, il piano della Commissione, relativo all'ammodernamento dell'agricoltura comunitaria non era « che un elemento di lavoro fra gli altri ». Egli si è pure preso cura di aggiungere: « la Francia, da parte sua, ha l'intenzione di fare delle proposte, e non è che in quel momento, che il vero negoziato fra i sei avrà inizio ».

In questo contesto, conviene ancora attirare l'attenzione su un altro fenomeno. La realizzazione di un vero mercato comune necessita sempre piú di atti che travalicano sensibilmente i limiti per i quali gli organi comunitari sono competenti. Benché in questo caso il Consiglio non abbia alcun obbligo giuridico di indirizzarsi alla Commissione sembrerebbe giusto che si rivolgesse ad essa specialmente per richiederle di elaborare un progetto sul problema in so-

speso. D'altronde tale è sempre stata la pratica all'inizio. Da qualche anno, tuttavia, il Consiglio sembra invitare di preferenza il comitato dei rappresentanti permanenti e prepararargli delle soluzioni per queste materie.

Infine vi è anche il fenomeno delle « proposte della presidenza ». Si tratta di una pratica che si è sviluppata mano a mano che il Consiglio dei ministri è ricaduto nei vecchi metodi di mercanteggiamento intergovernativo. Inizialmente il Presidente del Consiglio dei ministri, carica che spetta a turno a tutti gli stati membri, non proponeva delle soluzioni di compromesso tranne nel caso in cui le deliberazioni si trovassero ad un punto morto e la Commissione stimasse di aver già fatto sufficienti concessioni. Da qualche tempo sembra piuttosto che la « presidenza » entri in concorrenza e quasi soppianti la Commissione, servendosi del suo ruolo di « onesto mediatore ».

Passiamo a considerare qualche altro aspetto della pratica del diritto di proposta. Il compito di mettere in moto la quasi totalità della attività normativa comunitaria implica anche la scelta del momento di presentazione al Consiglio d'una determinata proposta. Certamente vi sono delle materie per le quali la Commissione deve rispettare certe tappe, certe proroghe oppure certe date. È questo sovente il caso, per esempio, per la fissazione di prezzi agricoli. Vi sono poi delle iniziative che vengono imposte dalle circostanze. Ma per le altre questioni non esistono imperativi di questo genere. È in questi ultimi casi che la scelta del momento in cui le iniziative dovranno essere sottoposte al Consiglio si pone non solo in termini di opportunità, ma anche in termini di responsabilità.

Quanto alla responsabilità della scelta del momento di presentazione, la Commissione ha sempre ritenuto che essa sia una sua prerogativa. Ai suoi occhi ciò fa parte della struttura del trattato. Questo punto di vista è, d'altronde, difficilmente contestabile dato che il ruolo d'iniziativa che è stato conferito alla Commissione del trattato non si limita solo alla « fabbricazione » di proposte. Essa deve piuttosto preoccuparsi della sorte che sarà loro riservata. Conseguentemente la responsabilità si spinge oltre il contenuto e la concezione delle iniziative e riguarda, per esempio, le condizioni nelle quali la Commissione presenta i suoi progetti. È per questa ragione che essa deve poter scegliere autonomamente, nel caso in cui né il trattato né una decisione precedente prevedano una data precisa di presentazione, il momento che stima più propizio.

L'importanza della scelta del momento sta particolarmente nel fatto che, una volta investito il Consiglio di una proposta, diviene difficile per uno stato membro non giocare secondo le regole, specie

riguardo a proposte per le quali esso si trovi in una posizione più o meno isolata. Di qui lo sviluppo, presso quasi tutti i governi, di una tendenza che mira non solamente ad influenzare il contenuto delle soluzioni ma pure a controllare da vicino il momento della presentazione al Consiglio.

Un altro problema importante è quello che riguarda l'elaborazione delle grandi linee programmatiche di attività per un dato periodo: tale compito spetterebbe in via di principio al Consiglio, sia pure su suggerimento della Commissione o di uno stato membro, e solo in un momento successivo la Commissione verrebbe invitata a preparare le relative proposte. La Commissione Hallstein è tuttavia sempre stata dell'avviso che, se lo riteneva necessario, niente le impediva di formulare proposte diverse da quelle previste dai programmi d'attività o dalle decisioni del Consiglio. Ci si ricorderà, per esempio, che la Commissione doveva formulare, in virtù di una decisione del 15 dicembre 1964, una proposta in materia di finanziamento della politica agricola comune entro il 1° aprile 1965. La Commissione pensò allora che era necessario situare tale iniziativa nel vasto contesto dell'integrazione progressiva della Comunità. La proposta in materia di finanziamento della politica agricola comune venne allora completata con altre due: l'una relativa alle risorse proprie della Comunità, l'altra concernente il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo.

È noto come questo fatto, fra gli altri, abbia fortemente indisposto il governo francese. Questo pretese che la Commissione consultasse d'allora in poi, i governi ad un livello appropriato prima di adottare definitivamente una proposta che presentasse una particolare importanza per l'insieme degli stati.

Come abbiamo già accennato, la Commissione consultava, dal giorno della sua esistenza, gli ambienti governativi sulle proposte importanti che essa aveva l'intenzione di fare. Tuttavia essa non considerava ciò come un obbligo giuridico o politico, ma solamente una questione utile ed opportuna. Così la Commissione stabiliva personalmente le forme ed i livelli di queste consultazioni; e soprattutto essa ne traeva le conclusioni in tutta indipendenza.

Ma le « consultazioni » invocate dal governo di Parigi erano evidentemente d'altra natura. Non si trattava solamente di obbligare d'ora in avanti la Commissione, politicamente parlando, a consultare i governi, ma piuttosto di dare a ciascuno stato membro il diritto di giudicare se un'iniziativa delle Commissioni fosse o meno opportuna. È noto che in occasione della sessione straordinaria del Consiglio nel gennaio 1966, le altre delegazioni hanno accettato in larga misura il punto di vista francese. In più la Commissione avrebbe

dovuto prendere i contatti appropriati con i governi degli stati membri attraverso « il gruppo dei rappresentanti permanenti ». È proprio in questo momento che tale propaggine del Consiglio ha ricevuto ufficialmente il compito di sorvegliare il diritto d'iniziativa della Commissione.

Certo, la Commissione non ha mai riconosciuto gli accordi di Lussemburgo. Ciò non impedisce che essa abbia dovuto ugualmente, nella pratica, tener conto della loro esistenza. Così essa ha limitato le manifestazioni d'indipendenza e moltiplicato le consultazioni con gli ambienti governativi. L'ascendente dei governi nazionali sulle iniziative della Commissione resta fortissimo. Ascoltiamo d'altronde ciò che diceva Debré alla stampa diplomatica il 16 settembre 1968: « ... niente potrebbe rimpiazzare ... il ruolo d'iniziativa e di comando che appartiene agli stati interessati; essi sono nelle migliori condizioni per determinare i campi nei quali il progresso è possibile ed il ritmo al quale possono operarsi le evoluzioni necessarie ». Era dunque necessario un uomo politico della tempra di Mansholt per far uscire nel dicembre dello stesso anno il memorandum relativo all'ammodernamento dell'agricoltura.

Nell'esercizio del diritto di proposta, è possibile che la Commissione presenti ad un dato momento un « pacchetto » di diverse iniziative legate fra di loro. Il problema politico sta allora nei legami che possono unire queste proposte e soprattutto nelle ragioni che hanno condotto la Commissione a trattarle assieme.

La ragione più frequente è quella che mira a facilitare la ricerca di un equilibrio fra gli interessi nazionali contraddittori, con un mercanteggiamento globale. È però possibile che la Commissione sottometta al Consiglio un pacchetto di proposte aventi per scopo, oltre alla ricerca di un equilibrio fra gli interessi nazionali, l'adozione d'una iniziativa dagli obiettivi più nettamente comunitari. Tale fu innegabilmente il caso della combinazione delle tre proposte del 31 marzo 1965. In quell'occasione, la Commissione credeva di poter legare indissolubilmente una proposta concernente il finanziamento della politica agricola comune, ardentemente desiderato dalla Francia, a due altre iniziative relative alle risorse proprie della Comunità ed al rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, alle quali lo stesso paese si opponeva, ma che parevano accettabili agli altri partners, e, chiaramente, alla Commissione ed al Parlamento europeo. Il risultato fu una crisi. D'allora la Commissione si è guardata bene dal presentare gruppi di proposte che fossero assolutamente indissociabili. D'altronde dal punto di vista giuridico è per lo meno molto dubbio che la Commissione possa obbligare il Consiglio a trattare un certo numero di proposte come un tutto indivisibile.

Nello sforzo di facilitare l'adozione delle sue proposte, la Commissione ha pure cercato in certe occasioni l'appoggio del Parlamento europeo. Uno degli sforzi costanti del Consiglio è stato quindi quello di impedire che potesse stabilirsi un fronte comune fra la Commissione e il Parlamento europeo. Uno dei mezzi utilizzati dai ministri per prevenire ciò consiste nel ricercare, prima che le proposte siano comunicate al Parlamento per un parere, un compromesso con la Commissione. Se il Consiglio ci riesce, è chiaro che il parere del Parlamento non avrà alcuna influenza sulla sorte finale dell'iniziativa; poiché, è evidente, la Commissione esiterà a lungo prima di permettere che sia rimesso in questione un compromesso spesso raggiunto con grande fatica. Sottolineiamo d'altronde che la Commissione s'è mostrata sempre poco compiacente quando si trattava di modificare o eventualmente di rinnovare le sue proposte iniziali nel senso desiderato dal Parlamento europeo. Per contro, come è stato sottolineato più sopra, la Commissione non aspetta che molto raramente un voto unanime del Consiglio per operare ai suoi progetti dei cambiamenti molto sostanziali.

Le ragioni del fallimento del tentativo di creare questo legame sono molteplici. Da un lato infatti il Parlamento, quasi privo di poteri, è un organo molto marginale nella struttura delle Comunità. Inoltre esso stesso non è riuscito a dare di sé una immagine sufficientemente credibile. Non è questa la sede per discutere se la scarsa credibilità politica del Parlamento sia una necessaria conseguenza della mancanza di poteri e di una elezione diretta o se la stessa Assemblea abbia mancato nel sentire la propria vocazione politica e affermare il proprio peso, per ridursi spesso ad uno strumento di rappresentanza di interessi corporativi. Così, nel caso della politica agricola non solo il Parlamento si è dichiarato poco capace di sostenere la Commissione, ma si è spesso dissociato da essa per richiedere una politica ancora più protezionista e ancora più corporativa. In questa situazione è difficile affermare che la Commissione avrebbe dovuto rinunciare ai suoi, sia pure deboli, tentativi di frenare la corsa agli alti prezzi agricoli per ottenere il sostegno del Parlamento.

È un fatto però che né Hallstein né Rey hanno dimostrato di voler assegnare un ruolo di protagonista al Parlamento nella loro strategia. Il primo perché era troppo teso alla ricerca di uno « spill over » politico provocato dall'integrazione funzionale. Il rafforzamento del Parlamento era quindi un obiettivo da raggiungere, come dimostrano le tre proposte del 1965; tuttavia, per ottenere il « salto qualitativo », i legami con le forze politiche, e quindi con il Parlamento erano subordinati a quelli, « più realistici », con gli interessi organizzati. Il secondo perché ha ricercato innanzitutto un rapporto



privilegiato con i governi.

Al termine del mandato della Commissione Rey la situazione istituzionale della Comunità si presenta quindi gravemente deteriorata. Non solo l'impetuoso sviluppo in cui sperava Hallstein che avrebbe permesso alla Commissione di diventare, secondo l'immagine di Spinelli, il nuovo monarca medioevale che chiamava intorno a sé le realtà sociali della nazione per combattere il potere dei feudatari (gli stati), si è arrestato; si è anzi avviato il processo opposto e la Commissione, ormai entrata in concorrenza permanente con il comitato dei rappresentanti permanenti, vede il suo ruolo differenziarsi sempre meno da quello di un normale segretariato internazionale.

Poiché questa è stata, negli ultimi anni, la tendenza imposta, o accettata, dagli stati, la Commissione avrebbe comunque avuto difficoltà ad arginarla. Tuttavia bisogna dire che la Commissione Rey, ad onta delle numerose dichiarazioni di principio e degli appelli che volevano apparire drammatici, ha, giorno per giorno, subito il cedimento di fronte al Consiglio preferendo rinunciare, nella maggior parte dei casi, a correre qualsiasi rischio pur di ottenere un compromesso che potesse in qualche modo essere presentato come un successo formale.

Essa può oggi contare sulle prerogative che le assegna il trattato e sul fatto di essere ancora l'unico organo che è in grado di presentare delle soluzioni autenticamente comunitarie. Ma se la mediazione avrà sempre di più la meglio sull'immaginazione è inevitabile che anche le ultime vestigia dell'illuminismo hallsteiniano scompaiano definitivamente.

Dopo la partenza di de Gaulle, e soprattutto dopo il vertice dei Capi di stato e di governo tenuto all'Aja nel dicembre scorso, si sta assistendo ad una maggiore disponibilità dei governi a rispettare le funzioni della Commissione, soprattutto in materia di esecuzione. È difficile dire se ciò significhi un capovolgimento di tendenze. Certo è che, come avremo modo di vedere più a fondo in seguito, un rilancio del ruolo « funzionale » della Commissione non significa necessariamente un rilancio politico. Inoltre anche all'interno di una visione tecnocratica, la Commissione dovrà sempre più fare i conti con il comitato dei rappresentanti permanenti.

### III. L'adesione britannica e la fusione dei trattati

All'inizio del luglio 1967, presentandosi nella scena politica europea, la Commissione Rey aveva l'onere di una pesante eredità. Da una parte, nell'introduzione al decimo rapporto sulla attività della Comunità, la Commissione Hallstein aveva ricordato qual che fosse stata la sua regola di condotta: « assumere tutte le responsabilità che il trattato le affida, senza transigere su alcuna di esse, assicurare la completa esecuzione del trattato, nella sua piena estensione e con tutte le sue conseguenze, assicurare il rispetto dell'ordine costituzionale stabilito dal trattato e vigilare specialmente sul funzionamento delle istituzioni. Queste sono le esigenze dettate dal trattato. Conformarsi può essere stato a volte difficile, ma quale sicurezza, quale fiducia guadagna un'istituzione quando si consolida sul trattato, cioè su una carta ratificata in nome dei popoli dei sei paesi! ».

D'altra parte, dopo la crisi del 1965 ed il compromesso realizzato nel febbraio 1966 a Lussemburgo intorno al voto in Consiglio ed ai poteri della Commissione, si sapeva che la situazione politica all'interno della Comunità era in stato di crisi.

Così fin dall'inizio si poteva prevedere che la Commissione Rey avrebbe avuto poche possibilità di poter riprendere a suo vantaggio l'orgogliosa regola di condotta della Commissione che l'aveva preceduta.

In un contesto tanto meno promettente, la Commissione Rey si trovava immediatamente messa a confronto con un problema politico di capitale importanza, quello dell'allargamento della Comunità, che le nuove domande di adesione del Regno Unito, della Norvegia, della Danimarca e dell'Irlanda, avevano portato all'ordine del giorno nel maggio 1967.

Tecnicamente non era stata colta completamente alla sprovvista.

Essa contava nel suo interno su tre persone che avevano partecipato ai negoziati del 1961-1963 dalla parte della vecchia Commissione. Rey allora non aveva avuto che una parte secondaria, poiché pur essendo responsabile delle relazioni esterne, era stato spodestato dalla sua naturale funzione di principale negoziatore dalla troika Hallstein-Marjolin-Mansholt. Quest'ultimo aveva compiuto degli sforzi incredibili per lanciare la sua politica agricola e poi per conciliarla con le esigenze britanniche. Infine Deniau aveva diretto la delegazione della Commissione al livello tecnico dei supplenti.

In compenso, dal punto di vista politico, la Commissione non poteva far fronte che con difficoltà ad un compito di tale importanza. Anzitutto essa non costituiva un'équipe omogenea. Bisogna innanzitutto permettere a coloro che avevano già fatto parte delle vecchie Commissioni ed ai membri di nuova nomina di imparare a lavorare insieme. Inoltre bisognava realizzare la fusione dei servizi che, come abbiamo visto, si è rivelata un'operazione lunga e faticosa. In questa fase delicata la Commissione si trovava quindi ad essere un'istituzione assai poco integrata che, per di più, non disponeva praticamente di servizi efficienti. La confusione regnava sia a Bruxelles che a Lussemburgo.

Se Rey, grazie alle sue antiche funzioni di responsabile delle relazioni esterne, non avesse potuto costituirsi una piccola équipe omogenea e pronta a lavorare senza interruzione, quasi senza istruzioni, la Commissione avrebbe rischiato di non poter fornire entro il limite assegnato del settembre 1967, il parere sulle domande di adesione che il Consiglio dei ministri le aveva chiesto, a norma di trattato, il 5 giugno.

A questa difficile situazione bisognava aggiungere che ancora prima che la Commissione s'impegnasse nel suo lavoro, si era saputo, il 17 maggio 1967, attraverso una delle solite conferenze stampa di de Gaulle, che l'Inghilterra non era ancora proprio europea e che in queste condizioni la sua adesione avrebbe indebolito la Comunità, senza contare il fatto che la situazione dell'economia inglese le avrebbe impedito di assumere gli obblighi che essa avrebbe dovuto sottoscrivere.

La Commissione era di fronte alla scelta fra le varie risposte a questa nuova intimidazione. Nulla le impediva di denunciare puramente e semplicemente i metodi gaullisti e di rispondere al Consiglio domandando un dibattito di principio sull'allargamento. All'estremo opposto essa poteva appoggiarsi sul fatto incontestabile che la Comunità era già indebolita dalle dispute sulla sua natura e i suoi obiettivi per dimostrare, sia che l'ampliamento non avrebbe cambiato nulla in una situazione già compromessa, sia che essa avrebbe potuto essere l'occasione di un riesame di fondo in vista di un nuovo rilancio.

Mantenendo una via intermedia fra questi due estremi, la scelta effettuata fu probabilmente la meno felice. Il parere reso il 29 settembre 1967 dalla Commissione al Consiglio partiva dal presupposto che il normale gioco delle procedure istituzionali sarebbe stato rispettato. Così precisando il carattere preliminare del documento, essa affermava che esso non avrebbe potuto essere considerato definitivo « se non quando saranno note le soluzioni concrete suscettibili di essere applicate ». Dopo aver tracciato un inventario copioso, ma non completo, dei problemi dell'allargamento, la Commissione proponeva quindi un negoziato nelle forme appropriate « per approfondire, com'è necessario, i problemi posti in rilievo nel presente documento e ricercare le soluzioni che possano permettere di soddisfare le condizioni che devono assicurare la coesione e il dinamismo indispensabili nella Comunità allargata »<sup>1</sup>.

### **Il parere del 1967**

Una lettura attenta di questo lungo documento (ottantasei pagine stampate con piccoli caratteri) provoca un senso di malessere assai pronunciato.

In primo luogo non vi è alcuna gerarchia dei problemi. Una massa enorme di questioni è posta senza distinguere, nella prospettiva del negoziato, fra l'essenziale e l'accessorio. La cosa più grave è che spesso l'essenziale è molto minimizzato o fatto sparire grazie ad artifici dialettici. Qualche esempio di ciò non sarà inutile.

Dando per scontata la resistenza francese a qualsiasi rafforzamento della Comunità, ci si è privati del solo mezzo possibile di considerare un ammorbidimento della rigida dottrina tradizionale dell'associazione, rispetto ai paesi che non sono in grado di domandare l'adesione. Infatti, soltanto una Comunità impegnata in un vigoroso sforzo di costruzione europea potrebbe rinunciare alle rigide e minuziose norme che regolano la libera circolazione delle merci per accettarne altre, sia pure temporaneamente, più flessibili. Finché l'impresa comune resta basata su una unione doganale e sulla politica agricola e non su un reale processo di integrazione economica e politica, lo statuto dell'associato non può che riguardare paesi ex coloniali, o comunque sostanzialmente più deboli della Comunità e dipendenti da essa (Grecia, Turchia). In caso contrario rischia di sovvertire lo stesso ordinamento comunitario. Non potendo ricorrere alla formula

<sup>1</sup> Commissione delle Comunità europee, *Parere al Consiglio, sulle domande di adesione del Regno Unito, dell'Irlanda, della Danimarca e della Norvegia*, « doc. COM (67) 750 », Bruxelles, 29 settembre 1967.

dell'associazione, ma non volendo affrontare il problema del rafforzamento, la Commissione preferì quindi eludere i grandi temi dell'organizzazione economica della Comunità allargata.

Ugualmente per non affrontare una discussione di fondo, ci si è limitati a trattare il problema altamente politico del funzionamento delle istituzioni sul piano puramente tecnico. Così quando si è parlato, a giusto titolo ma di sfuggita, del rischio meccanico di indebolimento della coesione e del dinamismo della Comunità allargata in ragione di possibili divergenze politiche fra gli stati membri, ci si è dimenticati di ricordare che tale pericolo era già presente, e operante, nella situazione creatasi dopo gli accordi di Lussemburgo.

L'artificio dialettico più disinvolto è stato realizzato a proposito della fusione dei trattati, che in linea di massima avrebbe dovuto essere la normale conseguenza della fusione degli esecutivi. Per timore di creare un ostacolo al negoziato sull'allargamento, ma non volendo nemmeno ritardare la fusione, la Commissione ha creduto di poter affermare che per le due operazioni, fusione ed allargamento, essendo ugualmente necessarie, si dovesse fare in modo che l'una non ritardasse l'altra. Come se fosse possibile occuparsi simultaneamente di due azioni politiche concernenti l'avvenire della Comunità senza che l'una interferisca sull'altra.

Questa ambiguità nella presentazione delle grandi opzioni politiche si ritrova nel modo di trattare i due principali problemi economici dell'adesione.

Il capitolo dedicato all'analisi dei problemi economici e finanziari comporta un'analisi tanto corretta dal punto di vista tecnico, quanto pessimista all'eccesso rispetto alle difficoltà economiche e finanziarie del Regno Unito. Non una parola è detta però sulle prospettive che l'adesione aprirebbe, salvo per dire che non bisognerebbe essere troppo ottimisti.

Nel capitolo agricolo la Commissione non ha voluto porre in risalto con esattezza i problemi delle eccedenze che già si ponevano per i sei. Si è arrivati al punto di formulare una previsione di spese per un teorico anno 1970 limitata al tradizionale e abusato importo di 1,6 miliardi di dollari all'anno, quando si sapeva che questa previsione era già stata oltrepassata del 50%. In tali condizioni si era obbligati a dire che andando tutto per il meglio nel mondo agricolo comunitario, gli inglesi non dovevano che accettarlo. E si precisava che ciò sarebbe costato loro 800 milioni di dollari all'anno. Ma poiché era stato dimostrato che questi stessi inglesi erano sull'orlo del fallimento, il più ingenuo dei lettori sarebbe arrivato alla conclusione che era inutile iniziare il negoziato che la Commissione pure reclamava nella sua conclusione.

Bisogna aggiungere che, nonostante questi limiti, il documento voleva avere il significato politico di una presa di posizione favorevole all'allargamento. Come tale del resto fu accolto in Gran Bretagna. Separandosi all'alba del 29 settembre, dopo avere adottato il documento all'unanimità, la maggior parte dei Commissari erano quindi convinti di avere assolto il loro compito in maniera del tutto soddisfacente. Il fatto è che almeno due dei lettori del documento, all'Eliseo e al Quai d'Orsay, avevano già pronta la loro filosofia in proposito, e furono felici di potersi servire di una così buona copertura. Così de Gaulle poté dichiarare al momento della sua sedicesima conferenza-stampa, nel mese di novembre: « ... è una modifica, una trasformazione radicale della Gran Bretagna che si impone perché essa possa unirsi ai continentali. Ciò è evidente dal punto di vista politico. Ma oggi, per non parlare che del settore economico, il rapporto che è stato presentato il 29 settembre dalla Commissione di Bruxelles ai sei governi, dimostra con estrema chiarezza che l'attuale mercato comune è incompatibile con l'economia, così com'è, dell'Inghilterra, il cui deficit cronico della bilancia dei pagamenti è prova di uno squilibrio permanente e che, rispetto alle produzioni e alle fonti di approvvigionamento, al sistema creditizio, alle condizioni di lavoro, implica dati che questo paese non potrebbe cambiare senza modificare la sua stessa natura (...).

Ma affinché le isole britanniche possano realmente unirsi al continente, è di un mutamento assai più vasto e profondo che si tratta. Tutto dipende dunque non da un negoziato che costituirebbe per i sei un passo verso l'abbandono, se non addirittura il rintocco funebre, della loro Comunità, bensì dalla volontà e dall'azione del grande popolo inglese, che farebbe di esso uno dei fondamenti dell'Europa europea ».

Un mese dopo le stesse idee venivano presentate al Consiglio della Comunità dall'altro attento lettore, Couve de Murville.

Quest'ultimo non ebbe infatti difficoltà alcuna a dichiarare che l'eccellente documento della Commissione provava che l'allargamento della Comunità avrebbe comportato un mutamento che avrebbe condotto al suo indebolimento e che ciò era tanto più vero in quanto le condizioni dell'economia britannica avrebbero richiesto delle deroghe di assai vasta portata.

## **I tentativi di compromesso**

Il disaccordo sull'allargamento della Comunità registrato nella sessione del Consiglio del 18 dicembre 1967 ha tormentato la Comu-

nità fino al vertice dell'Aja. La Commissione, già partita in condizioni di debolezza, si trovò invischiata in tutta una serie di tentativi di compromesso che, essendo di fatto del tutto improduttivi, la indebolivano ancora di più. La crisi sull'allargamento accelerava infatti il progressivo deterioramento dei meccanismi di decisione, già in atto da tempo, e spingeva la Commissione, incapace di reagire in modo radicale, a fare di tutto per trovare un minimo livello di accordo. Così ad alcuni stati, in particolare l'Olanda e l'Italia, che attuavano un blocco di rappresaglia di alcune attività comunitarie, per esempio in materia di cooperazione tecnologica, la Commissione rispondeva stigmatizzando « qualsiasi » azione di boicottaggio della costruzione comune. È un fatto però che le rappresaglie attuate dagli italiani e dagli olandesi erano senz'altro criticabili perché non servivano minimamente a smuovere la politica francese, ma erano comunque la reazione e il sintomo di una crisi che doveva essere imputata innanzitutto a Parigi. Assumendo un atteggiamento di neutralità e di difesa del progresso della Comunità a tutti i costi e ovunque fosse possibile, la Commissione cedeva di fatto alla tesi francese che voleva far considerare la disputa sull'allargamento un incidente di marcia fra i tanti che i sei dovevano affrontare.

Il principale tentativo di conciliazione compiuto dalla Commissione è il documento preparato dalla Commissione nell'aprile 1968. Esso prendeva le mosse dalla dichiarazione franco-tedesca del 15 aprile 1968 con cui de Gaulle e Kiesinger lasciavano intravedere, per la Gran Bretagna, la possibilità di qualche soluzione sostitutiva dell'apertura dei negoziati. Ciò che la Commissione di fatto proponeva era la sostituzione dei negoziati immediati con degli accordi fra i sei e i candidati che avrebbero dovuto permettere di avvicinare i rispettivi sistemi economici in modo da rendere possibile l'adesione. Tali accordi avrebbero dovuto applicarsi al settore tariffario, agli scambi commerciali, ai prodotti agricoli, alla cooperazione scientifica e tecnologica, ed essere accompagnati da adeguati strumenti di consultazione in modo da evitare che provocassero distorsioni della concorrenza all'interno della Comunità. Dopo un adeguato periodo di sperimentazione, si sarebbe potuto verificare se si erano realizzate le condizioni indispensabili per avviare la procedura di negoziato secondo l'art. 237 del trattato.

In quanto presa di posizione collegiale, questo documento rappresenta certamente il più basso livello raggiunto dalla Commissione Rey, ad appena nove mesi dalla sua entrata in funzione. Era il frutto di una vittoria di un certo gruppo centrista, riunito intorno al Presidente e che ne condivideva lo spirito di conciliazione spinto fino all'assurdo. Ma questo gruppo non fu in grado di ottenere

l'unanimità; alcuni Commissari ritennero che il documento poggiasse sulla premessa del tutto falsa che la Francia gaullista desiderasse la adesione britannica. Altri, essendo altrettanto convinti del profondo disaccordo regnante in seno al Consiglio, non volevano dare il loro consenso ad un documento che Parigi non avrebbe mai potuto accettare, poiché esso restava sul piano di una adesione ammessa in linea di principio e soltanto ritardata.

In effetti questa soluzione era stata concepita sul presupposto che le obiezioni francesi all'allargamento fossero di carattere economico e non politico. Infatti o questi « arrangiamenti commerciali » erano una premessa all'adesione e allora non si vedeva perché la Francia avrebbe dovuto accettarli. Se invece non lo erano, sarebbe stato improbabile che potessero aderire i britannici e gli altri accesi fautori dell'allargamento in seno alla Comunità. Ma anche volendo lasciare impregiudicata la disputa politica era molto difficile indicare una formula concreta per questi arrangiamenti. Se fossero stati puramente commerciali, come voleva la Francia, si sarebbero scontrati contro le regole del Gatt, avrebbero suscitato vivaci proteste da parte degli Stati Uniti e degli altri partners commerciali della Comunità. Se fossero stati qualcosa di più sostanziale avrebbero comportato il rischio di ridurre la Comunità al livello di una zona di libero scambio; a meno che, evidentemente, la prospettiva politica non fosse quella dell'allargamento.

Che il problema fosse insolubile lo dimostrò la discussione che sul documento della Commissione ebbe luogo in seno al Consiglio dei ministri. Couve de Murville respinse la proposta considerandola un semplice espediente per aggirare il veto francese all'adesione, addirittura senza dei negoziati politici preliminari. L'Italia e il Benelux la considerarono valida nella misura in cui era una premessa all'adesione completa.

Nei mesi successivi, mentre il Consiglio si dibatteva nella impossibilità di sciogliere il nodo politico, la Commissione accettò senza convinzione di tentare un assurdo approfondimento degli aspetti tecnici, astraendosi però dal mettere il suo peso politico in questa impresa e lasciando ai suoi servizi l'incarico di sabotarla giorno per giorno.

### **La fusione dei trattati**

Dopo lo scacco di questo tentativo di conciliazione, sembrerebbe che la Commissione, sopravvalutando forse l'effetto del maggio 1968 sul potere gaullista, abbia voluto battersi con l'arma della de-



nuncia pubblica della situazione e dell'incitamento ad un rilancio europeo.

Tale è il senso che pare cogliersi nella dichiarazione emessa il 1° Luglio 1968, in occasione della realizzazione della unione doganale. Questo documento era apparentemente destinato ad attirare l'attenzione non solo dei governi degli stati membri ma, soprattutto, dell'opinione pubblica, sulla vastità dei compiti che restavano da affrontare e sull'interdipendenza fra i settori economici, coperti espressamente o implicitamente dalle disposizioni dei trattati, e l'unione politica<sup>2</sup>.

In questa dichiarazione le fasi dedicate all'ottimismo non occupano che qualche riga ed essenzialmente il testo può essere considerato, per quanto riguarda l'essenza e la procedura, come una sfida alle idee ed ai metodi tradizionali dei primi anni della Comunità.

Sfida alle idee: nella scelta delle vie proposte per conseguire l'unificazione europea, è data priorità all'unione politica. Lo strumento ne sarebbe la fusione dei trattati da intendersi non come una operazione meccanica di giustapposizione alla meglio dei tre trattati esistenti, ma come la definizione di una nuova carta fondamentale che stabilisca i metodi ed il programma dello sviluppo dell'unione economica e politica dell'Europa. Come corollario, la Commissione riafferma la necessità di modificare l'attuale equilibrio istituzionale in favore di un Parlamento europeo più forte, rafforzato tanto dall'affidamento di reali competenze parlamentari, legislative e di controllo, quanto da un più solido inserimento nell'opinione pubblica europea, attraverso la sua elezione a suffragio diretto. Parimenti la Commissione rammenta che la Comunità dei sei non è che il nocciolo dell'Europa unita e che essa dovrebbe estendersi al più presto possibile agli stati europei che son pronti ad accettare gli stessi diritti e gli stessi doveri.

Sfida ai metodi: considerandosi un'istituzione politica, la Commissione sembra essere decisa a far appello direttamente all'opinione pubblica europea attraverso le forze sociali organizzate. Essa intende così non solo raccogliere dei pareri, non filtrati dagli « esperti governativi », sullo stato dell'opinione riguardo la costruzione europea, ma ugualmente convincere le forze vive dei popoli della Comunità sulla necessità di una riflessione e di una discussione non più nazionali, ma europee.

Queste belle e forti intenzioni sono tuttavia rimaste senza seguito e la dichiarazione del 1° luglio 1968 è passata direttamente agli archivi. In effetti essa, che era persino più avanzata della ambi-

<sup>2</sup> Il testo della dichiarazione è riportato in appendice a questo volume.

ziosa politica di Hallstein, aveva pochi punti di contatto con la linea di compromesso e conciliazione che Rey aveva seguito giorno per giorno nel primo anno del suo mandato. Nulla autorizzava quindi a considerarla qualcosa di piú che una semplice dichiarazione di principio. È del resto indicativo il fatto che questa dichiarazione fosse praticamente contemporanea allo scambio di lettere fra Debré, Rey e Mansholt. Mansholt aveva dichiarato pubblicamente che la vittoria gaullista alle elezioni francesi era un danno per la causa europea. Debré reagí molto violentemente presso Rey. Quest'ultimo rispose, praticamente scusandosi, giustificando l'incidente con il difficile carattere di Mansholt e obiettando a Debré solo sull'« opportunità » della sua lettera. Il che, come era prevedibile, provocò la vivace reazione di Mansholt nei confronti sia di Rey che di Debré.

La lettura di questa corrispondenza, pubblicata dalla rivista « Agenor »<sup>3</sup> è molto istruttiva. Era infatti in gioco molto piú che un semplice incidente « diplomatico »: si trattava dell'indipendenza dei Commissari e, in definitiva, del ruolo della Commissione.

La dichiarazione restò dunque lettera morta. Non solo i famosi colloqui con le forze sociali sono andati a rilento, faticosamente e con scarsa convinzione. Ma è anche stata dimenticata l'idea di fare della fusione dei trattati la pietra di paragone fra le intenzioni politiche degli stati membri. La Commissione aveva incaricato un gruppo di alti funzionari affinché le preparasse un documento di lavoro, mentre contemporaneamente gli stati membri proclamavano a gara la loro volontà di rafforzare (ed alcuni di allargare) la Comunità. Molti attendevano quindi un documento politico di fondamentale importanza, che indicasse la via di sviluppo della Comunità per il prossimo decennio.

Le rare persone che son potute venire a conoscenza del documento di lavoro che è stato sottoposto alla Commissione, sono ben contente che esso non abbia visto la luce. Si trattava di un collage poco abile dei tre trattati, che proponeva una massa di miglioramenti di dettaglio, tutti importanti dal punto di vista tecnico, ma senza alcuna presentazione d'insieme dei problemi posti dalla messa in opera di un'unione economica. Era certamente saggio non tentare di migliorare un simile documento. Si sarebbe potuto accordarsi su un altro, secondo la linea indicata il 1° luglio 1968, ma bisognava avere un coraggio politico eccezionale per la Commissione Rey.

<sup>3</sup> « Agenor », Bruxelles, n. 8/68. Il testo delle lettere è riportato in appendice a questo volume.

## Il secondo parere sull'allargamento

Giunse infine il 27 aprile 1969, e con la partenza di de Gaulle ne conseguí la distensione nella Comunità. Il problema inglese fu posto nuovamente sul tappeto ed alla Commissione fu richiesto l'aggiornamento del parere del 1967.

Questo nuovo documento<sup>4</sup> è infatti un nuovo parere, molto migliore del precedente. Innanzi tutto esso è chiaro e di facile lettura, soprattutto perché separa i problemi politici dai dettagli tecnici, che sono relegati in un allegato. Le questioni essenziali sono presentate non come preliminari, ma come una serie di temi di discussione che devono essere esaminati prima fra i sei, poi in un negoziato. Ha inoltre il merito di porre onestamente i problemi e di mettere tutti, Consiglio e governi dei paesi candidati, di fronte alle loro responsabilità. Ricorda la necessità di proseguire nella costruzione della Comunità e di far funzionare normalmente le sue istituzioni. Istruisce i candidati sull'importanza degli impegni che son chiamati ad assumere non solo rispetto a ciò che esiste, ma ugualmente rispetto all'avvenire della Comunità.

È certo che il compito della Commissione era facilitato non solo dalla migliore atmosfera creatasi dalla partenza di de Gaulle, ma anche dalla scomparsa del contrasto fra la pretesa salute dell'economia degli stati membri e la debolezza di quella del Regno Unito. Nel frattempo, infatti la situazione economica britannica era sostanzialmente migliorata, mentre le difficoltà si erano trasferite in Francia, dove il franco era stato svalutato, e in Germania, dove il marco era sottoposto ad una furiosa speculazione al rialzo. Parimenti, le delusioni della politica agricola permettevano di intravedere una possibilità di regolamento ragionevole per l'agricoltura inglese, dal momento che era ammesso il principio di rivedere la politica agricola comunitaria.

Infine la Commissione ritrovava il coraggio di esprimere un giudizio chiaro e conforme alla lettera e allo spirito del trattato, sulle distorsioni nel funzionamento delle istituzioni create, già all'interno della Comunità a sei dalla condotta giorno per giorno degli stati membri.

Si può forse criticare questo parere rilevando una certa mancanza di prospettive. A due mesi dal vertice dei sei paesi all'Aja, sarebbe forse stato auspicabile un più deciso rilancio politico e maggiori indicazioni circa l'effettivo rafforzamento della Comunità, che

<sup>4</sup> Commissione delle Comunità europee, *Parere della Commissione al Consiglio sulle domande di adesione del Regno Unito, dell'Irlanda, della Danimarca e della Norvegia*, Bruxelles, 1° ottobre 1969, « doc. COM (69) 1000 ».

pure è giustamente posto in rilievo nel documento.

La Commissione riprese tuttavia questi temi nella breve nota sottoposta ai governi, in occasione, appunto, dell'incontro dell'Aja.

Del resto la Comunità stava appena uscendo da una grave crisi di cui la Commissione era stata una delle principali vittime. L'aver pubblicato questo parere e l'aver ottenuto di partecipare al vertice era già un discreto successo.

Un atteggiamento cauto era inoltre suggerito dalla prospettiva che gli stati, come parte di un compromesso globale e per garantire una solida posizione a sei, affidassero alla Commissione un ruolo importante nel negoziato eventuale e futuro con i candidati.

Nel momento in cui i governi si concedevano una pausa di riflessione era comprensibile che la Commissione, provata dagli eventi e certamente non incline a gesti audaci, facesse altrettanto.

## **IV. La politica agricola della Commissione**

Benché la grande svolta della concezione comunitaria della politica agricola comune si collochi attorno al luglio 1967, sarebbe un errore considerare la fusione degli esecutivi come l'elemento determinante di questo nuovo orientamento.

Infatti bisogna ricordare che Sicco Mansholt non ha mai abbandonato il suo posto dal 1958 e che anzi egli sostiene il ruolo di garante della « continuità » della Commissione.

Ma perché, dunque il vicepresidente della Commissione ha aspettato l'autunno del 1967 per far sapere all'opinione pubblica che la via sulla quale egli, insieme ad altri, aveva impegnato l'Europa verde, rischiava di risolversi in un domani poco glorioso per l'agricoltura europea? E ciò quando già molto tempo prima egli aveva insistito — nelle vesti di ministro dell'agricoltura dei Paesi Bassi o di alto funzionario alla Fao — sui limiti ed i pericoli di una politica agricola fondata unicamente sui prezzi.

Questo atteggiamento può apparire incoerente se non lo si colloca nella strategia globale della Commissione Hallstein. In questa strategia, infatti, l'agricoltura non fu mai considerata come un problema « in sé » ma come un mezzo privilegiato per far progredire l'integrazione. Tutta la politica agricola fu così, provvisoriamente, sacrificata.

### **L'agricoltura, motore delle istituzioni**

Il ragionamento che si faceva a Bruxelles a quell'epoca potrebbe essere semplificato e leggermente caricaturizzato nel modo seguente: la Francia « permette » ed anzi è anche decisa ad accelerare la messa in opera di un'agricoltura comunitaria; muoviamoci dunque in

questa direzione affinché nel giro di qualche anno gli effetti si ripercuotano positivamente anche sugli altri settori. Si aggiungeva a ciò che l'industria era pronta a pagare il prezzo « agricolo » che si rendesse necessario per ottenere l'integrazione economica e che un trasferimento di reddito, socialmente giustificato, poteva essere ottenuto per questa via.

Come è noto la politica agricola, impostata nelle « maratone » del dicembre 1961 e poi via via perfezionata fino ad arrivare alle decisioni definitive del febbraio 1970, è basata, per i prodotti più importanti, sul sostegno dei prezzi e sulle organizzazioni dei mercati. Per ogni prodotto il Consiglio dei ministri fissa un prezzo indicativo, che è espresso non nelle monete nazionali, ma in unità di conto comunitarie (pari ad un dollaro). Quando il prezzo di mercato è inferiore, oltre ad un certo limite, a quello indicativo, la Comunità, attraverso il Fondo europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura (Feoga), interviene per ristabilire l'equilibrio. I prodotti agricoli importati dai paesi terzi pagano alla frontiera un « prelievo » o « dazio mobile » pari alla differenza fra il prezzo comunitario e quello sul mercato mondiale. Compito della « sezione garanzia » del Feoga è anche quello di finanziare le esportazioni agricole comunitarie verso i paesi terzi coprendo la differenza tra i prezzi comunitari e quelli, assai più bassi, del mercato mondiale. La « sezione orientamento » ha invece il compito di intervenire per favorire le riforme strutturali dell'agricoltura europea; il suo ruolo è stato però finora piuttosto modesto. Le spese del Feoga venivano coperte all'inizio con contributi nazionali decisi dal Consiglio; dopo le decisioni di quest'anno le spese verranno invece finanziate con il progressivo trasferimento alla Comunità dei prelievi sulle importazioni agricole, dei proventi della tariffa esterna comune sui prodotti industriali e di una aliquota dell'imposta sul valore aggiunto. I prezzi che il Consiglio ha fissato per i vari prodotti sono stati in genere un compromesso fra quelli, relativamente più bassi, esistenti in Francia, e quelli più elevati dell'agricoltura tedesca, ma comunque ad un livello molto più elevato del mercato mondiale. Solo per alcuni prodotti, come lo zucchero, sono state fissate delle quote massime di produzione. Si introduceva così un ulteriore elemento di complicazione nella strategia istituzionale della Commissione. Per ottenere, attraverso la politica agricola, l'adesione della Francia all'integrazione, si doveva compensare la Germania con un alto livello di prezzi.

La Commissione tollerò che i ministri commettessero una serie di errori e di compromessi politici. Ma non avrebbe essa potuto, forse, influire realmente sul corso degli eventi, come attualmente si viene dicendo? Per lo meno avrebbe potuto dare pubblicità ai lavori dei

suoi esperti che tenevano nei loro cassetti dei dossiers con giudizi poco benevoli sulla politica agricola comune e sulle sue conseguenze a medio termine. Il piú grave errore della Commissione Hallstein fu, è noto, quello di accettare livelli elevati di prezzi incoerenti fra loro, e di concedere garanzie quasi illimitate, che conducevano allo squilibrio del meccanismo offerta-domanda. Inoltre, il rapporto fra i diversi prezzi non era spesso corretto, poiché favoriva troppo certi prodotti di origine vegetale a scapito di altri di origine animale (i tre prodotti privilegiati della politica agricola furono, e restano, il grano, lo zucchero e la colza). Non solo, ma perfino i rapporti fra i prezzi dei diversi cereali erano studiati male, poiché si dimostravano svantaggiosi per i cereali da foraggio, sempre scarsi nella Comunità in rapporto al grano che a quell'epoca era già fortemente eccedentario.

Quantunque la situazione si presentasse in questo modo, gli squilibri crescevano e s'accentuavano senza che la Commissione, occupata a creare e far funzionare delle organizzazioni comuni di mercato, se ne preoccupasse oltre una certa misura: così gli stocks di burro che ammontavano a 122.000 tonnellate alla fine dell'anno 1965 passavano a 136.000 tonnellate alla fine del 1966 ed a 168.000 al termine del 1967 (299.000 tonnellate alla fine del 1968).

Nel luglio 1967, al tempo dell'insediamento della Commissione Rey, la maggior parte dei prodotti agricoli potevano circolare liberamente all'interno della Cee. Ciò poteva venir considerato come un vero successo. Ma proprio allora Mansholt pensò che fosse giunto il momento di mettere in guardia l'opinione pubblica europea sulle conseguenze disastrose che rischiavano di seguire a questo successo, se non si stava attenti e vigili.

### **L'agricoltura come problema in sé**

Dal giorno del suo insediamento, dunque, la Commissione Rey insistette sui limiti di una politica agricola fondata sui prezzi e riaffermò la necessità di dedicarsi ai problemi di struttura.

In attesa di chiarire definitivamente la propria posizione, la Commissione tastò il terreno con certe proposte sui raggruppamenti di produttori. Ciò per lasciare il tempo a Mansholt di perfezionare le sue proposte generali, prima di darle in pasto all'opinione pubblica europea, cosa quest'ultima, che fu fatta nel dicembre del 1968, con la pubblicazione del « Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità economica europea »<sup>1</sup>; bisogna dire che il momento fu scelto assai felicemente se si tiene presente che la situazione sul mercato non era mai stata così cruciale.

<sup>1</sup> Doc. COM (68) 1000, Bruxelles, 18 dicembre 1968.

Che cosa propone, dunque, il vicepresidente della Commissione il quale gode del triste privilegio riservato ai « buoni autori », quello cioè di essere discusso senza essere stato prima letto?

Il memorandum Mansholt si regge su tre idee fondamentali, nelle quali è difficile tener distinto il sostanziale dal particolare; arrivare ad una agricoltura di tipo industriale, diminuire il numero degli agricoltori e lottare contro le eccedenze.

Esaminiamole punto per punto.

*Instaurare un'agricoltura di tipo industriale.* Mansholt ritiene che la piccola proprietà, sia di tipo familiare che d'altro tipo, sia condannata dall'evoluzione economica. È necessario quindi creare delle imprese agricole, che in paragone alle proprietà esistenti, abbiano delle dimensioni molto vaste (da 80 a 120 ettari, da 40 a 60 vacche da latte). Le argomentazioni addotte per giustificare queste scelte sono di diverso tipo: abbassare l'incidenza dei costi fissi, diminuire il fabbisogno di mano d'opera, dare ai lavoratori la possibilità di prendersi delle ferie, rendere le imprese più sensibili alle variazioni dei prezzi, ecc. ...

La costituzione di fondi di grande estensione può ottenersi in due maniere: allargando una proprietà esistente o raggruppando diverse proprietà (la Commissione si limita a descrivere questi due modi senza pronunciarsi in favore dell'uno o dell'altro). Il piano prevede quindi la soppressione degli ostacoli (giuridici ecc.) alla fusione o all'ampliamento delle proprietà ed indica i diversi parametri di ampliamento della superficie delle proprietà che vogliono adeguarsi a tali criteri.

*Diminuire il numero degli agricoltori.* Questo secondo aspetto del « tritico di Mansholt » è quello che ha fatto spendere più inchiostro. Il vicepresidente della Commissione pensa, in effetti, che cinque milioni di persone attive, e cioè la metà dell'effettivo attuale, saranno sufficienti a far funzionare, nel 1980, un'agricoltura che tenga presenti i nuovi criteri. Sono previste diverse misure per invogliare gli agricoltori a lasciare la terra: premi, indennità, pensione a partire da 55 anni, sviluppo dell'insegnamento professionale nelle zone rurali ... Questa cifra di cinque milioni non avrebbe sollevato tanta emozione se la Commissione si fosse preoccupata di far sapere che dal 1960 al 1970 il numero degli agricoltori che avevano abbandonato le campagne, oscillava, appunto, intorno ai cinque milioni.

*Lotta contro le eccedenze.* L'eccessivo incentivo dato alla produzione, in seguito al travisamento ed alla cattiva applicazione dei principi fondamentali elaborati dalla Commissione nel 1960, ha portato rapidamente al nascere di grosse eccedenze strutturali agricole specie nel settore dei cereali, dello zucchero e dei prodotti lattiero-



caseari. Ciò si è tradotto, per gli stati membri, in uno spropositato aumento dei costi connessi al finanziamento delle eccedenze.

In questo modo non si potrebbe neppure pensare di portare avanti la riforma dell'agricoltura, che costerà più di 2.000 miliardi di lire l'anno, se nello stesso tempo si dovesse esser obbligati a sostenere il costo sempre crescente delle eccedenze agricole, che oggi raggiunge appunto questa stessa cifra annuale. Per venire a capo delle eccedenze di burro e di grano, la Commissione ha escogitato una strategia in due tempi:

A breve termine, porre in pratica un insieme di misure destinate a ristabilire rapidamente l'equilibrio dei mercati più eccedentari (premio per la cessazione della produzione di sottoprodotti del latte, ribasso o congelamento di alcuni prezzi, premi di conversione in produzioni deficitarie).

A lungo termine, creare le condizioni tecniche, economiche, sociali e politiche che impediscano per il futuro, il rinnovarsi di nuovi squilibri. Certe soluzioni appaiono addirittura draconiane, quale, ad esempio la diminuzione della superficie agricola coltivata, incoraggiando massicciamente il rimboschimento (da 4 a 5 milioni di ettari).

In poche parole la Commissione auspica che la politica agricola comune trovi, nel lungo periodo, un chiaro orientamento della produzione e dello smercio, il che rende necessaria, per i prodotti eccedentari, una revisione della politica di mercato e dei prezzi seguita fino ad oggi.

Le organizzazioni comuni dei mercati agricoli, inoltre, devono essere trasformate in un insieme compiuto, in un sistema ispirato a principi comunitari, nel quale, dopo lo scadere del periodo transitorio, non ci siano più sostegni di prezzi nazionali ed altre disposizioni derogatorie.

Le critiche non hanno risparmiato il piano Mansholt. Talvolta fondate, ma più spesso contraddittorie, esse provano tuttavia che la Commissione ha raggiunto uno dei suoi scopi principali: quello di far riflettere l'opinione pubblica europea sui problemi posti dall'adattamento dell'agricoltura alle realtà economiche del XX secolo.

Dal momento che si trattava di un memorandum, vale a dire di un quadro generale, perché la Commissione ha mantenuto la confusione tra obiettivi a lungo termine, rivedibili e aleatori e gli strumenti che, se miravano a questi obiettivi, non potevano tuttavia essere messi rapidamente in pratica? Questo scompenso e le notevoli ambiguità contenute nel testo hanno consentito ai nemici del piano di utilizzare le sue stesse affermazioni per confutarlo e hanno reso i contadini più sensibili all'accusa di certe organizzazioni sindacali che affermavano che Mansholt proponeva un « mercato di menzogne ».

Ma la Commissione, e questo è il piú grave rimprovero che le si possa fare, ha veramente cercato di analizzare attentamente, in termini economici, la situazione? Il memorandum redatto quasi esclusivamente da esperti agricoli, tecnocrati o meno, risente di una mancanza di concezione globale. Ci si può chiedere fino a che punto gli altri tredici membri della Commissione abbiano condiviso e appoggiato coscientemente, l'impostazione del memorandum. È un fatto che Mansholt si trova solo nell'aver indicato una politica a lungo termine. Non solo la Commissione non ha mai osato farlo per l'insieme della politica economica, ma anche sul piano settoriale i tentativi sono stati estremamente modesti.

Pur essendo la situazione in questi termini, il piano Mansholt sarà difficilmente accettato dalle forze progressiste, ed è proprio su di esse che intendeva appoggiarsi, se esso si limiterà ad essere un mezzo per accelerare e rendere meno dolorosa quella che, in definitiva, sarebbe stata un'evoluzione normale. Infatti, con o senza piano Mansholt, è impensabile che nel 1970 gli agricoltori accettino di essere lasciati in disparte come lo furono nel XIX secolo in Inghilterra.

Ma forse il Mansholt mira ad un obiettivo piú nobile di quello di anestetizzare le difficoltà sociali che sorgono dal passaggio dell'agricoltura europea allo stadio industriale. Questo passaggio può, infatti, essere inteso anche nel senso di una redistribuzione dei redditi. Perché non creare una agricoltura moderna rimaneggiando completamente il sistema di distribuzione della ricchezza agricola? Per la prima volta la politica sociale della Comunità riceverebbe dignità propria e non sarebbe solo un mezzo per facilitare contrastati periodi di transizione nella direzione di un capitalismo piú dinamico. Il memorandum permette entrambe le interpretazioni e Sicco Mansholt, se bisogna credere alle sue parole pronunciate di fronte ai giovani agricoltori di Bretagna, non esitò a qualificare il suo piano come « socialista ». Una ragione in piú per affermare che esso, pur incompleto e confuso, si distingue nettamente da tutto ciò che la Commissione ha fatto fino ad oggi.

Forse questa è la ragione per cui esso non è stato ancora esaminato dai ministri. La sarà forse un giorno? Vuotato della sua sostanza dall'accumularsi delle critiche e delle controversie, è tuttavia poco probabile che esso mantenga intatto tutto il suo valore.

## Le eccedenze

Presentando, nel novembre 1969, pochi giorni prima del vertice dell'Aja, delle nuove proposte antieccedentarie, una specie di « mini-memorandum », la Commissione voleva forse ricordare ai Capi di stato e di governo riuniti nella capitale olandese che essi dovevano occuparsi, anche, della riforma agricola europea. La Commissione ci riuscí, poiché nel comunicato finale si fece allusione al controllo dei mercati. In attesa di poter discutere la politica delle strutture, si voleva ora attirare l'attenzione soprattutto sul problema cruciale delle eccedenze. Veniva quindi proposto un diverso rapporto tra i prezzi dei cereali; una sostanziale diminuzione del prezzo dello zucchero e un'imposta applicata ai produttori per finanziare lo smaltimento delle eccedenze; per i prodotti lattiero-caseari (in aggiunta alle misure già adottate in passato, come il premio alla macellazione delle vacche da latte) un aggiustamento dei prezzi di intervento sul latte in polvere e una sostanziale riduzione del prezzo di intervento del burro.

Ancora una volta mal presentate e, quel che è peggio, male interpretate, queste proposte non hanno fatto altro, così sembra, che indisporre ancora di più gli agricoltori. Ed è a questo punto che subentra la domanda sull'importo esatto delle eccedenze, domanda che può tornare a svantaggio di Bruxelles e che rischia di far perdere a Sicco Mansholt una parte del suo credito.

Consideriamo, ad esempio, i prodotti lattiero-caseari. Nel memorandum la Commissione prevedeva che gli stocks di burro nella Cee avrebbero raggiunto, il 1° aprile 1970, le 510.000 tonnellate. Ora, invece, è quasi certo che fra il 1° aprile 1969 e il 1° aprile 1970 non vi sarà alcun aumento degli stocks, il che vuol dire che essi ammonteranno a circa 300.000 tonnellate. In altri termini ciò significa che l'equilibrio produzione-consumo verrà realizzato, più o meno bene, nel corso dell'anno agricolo 1969-70. I dati cambiano, quindi, considerevolmente e ciò perché la pietra angolare del ragionamento della Commissione era l'esistenza di eccedenze strutturali. Così l'allarme per le eccedenze di latte ha perso una parte del suo significato. Una parte soltanto, poiché non è detto che nel corso del prossimo anno agricolo non compaiano delle nuove eccedenze (i dati del problema sono sensibilmente diversi per i cereali). Ma tale allarme, che una volta rappresentava l'arma migliore della Commissione, ha perso ora la propria efficacia persuasiva. Le organizzazioni professionali pensano infatti che « il solo problema reale nel settore del latte, è quello del riassorbimento degli stocks di burro già esistenti ».

Sarà la Commissione ora in grado di dare prova di sufficiente

abilità nell'adattare la sua strategia alle nuove circostanze?

L'inchiostro fatto scorrere in occasione delle sue due ultime proposte (memorandum e piano antieccedentatio) non è stato sprecato inutilmente. Un buon numero di idee hanno già fatto il loro cammino e sarà sufficiente che esse siano presentate in una forma più sfumata, perché siano accettate.

La Commissione, inoltre, può, se non limiterà unicamente il suo discorso al medio e al lungo termine, mettere in pratica tutta una serie di misure, limitate ma concrete, che dimostrino agli agricoltori che essa non chiede loro di lasciare il certo per l'incerto. Si comprende, infatti, bene per quale ragione il movimento dei contadini piccolo-proprietari abbia reagito con grande violenza, tanto per fare un esempio, alle proposte del novembre 1969: da un abbassamento o un congelamento dei prezzi ne sarebbe derivata un'immediata diminuzione del loro reddito. In cambio gli si proponevano delle compensazioni non direttamente misurabili in termini di reddito; quando quest'ultimo è scarso un tale mercanteggiamento non viene accettato senza forti resistenze.

Non è nostra intenzione far pesare sulla Commissione tutti i possibili mali della politica agricola comune, tanto più che la sua opera è stata considerevole e che proprio qui essa ha dato prova di maggiore immaginazione.

D'altronde le sue ripetute grida d'allarme hanno ugualmente obbligato i ministri a « congelare » certi prezzi agricoli e a stabilirne un migliore equilibrio.

Infine le difficoltà congiunturali non l'hanno risparmiata nel corso di quest'anno ed il modo in cui essa ha affrontato gli aggiustamenti monetari francesi e tedeschi è stato, tutto sommato, soddisfacente. Ciò nonostante il ribasso dei prezzi tedeschi provocato dalla rivalutazione del marco, renderà estremamente difficile, lo si può facilmente comprendere, tutte le proposte che essa potrà d'ora in poi elaborare nel senso di un nuovo abbassamento dei prezzi.

Ma pericoli più grandi ancora l'aspettano al varco: il temporaneo isolamento dei mercati francese e tedesco, unito al crescente malessere per l'aumento incontrollato delle spese, ha portato alcuni a pensare se non sarebbe più opportuno tornare a concezioni più nazionali di politica agricola. Il che significherebbe evidentemente la fine dell'Europa verde. Inoltre la politica agricola sarà uno dei temi cruciali dei negoziati con la Gran Bretagna. Le stime, sia pure ambigue e molto confuse, di cui si dispone, dimostrerebbero che la Gran Bretagna avrà notevoli difficoltà ad accettare il costo della politica agricola così come esso si presenta attualmente. È comunque chiaro che Wilson si prepara a negoziare molto duramente su questo

punto. È probabile che gli inglesi vedrebbero di buon occhio l'applicazione del piano Mansholt, poiché permetterebbe, nel lungo periodo, di risolvere il problema dei prezzi, ma è per lo meno dubbia la loro disponibilità a finanziare le ingenti spese che esso comporta e che andrebbero interamente a vantaggio di altri. Siamo quindi in un grave dilemma. Se si vuole difendere il sistema attuale, sarà difficile trovare una soluzione accettabile per gli inglesi e, anche quando un compromesso sarà stato raggiunto, esso comporterà meccanismi, accordi, salvaguardie che appesantiranno il già complesso funzionamento della politica agricola. Se invece si vorrà approfittare dell'ampliamento per rivedere la politica agricola, eventualmente andando anche al di là del piano Mansholt, si aprirebero problemi politici di ogni tipo, che investirebbero altri settori oltre quello agricolo e, soprattutto, si metterebbero in discussione potenti interessi costituiti. È poco probabile che i governi abbiano l'intenzione di cacciarsi in un simile ginepraio. Una revisione della politica agricola dovrebbe quindi attendere che l'attuale fase di rilancio dell'integrazione si sia consolidata e, soprattutto, che l'avvenuto ingresso della Gran Bretagna abbia modificato i rapporti di forza.

Alcune tesi cominciano già però a farsi strada. Ad esempio, gli aiuti che, attraverso una manipolazione dell'Iva, vengono distribuiti agli agricoltori tedeschi per compensarli della perdita di reddito dovuta alla rivalutazione del marco, potrebbero essere applicati all'insieme della Comunità. Si porrebbero così le basi per un radicale capovolgimento di filosofia, passando da una concezione basata sul sostegno dei prezzi ad una basata sull'integrazione dei redditi. Non siamo certo ai «deficiency payments», che sono stati ancora una volta respinti dalla Commissione nelle sue proposte del novembre 1969, ma sono idee giudicate interessanti dalla stessa Commissione, se è vero, come sembra, che alcuni dei suoi esperti hanno ricevuto l'incarico di lavorare in questo senso. È evidentemente impossibile dire se questi progetti assumeranno mai forma concreta, e ancor più se usciranno dai cassetti della Direzione generale agricoltura, ma è comunque importante che il problema sia stato affrontato.

Un altro rimprovero che si potrebbe rivolgere alla Commissione è di avere troppo sottovalutato le disparità esistenti fra i sei in materia di politica sociale agricola. È illusorio parlare di una agricoltura unificata quando si sa che le prestazioni sociali variano in rapporto da uno a due fra la Germania e la Francia.

Tutte queste difficoltà non hanno impedito ai sei di realizzare, nelle riunioni di dicembre, gennaio e febbraio scorsi, l'estensione della politica agricola comune al vino e al tabacco, e, soprattutto l'adozione del regolamento finanziario definitivo, che prevede, come vedremo

miglio in seguito, l'attribuzione di risorse proprie alla Comunità e un aumento dei poteri di controllo del Parlamento europeo.

Ma questo successo, che consacra la solidarietà finanziaria dei sei, non deve far dimenticare l'essenziale: l'agricoltura europea resta in disaccordo fondamentale con il resto dell'economia. Il reddito sempre insufficiente della massa dei contadini ne è il segno più evidente.

Finché Mansholt occuperà il suo posto nella Commissione si può essere, tuttavia, certi che questi problemi saranno, se non risolti, almeno regolarmente posti.

## V. La politica economica e i problemi monetari

### Il « maggio » francese

Le tempeste monetarie, che per oltre un anno, dall'estate 1968 all'autunno 1969, hanno sconvolto l'Europa dei sei sembrano per il momento superate. La Comunità ha ritrovato un nuovo equilibrio e nuove parità. Le analisi effettuate dalla Commissione appaiono oggi, a posteriori, pertinenti, mentre le soluzioni proposte risultano ormai politicamente mature e in un certo senso inevitabili, se si vuole veramente allontanare il pericolo di una disintegrazione progressiva del processo sin qui realizzato dai sei.

Si potrebbe supporre quindi che dai tempestosi trascorsi monetari la Commissione Rey sia uscita non solo indenne, ma addirittura rafforzata. Ciò è possibile. Ma tale rafforzamento, come vedremo, non può purtroppo essere accreditato all'atteggiamento specifico assunto dalla Commissione nei momenti cruciali della crisi monetaria; nasce invece, come esigenza pressoché spontanea, dalla logica dell'integrazione e dagli insegnamenti maturati nel corso di difficoltà oggi superate, ma sempre disposte a ripresentarsi.

Il « maggio francese » ha avuto un ruolo determinante nella rottura dell'equilibrio monetario fra i sei paesi. Non tanto per le conseguenze, certo pesanti, degli scioperi, delle occupazioni e del marasma sociale che ha bloccato gran parte dell'economia francese nella primavera del 1968; quanto perché questa esplosione di dissenso ha rivelato il fallimento della politica economica condotta dal generale de Gaulle e dai suoi governi dal 1960 in poi. Dopo il maggio 1968, nonostante il clamoroso successo elettorale, non era più possibile al regime contrabbandare, con pretestuose ragioni di indipendenza nazionale o di stabilità monetaria, una politica economica in cui in realtà i mo-

menti di arresto e i « piani di stabilizzazione » erano stati tanto frequenti da frenare costantemente l'espansione e con essa le possibilità di adattamento dell'economia francese alle esigenze imposte dalla concorrenza internazionale.

Costretto dagli scioperi di maggio a allentare le briglie ai salari e alla domanda interna, il governo francese constatò, assai presto e a sue spese, l'effimera consistenza delle riserve auree quale strumento di difesa contro i rischi di squilibri nella bilancia dei pagamenti. L'insufficiente capacità concorrenziale di vasti settori dell'economia francese era rapidamente messa in evidenza, mentre gli industriali premevano per ottenere misure di salvaguardia delle frontiere e per allontanare l'incubo del 1° luglio 1968, ultima scadenza dello smantellamento doganale fra i sei.

Così come, autonomamente, in funzione di alcune visioni politiche strettamente nazionali, la Francia si era data quella politica economica e sociale che aveva portato alle agitazioni di maggio e alle loro conseguenze, così, in piena autonomia, il governo gaullista adottò le misure destinate a far fronte alla situazione.

Si trattava, fra l'altro, di compensazioni temporanee degli aumenti salariali a favore delle industrie esportatrici, di moderate restrizioni all'importazione di prodotti « sensibili » quali le automobili, gli elettrodomestici, i tessili e i prodotti siderurgici e di misure di sorveglianza amministrativa all'importazione di altri prodotti quali i componenti elettronici, i coloranti, le macchine utensili, la gomma sintetica.

Certo, si disse, tali misure erano prese a titolo conservativo e potevano essere inquadrate nelle procedure comunitarie in virtù dell'art. 109 del trattato Cee. Il Consiglio, decidendo a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, avrebbe sempre potuto chiederne la modifica, la sospensione o la soppressione. Ma la Francia, da parte sua, poteva chiedere il rinvio dell'ultima scadenza del calendario doganale, prevista di comune accordo per il 1° luglio.

Per ottenere il rispetto formale di tale scadenza, la Commissione Rey fu indotta, non senza esitazioni, ad accettare di fatto le restrizioni alle importazioni, e gli incentivi alle esportazioni adottate dal governo francese, preoccupandosi inoltre molto seriamente di riportare tali misure in seno a procedure comunitarie, per evitare di creare un precedente che sarebbe apparso estremamente grave. Così il 28 giugno 1968, a conclusione di un'agitata riunione notturna, il portavoce della Commissione dichiarava:

« La Commissione apprezza nel suo pieno valore la conferma della volontà del governo francese di rispettare la scadenza del 1° luglio, ed è consapevole degli sforzi fatti dal governo francese per limitare le misure di salvaguardia. D'altra parte, la Commissione du-



bita che il governo francese possa adottare da solo l'insieme delle misure di salvaguardia annunciate e considera che bisogna in ogni caso ritornare al piú presto alle procedure comunitarie. Di conseguenza la Commissione, dovendo pronunciarsi definitivamente sulle misure annunciate, apre la procedura dell'art. 108 e chiede la convocazione di una riunione del Consiglio. La Commissione ha altresí deciso di iniziare le consultazioni previste dal trattato di Parigi per quanto riguarda i prodotti siderurgici ».

Si trattava di una formula dubitativa e di un atteggiamento di riserva teso essenzialmente a ricondurre nell'alveo comunitario decisioni che si erano prodotte fuori se non contro gli interessi della Comunità.

Il concorso reciproco — proposto dalla Commissione, ma non richiesto dalla Francia — veniva in seguito accettato dal Consiglio. Sul piano della procedura la cosa non fu neppure semplice: per far indossare una veste comunitaria a qualcosa che si trovava manifestamente fuori di questo quadro fu necessario concedere, in base all'art. 108 del trattato Cee, un « concorso reciproco » chiaramente insufficiente per poterlo completare poi con una decisione della Commissione comportante misure che erano già in vigore.

Ma, a parte i giri viziosi e al di là dei bizantinismi giuridico-istituzionali, vi era qualcosa di nuovo nella conclusione di questa vicenda.

a - Nella proposta di concorso reciproco la Commissione esortava la Francia a risolvere i suoi problemi economici con una vigorosa politica di espansione. Per la prima volta un orientamento espansionista emergeva dalle raccomandazioni della Commissione, in genere piú preoccupata di frenare che di accelerare lo sviluppo dei vari paesi per ristabilire l'equilibrio fra i soci.

b - La procedura cosí faticosamente adottata poneva in luce un delicato problema di fondo e cioè quello del significato di un sostegno collettivo accordato alla politica economica di un paese, fondata su scelte nazionali autonome. Ci si può chiedere cioè se il concorso reciproco accordato pressoché in bianco dalla Commissione e dai cinque partners della Francia, non potesse costituire un avallo in favore della politica economica del generale de Gaulle.

## **La speculazione sulle monete**

Fino al novembre 1968, la posizione dei sei nelle massime as-sise monetarie internazionali (Fondo monetario, Comitato dei dieci) era stata relativamente comoda, nonostante i periodici sussulti spe-

culativi e le incertezze che avevano caratterizzato il fragile equilibrio delle monete occidentali nel biennio precedente.

I sei paesi del mercato comune avevano le monete piú stabili, le bilance dei pagamenti piú floride, le riserve piú elevate; di volta in volta dovevano preoccuparsi di sostenere la sterlina, di evitare la corsa all'oro, di raccomandare agli Stati Uniti una maggiore prudenza nell'espansione e un migliore equilibrio nei conti con l'estero. In sostanza nell'equilibrio monetario mondiale la Comunità si trovava largamente dalla parte dei « possidenti » e poteva persino permettersi, al suo interno, sterili dibattiti sull'opportunità di un ritorno al sistema aureo.

In piú un sostanziale parallelismo si era manifestato fino allora nelle evoluzioni congiunturali dei paesi membri. In particolare l'equilibrio dinamico relativo di redditi, prezzi, occupazione e commercio estero si era mantenuto fra i sei senza apprezzabili eccezioni nel corso del primo decennio di mercato comune. La spinta inflazionistica manifestatasi in Italia fra il 1963 e il 1964 era infatti stata assorbita con eccezionale rapidità, senza prolungati squilibri e senza richiedere particolari interventi a livello comunitario. Analogamente l'Olanda aveva riassorbito per proprio conto le eccezionali spinte salariali del 1962-1963 evitando che i conseguenti aumenti di prezzi si propagassero sensibilmente sulla bilancia dei pagamenti con l'estero.

Infine la Germania aveva conosciuto nel 1966-1967 una breve fase recessiva che senza dubbio ritardò la ripresa già accennatasi in altri paesi, ma non determinò, rispetto a questi ultimi, apprezzabili divergenze nell'evoluzione dei principali aggregati macroeconomici.

Nella seconda metà del 1968 la situazione appare sensibilmente modificata. Da un lato l'economia tedesca ritrova, sotto la guida di Schiller, il passo degli anni migliori, supera le incertezze recessive dei suoi mesi precedenti e ricomincia a produrre, a investire e a esportare a ritmo sostenutissimo. In piú la quiete salariale contiene le spinte inflazionistiche sui costi, sulla domanda interna e sui prezzi per cui la ripresa, eccezionalmente vigorosa, si sviluppa in un clima di invidiabile stabilità.

In Francia avviene esattamente il contrario. L'equilibrio, difficilmente mantenuto coi vari « piani di stabilizzazione », crolla per effetto degli aumenti salariali risultanti dagli accordi di Grenelle; l'offerta stenta a compensare gli aumenti dei costi con l'aumento della domanda interna e con gli incrementi di produttività; le misure di protezione adottate in luglio non sono sufficienti a riequilibrare le correnti di scambio con l'estero.

Dal giugno all'ottobre 1968 la Francia aveva visto diminuire le proprie riserve monetarie di circa 1,5 miliardi di dollari; tut-

tavia all'inizio di ottobre tali riserve superavano ancora i 4 miliardi di dollari. Barre poteva affermare al Parlamento europeo: « Ritengo non sia fuori luogo, in questo inizio di autunno, un certo ottimismo per quanto riguarda l'economia francese ». Il generale e il suo governo fornivano impegni rassicuranti sul mantenimento della parità del franco.

Ma, dopo gli operai e gli studenti di maggio, la politica del generale doveva trovare sul suo cammino un altro potentissimo nemico, capace di scuotere anche l'ottimismo del vicepresidente Barre. La speculazione aveva avvertito per prima il significato concreto delle divergenti evoluzioni economiche manifestatesi all'interno dei due massimi componenti il blocco dei sei e si scatenò nel corso del mese di novembre trasferendo alcuni miliardi di franchi nelle banche della Germania federale. La speculazione, evidentemente, giudicava impro-rogabile una rivalutazione del marco, puntava sulla svalutazione del franco e si era anche valsa delle misure espansionistiche poste in essere dal governo francese durante l'estate (abolizione del controllo dei cambi, allargamento del credito ecc.) per ottenere più facilmente i capitali da esportare.

La vastità e l'intensità del movimento speculativo del novembre 1968 colsero un po' tutti alla sprovvista, anche se non si trattava di una novità dopo le crisi che avevano portato alla svalutazione della sterlina nell'autunno 1967 e alla creazione di un doppio mercato dell'oro nel marzo 1968. Eppure l'origine di queste crisi appare oggi evidente: come si è visto, nasce dalle profonde divergenze di evoluzione manifestatesi nel cuore di un sistema economico la cui caratteristica essenziale dovrebbe essere il riavvicinamento progressivo delle economie che lo compongono.

In concreto, dato il carattere internazionale dei movimenti speculativi e le notevolissime interdipendenze dei sistemi monetari dei paesi occidentali, la crisi finì per avere ripercussioni molto ampie toccando la sterlina, il dollaro e altre monete e provocando la chiusura, per alcuni giorni, dei principali mercati finanziari. La soluzione fu dunque ricercata in seno al « Gruppo dei dieci », quadro più ampio rispetto a quello in cui la crisi si era prodotta, senza che di fatto alcun serio coordinamento delle posizioni dei sei fosse possibile.

Dalla tumultuosa riunione dei « dieci » (21-22 novembre a Bonn) uscirono alcune decisioni importanti: rivalutazione « commerciale » del marco (tassa sulle esportazioni e sgravi fiscali alle importazioni), austerità di bilancio e controllo dei cambi per Francia e Gran Bretagna, credito di 2 miliardi di dollari alla Francia, disposizioni alle banche centrali per il rinvio nei paesi di origine dei capitali speculativi.

Sembrava dovesse uscirne anche, a brevissimo termine, la decisione del governo francese di svalutare il franco; invece il generale, con un memorabile colpo di scena, fece cambiare molti titoli di prima pagina già pronti nelle redazioni dei quotidiani e disse di no alla svalutazione. Volle così schiaffeggiare la speculazione, rea di aver seriamente incrinato il mito della solidità del franco; ma, in definitiva, non fece che rimandare a tempi migliori la spiacevole, ma inevitabile conseguenza di una serie di errori di politica economica.

Quanto alle istituzioni comunitarie, il loro ruolo nella crisi del novembre 1968 fu praticamente nullo, nonostante si trattasse abbastanza chiaramente di un problema comune. Certo, due membri della Commissione, fra cui il vicepresidente Barre, erano presenti come osservatori alla riunione dei dieci a Roma, mentre il Comitato monetario si riuniva a Parigi; ma si trattò di interventi marginali, non determinanti e soprattutto tardivi. Rileggendo oggi il testo del discorso di Barre a Strasburgo il 27 novembre, a crisi conclusa, si ha l'impressione, al di là di certe affermazioni di facciata, di una fondamentale impotenza della Commissione di fronte agli eventi che si erano prodotti.

Bisogna riconoscere anche che in materia monetaria le competenze delle istituzioni sono molto limitate, sia per la genericità delle disposizioni del trattato, sia perché il terreno monetario è tanto più « politicizzato » e riservato alla sovranità degli stati quanto più l'integrazione ha ridotto nei singoli paesi l'efficacia di altri strumenti di controllo della domanda interna e dell'equilibrio con l'estero.

Ciò non toglie che nell'autunno 1968 la Commissione Rey abbia perduto una buona occasione per esercitare le sue responsabilità e per prendere alcune iniziative, anche solo di informazione e di avvertimento tempestivi dell'opinione pubblica, nei confronti di una situazione che stava evolvendo contro l'interesse comune. Vi era tuttavia una preoccupazione, molto viva negli ambienti comunitari, che risultò salvaguardata dalla fortuita conclusione della crisi, cioè il mantenimento delle parità fra le sei monete, obiettivo intermedio ritenuto indispensabile per una Comunità che aspiri all'istituzione di una moneta unica. « La Commissione delle Comunità si compiace — afferma la dichiarazione ufficiale — che il mantenimento delle parità monetarie, da lei vivamente preconizzato, sia stato consacrato dalle decisioni dei governi di Parigi e di Bonn ». Fino a qui si potrebbe rilevare un atteggiamento giuridico-formale teso a difendere la lettera dei trattati e le esigenze contabili della politica agricola comune, i cui prezzi sono espressi in « unità di conto » comunitarie, piuttosto che a promuovere nuovi equilibri fra i sei. Ma il comunicato va oltre, sottolineando « l'urgenza più che mai manifesta di rafforzare la solida-

rietà monetaria all'interno della Comunità attraverso un miglior coordinamento delle politiche economiche e attraverso la creazione di meccanismi di cooperazione finanziaria fra gli stati membri. La Commissione è convinta che la solidarietà fra i sei costituisce la condizione indispensabile per il raggiungimento dell'equilibrio monetario internazionale ».

Risultava allora evidente che il mantenimento delle parità non poteva essere il risultato artificiale di decisioni politico-amministrative. In mancanza di una realtà economica effettivamente omogenea o tendente all'omogeneità, le crisi monetarie e gli assalti della speculazione potevano soltanto essere rinviati. Si poneva quindi il problema di scoprire a tempo le divergenze che inevitabilmente si producono in economie ancora separate e di ottenere l'applicazione di meccanismi correttivi nel senso del riavvicinamento.

In questo senso, la lezione della crisi e l'impressione di impotenza che dovettero subire i massimi rappresentanti delle istituzioni comunitarie furono salutari. Dopo il novembre 1968 la Commissione Rey si sforza di dare un contenuto più concreto alle sue raccomandazioni in materia monetaria, di istituzionalizzare il concorso reciproco in forme automatiche di intervento, di collegare la cooperazione monetaria ad un più stretto coordinamento delle politiche economiche e congiunturali. L'insieme di queste iniziative troveranno, come vedremo, un contenuto unitario nel « piano Barre ».

### **Franco e marco: svalutazione e rivalutazione**

Dal punto di vista monetario il 1969 è caratterizzato dagli aggiustamenti di parità delle due monete europee più direttamente interessate dalle tempeste scatenate dalla speculazione nel 1968.

Svalutazione del franco e rivalutazione del marco, agendo in senso opposto in momenti successivi e strettamente collegati, hanno sensibilmente modificato i rapporti di cambio fra le due monete (20% circa), riportando la calma sui mercati finanziari, se non definitivamente, almeno per un periodo di tempo che si può prevedere abbastanza lungo. Tali aggiustamenti hanno avuto il merito indubbio di aver ricondotto le parità monetarie ad una maggior corrispondenza con la realtà economica sottostante e quindi di aver reso possibili progressi effettivi e non artificiali verso l'unione monetaria fra i sei.

Oggi si può affermare, senza tema di contraddizione, che le reiterate dichiarazioni della Commissione in cui si condannava risolutamente qualsiasi cambiamento delle parità fra le monete dei sei sono state categoricamente smentite dalla realtà. Certo le preoccupazioni della Commissione erano esasperate dai riflessi negativi di tali cam-

biamenti sulla politica agricola comune e dall'incubo dei cambi flessibili (vagamente auspicati e comunque vagheggiati dal Governatore della Banca d'Italia Carli e dai tedeschi).

L'equivalenza: fissità dei cambi = politica agricola comune = moneta comune, era posta come questione di principio, con un certo dogmatismo. Resta il dubbio tuttavia che la Commissione abbia subito in maniera rilevante il condizionamento delle scelte politiche in vigore in Germania e in Francia prima della seconda metà del 1969. La Cdu in Germania e il generale de Gaulle in Francia, per motivi di politica interna, si rifiutarono fino all'ultimo di prendere in considerazione, rispettivamente, la rivalutazione del marco e la svalutazione del franco. Ancora nel maggio 1969 dopo un ennesimo assalto speculativo sul marco, il governo federale affermava categoricamente che la propria moneta non sarebbe stata rivalutata e che la parità sarebbe stata mantenuta « per sempre ». È chiaro il valore strumentale di tali dichiarazioni perentorie. La Commissione conosceva certo meglio del gran pubblico la realtà delle divergenze di evoluzione nelle economie dei sei; pertanto una maggior prudenza da parte sua in materia di rigida fissità dei cambi e di mantenimento delle parità avrebbe forse giovato a porre più rapidamente su basi meno instabili le indicazioni contenute nel « piano Barre ».

Quando, l'8 agosto 1969, con un'abile operazione a sorpresa, Pompidou e Giscard d'Estaing svalutarono il franco, la Commissione era in vacanza. Fu quindi colta alla sprovvista, come tutti; ma non si lamentò troppo dell'assenza di quelle consultazioni preventive, già previste dalle decisioni del Consiglio del maggio 1964, che non avevano mai funzionato per obiettive difficoltà istituzionali e di cui tuttavia l'utilità era stata solennemente ribadita dai sei ministri delle finanze appena un mese prima. Al Consiglio « balneare » precipitosamente fissato l'11 agosto, il Presidente Rey — portavoce di un formalismo comunitario che molto ha nuociuto in questa e altre occasioni alla reputazione della Commissione — cercò di introdurre, in apertura di riunione, l'argomento scabroso del non rispetto delle procedure comunitarie. Giscard d'Estaing spiegò allora, con inconsueta umiltà ed apprezzabile chiarezza, che una delle condizioni del successo dell'operazione era la scelta del momento e il segreto assoluto. Ora, bisogna riconoscere che il segreto era stato ben mantenuto e che il momento scelto per effettuare l'operazione era appropriato. Il vicepresidente Barre, saggiamente, correggeva il tiro della Commissione osservando nel corso del dibattito:

« Il fatto della svalutazione dovendo ormai considerarsi acquisito, è il seguito che conta per la Francia e per la Comunità, i cui destini sono strettamente legati. Per la Francia anzitutto biso-

gna che la svalutazione sia un successo ... Per la Comunità poi, gli attuali avvenimenti mostrano ancora una volta la necessità di organizzare senza ritardo e di praticare senza riserve un coordinamento delle politiche economiche e monetarie dei paesi membri. Altrimenti il mercato comune continuerà ad essere colpito da scosse periodiche, che, dopo averlo minato, lo distruggeranno ». Il Consiglio non ebbe difficoltà a seguire la linea indicata da Barre, auspicando il raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla Francia con la decisione di svalutare e cioè il ristabilimento dell'equilibrio economico e monetario del paese e osservando che tale decisione facilitava in definitiva « il buon funzionamento delle Comunità ». Anche « l'imbroglio agricolo », cioè le ripercussioni della svalutazione sulla politica agraria comune, fu risolto, secondo le proposte di Mansholt, attraverso un isolamento parziale e provvisorio del mercato francese. Ci fu su questo tema un dibattito estenuante e tecnicamente complesso, da cui risultò peraltro chiaramente che la svalutazione di una moneta complicava sí, terribilmente, i calcoli, ma non comprometteva la sostanza della politica agricola comune.

Piú controversa è stata l'operazione che ha portato alla nuova parità del marco. Com'è noto, il governo tedesco non arrivò immediatamente alla rivalutazione. In un momento di grande incertezza politica fra la fine della « grande coalizione », e l'instaurazione del nuovo ministero liberal-socialista, il governo federale decise di lasciar libera la quotazione del marco, che continuava ad essere oggetto di vigorose pressioni da parte della speculazione. Si volle cioè fare in modo che la domanda e l'offerta sul mercato libero, ricercando il loro punto di equilibrio, determinassero spontaneamente, giorno per giorno, il corso della moneta. In tal modo si intendeva « sgonfiare » la speculazione per poter fissare in seguito, in tempi piú tranquilli dal punto di vista sia politico che monetario, la nuova parità. Contemporaneamente, e in via unilaterale, il governo tedesco prendeva alcune misure di compensazione sugli scambi di prodotti agricoli, per evitare di far pagare ai propri agricoltori il peso di una rivalutazione informale del marco.

La Commissione reagí con viva irritazione a queste misure che pure erano in larga misura inevitabili e corrispondevano nella logica, se non nella forma, a quelle prese dalla Francia poco tempo prima. La Commissione lamentò la mancanza di consultazioni, il carattere unilaterale delle misure di protezione (di cui contestò la legittimità), i pericoli che correva la politica agricola, ancora una volta data per morta. Bruciava soprattutto l'oltraggio subito dal sacro principio della fissità dei cambi. Il 6 ottobre, in Consiglio dei ministri, Barre avanzò critiche severe nei confronti dell'intera politica monetaria del governo federale, accusato di aver trascurato l'applicazione di regole elementari per as-

sicurare l'equilibrio di una bilancia dei pagamenti sfacciatamente eccedentaria.

Com'è noto, contro le decisioni della Commissione, il governo di Bonn si appellò alla Corte di giustizia che, in verità, difficilmente poteva dargli ragione. Gli diede invece ragione il Consiglio dei ministri, pur chiedendo l'assicurazione di un rapido ritorno alla parità fissa del marco. La rivalutazione ufficiale — nella misura del 9,3% circa rispetto alla vecchia parità — avvenne infatti nel giro di un paio di settimane, durante le quali per la verità il cambio del marco fu così poco « oscillante » da poter essere considerato più stabile di certe parità fisse.

Ci si chiede evidentemente perché la Commissione abbia ritenuto opportuno scatenare una battaglia sulle misure tedesche (che furono non soltanto temporanee, ma anche di vita brevissima) mentre si era comportata assai più cautamente di fronte alla svalutazione del franco e ancora precedentemente nel caso delle misure francesi di fine giugno 1968. È ben vero che le decisioni federali mettevano formalmente in causa il principio della fissità dei cambi, tuttavia esse erano esplicitamente destinate a render possibile la fissazione di una nuova parità.

La Commissione ebbe il torto di non riconoscere certe necessità obiettive. Era infatti assurdo pensare di mantenere ad ogni costo, contro venti e maree, una quotazione del marco che non corrispondeva più alla realtà economica. Né si poteva continuare nelle acrobazie monetarie per mascherare divergenze di fondo ormai acquisite e strettamente collegate agli effetti di politiche economiche nazionali ancora indipendenti. Non era nemmeno opportuno, nelle condizioni di integrazione imperfetta in cui ancora oggi si trova la Comunità, drammatizzare sulla sistematica evasione da parte dei governi alla procedura delle « consultazioni preventive ».

« I meccanismi attuali presentano crepe, attraverso le quali chiunque può sfuggire, se lo vuole », osservava Emanuele Gazzo sull'Agence Europe del 1° ottobre 1969. « Inoltre, se si pone il problema sul piano pratico e non su quello della dottrina e del giuridismo, è gioco-forza riconoscere che, per il momento, è necessaria una certa elasticità. Né il governo francese l'8 agosto, né il governo tedesco il 29 settembre, hanno voluto violare deliberatamente i loro impegni comunitari. Non si tratta unicamente di rispettare la forma, ma soprattutto di essere comunitari sul merito ».



## Il piano Barre

Certe illusioni formali della Commissione sono dunque provvidenzialmente cadute nel corso degli eventi monetari del trascorso biennio. Contemporaneamente però governi, Comunità e in parte anche l'opinione pubblica sono stati costretti a riconoscere alcune evidenze che probabilmente erano apparse assai più sfumate nel primo decennio di esperienza comunitaria. Si riconosce ormai generalmente che, in assenza di una politica economica uniforme, la Comunità non ha nessuna presa sulle vicende delle monete. Si è constatata anche come questa lacuna provochi difficoltà e complicazioni superabili soltanto col ricorso a misure nazionali autonome, che vanno nella direzione opposta a quella dell'integrazione delle sei economie.

Mentre la speculazione infuriava, nel febbraio 1969, la Commissione si decideva quindi a produrre un « Memorandum sul coordinamento delle politiche economiche e la cooperazione monetaria nello ambito della Comunità », noto come « piano Barre »<sup>1</sup>.

La parte introduttiva del piano fornisce un'analisi eccezionalmente chiara e rigorosamente logica della situazione. « Attualmente — afferma il documento — la Comunità si presenta come un'entità economica originale e complessa, composta sia di elementi nazionali che di elementi comunitari.

La accelerazione particolarmente vivace degli scambi intracomunitari (la parte delle esportazioni fra paesi membri è passata da un terzo delle esportazioni globali nel 1957, a quasi la metà nel 1968) ha aumentato l'interdipendenza dei paesi membri. Questi ultimi ne traggono grandi vantaggi agli effetti della rispettiva espansione, ma al tempo stesso sono divenuti più sensibili alle variazioni della congiuntura dei propri vicini, sia dal punto di vista del ritmo della loro attività economica che da quello dell'equilibrio della loro bilancia dei pagamenti »<sup>2</sup>.

Pertanto le politiche economiche degli stati membri non si possono più concepire senza riferimento al « fenomeno comunitario »: tale fenomeno non è più marginale.

Del resto « alcuni fra gli strumenti cui gli stati membri sono ricorsi in passato non possono più essere applicati nell'ambito di una unione doganale. Altri hanno perduto la loro efficacia, poiché un numero crescente di imprese, soprattutto quelle che esercitano la loro attività in più paesi del mercato comune, possono sottrarsi spesso all'applicazione di talune misure nazionali, grazie anche allo sviluppo

<sup>1</sup> Doc. COM (69) 150, Bruxelles, 12 febbraio 1969.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 5.

delle tecniche di gestione finanziaria e alla rapidità dei moderni mezzi di comunicazione. Per essere efficaci, le misure adottate isolatamente a livello nazionale debbono essere ormai più severe di quanto non lo fossero in passato. Per l'economia nazionale, ne derivano costi sociali più elevati, e per le economie dei paesi vicini, danni più sensibili di quanto non fosse dato constatare prima della creazione del mercato comune »<sup>3</sup>.

« Tale situazione non ha nulla di sorprendente — prosegue il memorandum di Barre — sarebbe non riconoscere la natura esatta delle economie moderne se si pensasse che una Comunità plurinazionale possa essere organizzata unicamente sulla base di un'unione tariffaria riguardante i prodotti industriali, di una politica agricola comune e di qualche armonizzazione, soprattutto sul piano fiscale. La libera circolazione dei prodotti e dei servizi in un'unione doganale del XX secolo non ha che rapporti remoti con il libero scambio regionale della seconda metà del XIX secolo. Infatti, le economie sviluppate che formano attualmente un'unione doganale sono fortemente influenzate dalle politiche economiche degli stati, nonché dalla azione di grandi unità che sviluppano le loro proprie strategie; la incompatibilità delle politiche e delle strategie rischia di mettere in causa l'unione doganale »<sup>4</sup>.

È chiaro qui il riferimento alle vicende monetarie già descritte, anche a quelle che al momento della presentazione del memorandum non si erano ancora prodotte. Ma il discorso è più vasto e coinvolge, nelle intenzioni della Commissione, altre misure monetarie, quali i controlli sul movimento dei capitali in vigore in Francia e in Italia e altri settori, come quello degli aiuti, in cui l'incoerenza delle politiche nazionali sta producendo profonde distorsioni.

« Al limite — osservava in un recente convegno l'ambasciatore Colonna di Paliano — le politiche nazionali di intervento tendono a sostituire la concorrenza fra gli stati alla concorrenza fra le imprese e cioè il nazionalismo economico alla solidarietà comunitaria »<sup>5</sup>.

Ma un simile processo di « scalata » nelle misure nazionali, risultante dal semplice confronto (o imitazione reciproca) di politiche autonome, non può che tradursi — rivela giustamente il memorandum Barre — nella disintegrazione della stessa unione doganale.

Pertanto « 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

<sup>3</sup> *Idem*, pp. 5-6.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>5</sup> G. Colonna di Paliano, *La politica comunitaria delle strutture industriali*, relazione al Convegno del Cismec su *La politica industriale della Cee*, Milano, 19-20 giugno 1969.

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 a 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, per uno sviluppo più rapido ed una più efficace distribuzione delle risorse disponibili »<sup>6</sup>. Il memorandum pone dunque chiaramente l'alternativa: o la Comunità riesce a darsi delle politiche comuni o dovrà ammettere che, in tempi di congiuntura difficile gli stati membri rimettono in causa quanto già fatto. Passando dall'analisi alle proposte concrete, il documento della Commissione prende atto dell'impossibilità di proporre una politica economica comune, « per la quale — si dice — non sono ancora realizzate le condizioni necessarie di ordine politico, psicologico o economico ». Si propone quindi uno schema pratico, relativamente semplice e piuttosto ingegnoso, per giungere ad un più efficiente e quasi automatico coordinamento delle politiche economiche nazionali. Lo schema, com'è noto, si compone di quattro punti principali: a - consultazioni preliminari e coordinamento delle politiche a breve termine; b - coordinamento delle politiche economiche a medio termine; c - assistenza monetaria di breve periodo; d - assistenza monetaria condizionata a medio termine.

Il primo punto non rappresenta una novità, l'obiettivo essendo il rafforzamento e la più efficace applicazione di procedure già previste (consultazioni che precedono l'adozione definitiva delle misure di politica economica previste dagli stati membri). Queste procedure, rafforzate nel settore della politica congiunturale dalle decisioni del Consiglio del luglio 1969 in base alle proposte contenute nel piano Barre, sono certo utilissime, ma in genere vengono seguite soltanto in tempi di congiuntura facile. In caso di difficoltà serie (svalutazione del franco) o di decisioni importanti di politica economica (« decretone » italiano del settembre 1968) le consultazioni preventive vengono tranquillamente ignorate e si trasformano senza drammi in procedure di informazione successiva.

Il secondo punto rimane piuttosto ambiguo, nonostante le precisazioni addotte in un secondo memorandum (15 dicembre 1969) relativo appunto agli « orientamenti generali a medio termine (1971-1975) della politica economica nella Comunità »<sup>7</sup>. Si tratterebbe, nelle intenzioni di Barre e dei suoi servizi, di assicurare la « compatibilità » delle proiezioni nazionali a medio termine, cioè delle prospettive di evolu-

<sup>6</sup> Memorandum Barre, *cit.*, pp. 6-7.

<sup>7</sup> Doc. COM (69) ..., Bruxelles, 15 dicembre 1969.

zione, nei paesi membri nel corso dei prossimi anni, della produzione, dell'occupazione, dei prezzi e dei saldi della bilancia dei pagamenti correnti. Di due cose l'una: o questi obiettivi armonizzati restano delle aspirazioni generiche o dei parametri di riferimento per le scelte nazionali di politica economica e allora si possono accettare senza eccessive preoccupazioni (ma anche senza eccessivo interesse); così com'è avvenuto per il primo e il secondo programma a medio termine; oppure ci si propone di compiere un passo in avanti e si intende fare in modo che questi orientamenti condizionino effettivamente le successive scelte nazionali di politica economica e allora bisogna dire che le indicazioni fornite nel secondo memorandum Barre sono insoddisfacenti per un'ampia frazione delle forze politiche interessate alla costruzione dell'unione europea.

Il problema non è teorico dal momento che il piano Barre, nei suoi due capitoli monetari, introduce un certo automatismo nel processo di integrazione delle economie e una certa tutela comunitaria sulla politica economica del paese cui venga rinnovato, oltre i tre-sei mesi, il concorso finanziario a breve termine. Com'è noto il Consiglio dei ministri ha recentemente approvata la costituzione di un « pool » valutario di 1 miliardo di dollari, cui ciascuno dei sei potrà attingere in caso di momentanee difficoltà monetarie. Fino al miliardo di dollari e nel limite di tre mesi (prorogabili per altri tre) il prelievo è automatico e non comporta da parte del paese debitore alcun impegno se non quello del rimborso; ma per un ammontare o per un periodo di tempo superiori il prestito diventa condizionato, accompagnato e subordinato cioè alle raccomandazioni di politica economica rivolte al paese richiedente dagli altri « partners » e dalla Commissione.

A questo punto il discorso si fa politico, mentre serie preoccupazioni emergono circa possibili implicazioni deflazionistiche del piano Barre. Chi infatti, in che modo e con quale autorità deciderà il tipo di politica economica da raccomandare al paese bisognoso e, al limite, a tutta la Comunità? Apparentemente decideranno i ministri delle finanze dei « partners » creditori e la Commissione. Dei ministri tesoriери sono note la parsimonia e le preoccupazioni in materia di prezzi e di costi interni; è difficile pensare che questi gelosi custodi della stabilità monetaria consentano al partner in momentanea difficoltà il perseguimento di una politica di espansione, correndo fra l'altro il rischio di importare inflazione. Dunque raccomanderanno austerità di bilancio, riduzione delle spese pubbliche, controllo del credito, e, in genere, misure ispirate alla più grande prudenza. Dal canto suo la Commissione non ha certo mai brillato per keynesiana audacia nelle sue raccomandazioni di politica congiunturale; nella primavera-estate del 1964 Marjolin arrivò addirittura a proporre all'Italia una vigorosa stretta

monetaria quando già la congiuntura declinava e i segni recessivi si moltiplicavano.

Per questo c'è il rischio che i progressi nell'integrazione monetaria, che indubbiamente risulteranno dall'applicazione del piano Barre, possano essere ottenuti esclusivamente sulla base di quel minimo comune denominatore che è la stabilità monetaria. Altro tipo di politica sembra difficilmente ipotizzabile date le soluzioni istituzionali proposte.

Del resto la controprova risulta proprio da quel memorandum del 15 dicembre 1969, cui si è già accennato, in cui si afferma la necessità di concretizzare con obiettivi quantitativi l'armonizzazione delle politiche a medio termine dei paesi membri. Il documento fornisce infatti, per ogni paese e per il prossimo quinquennio, le cifre obiettive corrispondenti a certi non meglio precisati « equilibri fondamentali » e relativi all'andamento dei prezzi, al saldo dei pagamenti correnti con l'estero, all'aumento del reddito a prezzi contanti, al tasso di disoccupazione. Così per l'Italia si indica un saldo estero positivo pari allo 0,5% del Pnl, un tasso medio annuo di aumento dei prezzi compreso fra il 2,5 e il 3%, un tasso medio annuo di sviluppo pari al 5,5-6%, la riduzione della disoccupazione al di sotto dell'attuale 3,5%. Con l'indicazione cifrata dei lati del cosiddetto « quadrato magico » (prezzi, Pnl, occupazione, saldo estero), il documento dichiara perseguire due obiettivi: a - assicurare la « compatibilità » delle evoluzioni a medio termine delle sei economie nazionali; b - fornire una serie di orientamenti comunitari precisi per indirizzare le scelte definitive e condizionare le opinioni a livello nazionale.

Anche volendo sorvolare sull'attendibilità di queste cifre (trattandosi di ipotesi di sviluppo futuro, si possono sempre giustificare), ci si può in buona logica domandare quale sia la loro autorità e la loro giustificazione democratica, in quanto scelte di politica economica. È naturale infatti che, nella definizione degli obiettivi di fondo delle rispettive politiche economiche, l'opinione pubblica e le forze politiche dei sei paesi membri non abbiano nessuna intenzione di lasciarsi spodestare o condizionare dai funzionari di Bruxelles. Queste cifre sono tentativi di mediazione a tavolino fra politiche che sono di fatto divergenti. Così i tedeschi saranno probabilmente inclini a restringere il tasso di inflazione ammissibile, mentre altri paesi potrebbero volere un'espansione più rapida. Divergenze certo non drammatiche, ma significative quanto basta per far saltare completamente l'obiettivo di Barre. Esse sono comunque originate da scelte politiche. Se le cifre di Barre vogliono in qualche modo affermarsi, esse devono quindi scaturire da un dibattito politico, o comunque essere giustificate politicamente. Il processo di formazione delle opzioni deve essere quindi

radicalmente modificato rispetto allo schema implicito nel secondo memorandum Barre.

Ci chiediamo inoltre se sia logico parlare di « convergenza delle politiche economiche degli stati membri » soltanto in termini di « equilibri fondamentali » e di « quadrati magici ». Riteniamo infatti che orientamenti a medio termine veramente comuni non possano prescindere da un obiettivo fondamentale: la riduzione delle divergenze strutturali, sociali e regionali fra i paesi membri. Le realtà nazionali mostrano ogni giorno di piú quanto l'esistenza di tali squilibri condizioni l'evoluzione economica e sociale; inoltre una larga parte dell'opinione pubblica nei sei paesi, e le forze politiche che la rappresentano, ritengono che le azioni strutturali tese alla riduzione degli squilibri siano prioritarie rispetto agli stessi « equilibri fondamentali » recepiti nel secondo memorandum Barre.

In realtà ci si aspettava dalla Commissione Rey un passo un po' piú lungo e indicazioni piú concrete su come prepararsi a risolvere in comune i problemi veri, quelli che nascono dagli squilibri esistenti e non ancora corretti, in oltre dieci anni di mercato comune, dalle forze di mercato.

## VI. Tre anni di Commissione unificata

Un errore che bisogna evitare di compiere nell'esprimere un giudizio sulla Commissione Rey è quello di contrapporre il decennio di Hallstein come una mitica, quanto fortunata, età dell'oro. Come abbiamo visto una parte delle difficoltà attuali derivano da errori compiuti durante la gestione Hallstein. La politica agricola soprattutto. Quali che fossero le previsioni di Hallstein e Mansholt sugli sviluppi futuri, che comunque si sono dimostrate troppo fiduciose, i disastrosi risultati di cui ora scontiamo le conseguenze sono gli effetti di una impostazione che la Commissione Hallstein ha in parte subito, ma anche contribuito ad elaborare e, certamente, accettato di realizzare. Inoltre Hallstein ha impresso alla sua opera un carattere eccessivamente giuridico, da cui la complessa problematica politica dei contenuti e delle forze politiche restava inevitabilmente esclusa. In parte ciò era dovuto alla fiducia nella teoria degli « spill over » per cui l'integrazione costituiva un valore in sé e la costruzione progressiva di un potere europeo aveva necessariamente la precedenza sull'uso che di questo potere si doveva fare. Del resto Hallstein era giurista di formazione, ma conservatore in politica e si trovava a presiedere una Commissione assai poco omogenea sul piano ideologico. La « neutralità » ideologica della Commissione era comunque favorita dal fatto che il suo compito principale nel corso del periodo transitorio del trattato di Roma consisteva nella messa in opera dell'unione doganale, cioè di un complesso insieme di norme legislative e regolamentari il cui significato politico era implicito nel trattato stesso.

Non si può certo rimproverare Hallstein se ha tentato una strategia con audacia e immaginazione; tuttavia non è possibile dimenticare che questo tentativo è fallito e che i risultati dell'insuccesso hanno profondamente pesato sulle condizioni in cui si è trovato ad agire il

suo successore. Relegando Hallstein nel regno del mito si rischia, paradossalmente, di assegnare a Rey quello della realtà, per cui si finisce per giustificare tutti gli insuccessi recenti con la crisi politica che ha attraversato la Comunità.

Un'altra precisazione va fatta a proposito della tentazione che si può avere nel contrapporre le due personalità. Ai tempi di Hallstein la Commissione ha lavorato sempre come un'équipe abbastanza omogenea in cui il Presidente godeva di grande autorità. Nella seconda Commissione, a causa dell'eccessivo numero dei membri, del minore prestigio personale di Rey, delle tensioni politiche che inevitabilmente si ripercuotevano al suo interno, l'autorità del Presidente si è dimostrata meno determinante. Definire una « linea Rey » ed applicarla all'intera Commissione, diventa quindi difficile.

È indubbio che la funzione di Commissario si è progressivamente svalutata. Ciò ha portato alcuni membri della Commissione ad essere più soggetti a pressioni da parte dei propri governi. Senza che si possa dire che i Commissari si sono sentiti dei rappresentanti del loro paese piuttosto che i membri di un organo sovranazionale, è certo che il progressivo deterioramento dell'intera Comunità ha influenzato anche la coesione interna della Commissione. La costruzione giuridica, cioè il completamento dell'unione doganale, è proseguita sotto Rey con la stessa pazienza e tecnica e con degli innegabili successi compresa la realizzazione anticipata dell'unione doganale. Tuttavia, svanita la fede nello « spill over » politico, ciò costituiva più un consolidamento di quanto era stato raggiunto, piuttosto che la premessa di sviluppi futuri. Certo la fiducia nella dinamica, e in un certo senso nell'irreversibilità, del processo di integrazione non era venuta a mancare: era sparita invece la possibilità, o la capacità, di immaginare azioni ed iniziative che potessero avere effetto trascinate sui comportamenti degli stati. L'accento era così posto sulla magica formula dell'« armonizzazione » in cui la Commissione ha trovato un ruolo nuovo di mediatrice tra le esigenze degli stati e che le ha consentito di continuare ad agire mantenendo un minimo di sostegno politico da parte del governo francese. Su questa strada essa si è però trovata ad essere sempre più invischiata in un imponente e complesso lavoro tecnico che ne ha assorbito le energie lasciando ancora meno spazio alla già scarsa volontà di iniziative politiche.

Interpretando il suo ruolo in termini di pura sopravvivenza la Commissione Rey è così diventata progressivamente la più tenace custode del quieto vivere comunitario. Le crisi e le scosse, che nella strategia di Hallstein venivano accettate o a volte addirittura ricercate, erano ora fuggite come spiacevoli incidenti di marcia. Trincerandosi su una linea di salvaguardia dei trattati e di difesa delle proprie prero-



gative, la Commissione rischiava però di giungere a risultati contraddittori nella scelta delle priorità. In primo piano sono stati posti l'esigenza di salvare i principi della politica agricola, poi la difesa della stabilità monetaria, l'equilibrio dei prezzi e, in generale, l'esigenza di non compromettere lo armonioso sviluppo della Comunità. Questa posizione, che era automaticamente messa in crisi dalla candidatura britannica, ha rischiato inoltre di assumere un significato politico di tipo conservatore non appena alcuni stati hanno fatto valere l'esistenza di squilibri economici interni, e soprattutto, i problemi dell'occupazione. Una strategia che era quasi unicamente dedotta da esigenze di equilibrio comunitario si è quindi rivelata debole durante le crisi monetarie degli anni 1968 e 1969 di fronte alle scelte degli stati, che erano invece basate su un discorso politico generale.

Bisogna in tutti i casi ammettere che la Commissione delle Comunità si trova strutturalmente in una situazione particolarmente difficile per un leader politico: avere delle responsabilità senza possedere i poteri sufficienti per assolverla. Stato di inferiorità questo, che ha consentito all'on. Vendroux, genero di de Gaulle, di dichiarare all'Assemblea nazionale francese che « l'esperienza ha provato, nelle due o tre circostanze nelle quali la Commissione di Bruxelles ha preteso abusivamente di fare atto di autorità ed uscire dal proprio ruolo, che, malgrado il valore degli uomini che la componevano, essa non aveva né i mezzi attraverso il trattato, né di fatto la rappresentatività necessaria per sostituirsi al Consiglio dei ministri e prendere iniziative che non fossero in anticipo votate al fallimento ».

Questa affermazione brutale del deputato gaullista è evidentemente viziata da malafede poiché ciò che conta in questo caso non è la mancanza di autorità della Commissione, ma il rifiuto, proprio da parte del governo francese, di concederle i poteri necessari per assolvere i suoi compiti. Tuttavia è un fatto che a causa della labilità e frammentarietà dei suoi poteri, la Commissione è stata spinta a dedurre la sua strategia dalla necessità di difendere ciò che aveva, col risultato di combattere spesso delle battaglie di retroguardia, per giunta da posizioni di estrema debolezza.

Questa linea politica puramente difensiva viene giustificata con il blocco totale della situazione, con l'assenza di sbocchi a breve termine e con l'inerzia degli altri partners della Francia. È onesto riconoscere che, una volta accettata la logica del sistema comunitario imposta dalla Francia, e la responsabilità di questo cedimento non può essere certo fatta risalire alla Commissione, a quest'ultima non restavano molte alternative. Di fronte al blocco imposto da de Gaulle il fronte europeista poteva reagire in tre direzioni. O accettare la politica, e quindi l'egemonia francese, cercando di sfruttare fino in fondo le pos-

sibilità offerte dalla concezione gaullista. O trovare una linea di resistenza ed attendere che la situazione francese si modificasse per rilanciare l'integrazione. O iniziare un nuovo processo di integrazione, nei settori non coperti dai trattati esistenti, che, escludendo la Francia, comprendesse la Gran Bretagna ed i paesi scandinavi.

La terza via, che del resto stava appena trovando un suo abbozzo in alcune confuse iniziative britanniche ed italiane quando de Gaulle lasciò il potere, era evidentemente preclusa alla Commissione in quanto tale. Va ricordato che Mansholt, nella primavera del 1968, si dichiarò più volte favorevole alla teoria della nuova Comunità; era però il Mansholt « animale politico » piuttosto che il Mansholt Commissario a parlare. La maggioranza degli eurocrati vedeva invece questa prospettiva con una decisa repulsione, mitigata solo da un profondo scetticismo circa le sue possibilità di successo.

Alla Commissione non restava quindi che scegliere tra la subordinazione e la resistenza. Ufficialmente si scelse la resistenza. Il guaio era però che de Gaulle non combatteva una guerra di posizione, ma di movimento; una resistenza puramente difensiva non aveva quindi nessun senso: alle iniziative bisognava rispondere con altre iniziative. Resistere al gaullismo in attesa che la situazione cambiasse richiedeva in sostanza di sviluppare una politica che, senza pretendere di modificare la posizione di Parigi, la indebolisse progressivamente. In assenza di ciò la resistenza si trasformava in una pura formula giuridica di difesa dei trattati, che i francesi potevano poi svuotare dall'interno. La sensazione generale che si ha della politica di Rey è quella di una « strategia dell'ottimismo » per cui conveniva accettare qualsiasi compromesso purché questo portasse ad un accordo che potesse essere presentato come un successo della Comunità e quindi della Commissione.

Bisogna dire che su questa strada la Commissione era affiancata da analoghi comportamenti degli altri stati ed in particolare della Germania di Kiesinger. La differenza fondamentale sta però nel fatto che Kiesinger, che pure si inchinava a de Gaulle, rappresentava la Repubblica federale tedesca, cioè una realtà economica e politica assai consistente, che per giunta si stava progressivamente rafforzando mentre gli errori di de Gaulle indebolivano la Francia. Così quando Brandt, succeduto a Kiesinger, ha deciso di cambiare in parte politica, si è potuto appoggiare su una base di forza effettiva. La Commissione invece non rappresentava che quel poco di Europa sovranazionale esistente, che le iniziative gaulliste contribuivano ogni giorno a restringere. La fine del governo di de Gaulle l'ha quindi trovata in una situazione deteriorata che le toglieva ogni credibilità quale efficace centro di iniziativa.

L'elemento piú importante di questo indebolimento è la grave corrosione dell'equilibrio istituzionale comunitario. L'applicazione effettiva del compromesso di Lussemburgo, imposta dalla Francia, ma accettata dagli altri cinque, pur salvando la lettera del trattato ha di fatto portato i poteri della Commissione ad un punto molto vicino a quelli di un segretariato. I tappeti rossi di Hallstein sono ormai un ricordo molto lontano su cui è anche troppo facile ironizzare. Non si può dire che questo processo sia avvenuto senza forti tensioni e contrasti interni nella Commissione. Lo stesso Rey si è trovato ad assolvere una funzione di mediazione, come testimoniano l'estremo imbarazzo con cui la Commissione ha risposto alle numerose interrogazioni parlamentari sui problemi istituzionali e il citato scambio di lettere fra Rey, Mansholt e il ministro degli esteri francese Debré.

Oltre alla crisi istituzionale determinata dal compromesso di Lussemburgo, la Commissione Rey doveva trovare sul suo cammino un altro ostacolo assai difficile da superare: il problema dell'adesione britannica. Ai tempi di Hallstein, la Comunità era stata caratterizzata soprattutto dall'obiettivo di mettere in opera il mercato comune, terreno su cui la Commissione poteva marciare con una certa sicurezza, appoggiandosi sulle responsabilità che il trattato le affidava. La gestione Rey è stata invece dominata dall'incubo del problema dell'allargamento, questione squisitamente politica su cui la Commissione aveva una presa molto limitata, ma che condizionava tutto lo sviluppo della Comunità. Rispetto ad Hallstein, che poteva mostrare un relativo disinteresse per il problema britannico, puntando tutto sullo « spill over » dell'integrazione a sei, Rey riuscì invece a comprendere che la Commissione non poteva lasciarsi prendere nella trappola del conservatorismo burocratico. La Commissione si schierò quindi tra i partigiani della adesione. Tuttavia questa posizione si doveva conciliare con la « strategia dell'ottimismo ». La Commissione quindi evitò di stabilire una gerarchia di problemi, rinunciando così di fatto ad operare delle scelte politiche. Annegando l'appoggio all'allargamento in una linea di progresso a tutti i costi e su tutti i fronti, la Commissione si affiancava al governo tedesco nel cedimento di fatto a de Gaulle, fino a cadere nella trappola degli « arrangiamenti commerciali ».

Ciò spiega anche perché, pur avendo scelto, con la dichiarazione del 1° luglio 1968, una ipotesi molto avanzata di fusione dei trattati, abbia a tal punto esitato sui tempi dell'operazione e sul posto che questa avrebbe dovuto occupare nello sviluppo della Comunità, da non riuscire nemmeno a produrre un documento pubblicabile. Infatti si poteva decidere che la fusione era un favorevole terreno di scon-

tro con i francesi e una pietra di paragone della volontà dei cinque; in tal caso bisognava prescindere dal problema inglese accantonandolo di fatto. Ma in questo caso Rey si sarebbe trovato di fronte ad un'ostilità francese ancora più violenta che nel 1965, e alla resistenza di altri paesi che consideravano invece prioritario l'allargamento e non volevano ritardarlo con un'operazione complessa come quella della fusione dei trattati. Sarebbe stato persino privo dell'appoggio dei tedeschi che consideravano invece la fusione un semplice mezzo di appeasement coi francesi, da realizzare quindi al livello più basso. Scartata questa via, si doveva allora accantonare definitivamente il problema della fusione, rinviandolo a tempi migliori. Il risultato che la Commissione ha in effetti raggiunto è stato poi quest'ultimo, ma in una situazione di incertezza e di confusione che è certamente tornata a suo danno.

In parte per la situazione obiettiva, in parte per mancanza di fantasia e di decisione la Commissione Rey si è quindi trovata bloccata sul piano politico e indebolita su quello istituzionale.

Vi era però un'altra strada su cui poteva prendere delle iniziative. Quella del progresso verso le politiche comuni e dei contenuti che queste politiche avrebbero dovuto assumere. In questo campo, a parte i dolorosi insuccessi registrati nella cooperazione tecnologica e nella crisi dell'Euratom, la Commissione ha senza dubbio registrato dei punti a suo favore.

L'attività della Commissione Rey sarà infatti probabilmente ricordata per due iniziative: la presentazione del memorandum Barre sulla cooperazione monetaria e del piano Mansholt per la riforma delle strutture agricole. È difficile dire quanto questi due documenti siano il risultato di una politica della Commissione in quanto tale e quanto siano il prodotto della personalità dei due autori. Da un lato infatti coprono i due settori chiave dello sviluppo economico comunitario di questi anni. Dall'altro però provengono da due Commissari che, pur con diverso stile e certo con diverse prospettive politiche, si sono dimostrati fra i membri più vivaci dell'équipe di Rey.

Tra l'altro i due piani sono stati considerati molto presto come connessi e i due autori sono ripetutamente intervenuti l'uno in difesa dell'altro. Infatti mentre la necessità di garantire il proseguimento del mercato comune agricolo si è rivelata un importante stimolo per progredire in campo monetario, la cooperazione monetaria è ormai il presupposto per evitare ricorrenti crisi valutarie che metterebbero periodicamente in crisi la politica agricola.

Differenti sono stati anche gli stili di presentazione. Barre si è rivolto ai governi, ai governatori delle banche centrali, agli esperti. Mansholt ha cercato ancora una volta l'appoggio delle organizzazioni

agricole, ma ha tentato anche di coinvolgere l'insieme delle forze produttive e i responsabili della politica economica dei singoli paesi.

A prescindere dai limiti e dai difetti specifici dei due documenti, bisogna rilevare che essi si muovevano nella direzione giusta, ma che tuttavia non sono riusciti a creare intorno alla Commissione un consenso politico e quindi a tradursi in una forza effettiva.

Questo ci riporta alla critica di fondo che è stata formulata nei confronti della strategia di Hallstein: la mancanza di un contatto diretto e della ricerca di un consenso da parte delle forze politiche e sociali. Ciò dipende dalla natura dei documenti Barre e Mansholt. Infatti il piano Barre, a causa del carente collegamento tra i suoi strumenti monetari e quelli relativi alle politiche economiche generali, è di fatto una proposta di coordinamento e non di politica comune, con implicazioni quindi neutre o addirittura, come abbiamo visto, conservatrici. Il piano Mansholt ha invece un forte contenuto politico, la lascia aperti troppi problemi, a causa del suo carattere settoriale, per esercitare un'attrazione decisiva su forze, come quelle politiche e sindacali, che agiscono in base ad ipotesi politiche globali.

Ma questi non sono evidentemente i soli casi. La carenza generale di collegamenti politici che fu di Hallstein, è ritrovata intatta con Rey, con l'aggravante che alcuni degli interessi organizzati che Hallstein era comunque riuscito ad avvicinare, hanno mostrato una tendenza a rifluire verso canali di pressione prevalentemente nazionali a causa dell'indebolimento della Commissione.

I dubbi già ricordati, suscitati nei deputati socialisti dal discorso di investitura di Rey si sono quindi dimostrati piuttosto fondati. La linea prioritaria di dialogo è stata costantemente quella con i governi e le amministrazioni nazionali.

Quali sono le carte della Commissione dopo la caduta di de Gaulle e il vertice dell'Aja? Molto poche oltre ad un trattato formalmente intatto, una macchina amministrativa abbastanza efficace ma sempre più burocratica ed elefantiaca, e soprattutto una situazione politica comunitaria che è di nuovo in movimento. È su quest'ultima che bisogna appuntare lo sguardo per discutere le prospettive del futuro.

## VII. L' avvenire della Commissione

### Il rilancio dopo l'Aja

Se guardiamo al futuro della Comunità quale si presenta dopo le dimissioni di de Gaulle, la vittoria socialdemocratica in Germania, il vertice dell'Aja e la fine del periodo transitorio, è facile constatare che tutti e tre i filoni del pensiero europeo individuati da Spinelli all'inizio degli anni '60 sono usciti profondamente trasformati da questi anni di esperienza comunitaria.

Il confederalismo, che si era concretato nella politica gaullista, è risultato chiaramente battuto in seguito alla sconfitta del generale. Dopo l'invasione della Cecoslovacchia, il risveglio della politica tedesca e lo sviluppo del dialogo russo-americano, l'idea che l'Europa occidentale possa essere organizzata come un concerto di stati sovrani che ruotano intorno ad un asse franco-tedesco e accettano una sostanziale egemonia francese, si è dimostrata semplicemente priva di fondamento. Così si è dimostrata falsa la convinzione che la collaborazione europea potesse funzionare sulla base di decisioni intergovernative senza un minimo di integrazione delle strutture e un apparato istituzionale comune; quella piena autonomia di decisione che lo stato rivendicava sul piano dei principi veniva di fatto svuotata dal dinamismo della realtà economica e proprio il paese più orgoglioso, la Francia, si è trovato a dipendere progressivamente dai risultati dell'integrazione e dal sostegno degli altri partners.

Altrettanto in crisi si trova però quel particolare miscuglio di funzionalismo e di federalismo che ha costituito la filosofia della Commissione Hallstein e, in genere, degli europeisti impegnati degli anni '60. In particolare, la teoria dello « spill over » deve essere completamente rivista. È vero infatti che l'attuazione del mercato

comune evoca la necessità di integrazioni successive in altri settori. Tuttavia il progresso effettivo di questi nuovi obiettivi non riesce a sostenersi su forze autonomamente alimentate dall'integrazione stessa, ma continua a dipendere da decisioni politiche degli stati. In sostanza le forze messe in moto dall'integrazione, che pure esistono, non riescono ad essere abbastanza potenti da creare un processo politico che scavalchi in qualche modo la volontà dei governi. Al contrario, gli interessi globali (economici, politici e militari) delle politiche nazionali restano prevalenti: vengono influenzati dall'integrazione, ma non determinati da essa. Addirittura, quando uno o più stati ritengono che il loro interesse politico generale è contrario all'integrazione, le esigenze di politica extra-comunitaria riescono a frenare lo stesso sviluppo dell'integrazione economica. È altresì entrato in crisi un altro presupposto del funzionalismo, quello cioè dei successivi approcci settoriali (agricoltura, energia, commercio estero, ecc.), per far posto alla necessità di pensare ad una integrazione economica generale. Resta invece il principio dell'integrazione graduale, per tappe, sottratta però ad ogni illusione di progresso automatico.

È probabilmente inesatta anche la convinzione di molti federalisti secondo cui è indispensabile un improvviso salto qualitativo, la cui formulazione più logica è in effetti la convocazione di una Assemblea costituente. L'integrazione economica di tipo funzionalista apre la strada ad uno sviluppo di tipo federale, ma perché questo si possa realizzare è necessaria una serie di decisioni significative, anche graduate, che diano l'avvio ad un procedimento costituente in qualche modo indipendente dalla volontà dei governi e capace di sostenersi da solo. Ma queste decisioni significative dipendono ancora dalla volontà dei governi, i quali, anche se incapaci di realizzare da soli un ordinamento federale, devono pur sempre manifestare in modo concreto la loro volontà di procedere su questa strada.

L'Europa che esce dal vertice dei Capi di stato e di governo tenuto all'Aja nel dicembre 1969, dalle successive decisioni del Consiglio dei ministri della Comunità e che si appresta a negoziare con la Gran Bretagna e gli altri paesi candidati non appare per il momento disposta ad affrontare il problema alla radice.

I governi hanno tuttavia deciso di proseguire. Ciò che si delinea è un'altra fase interlocutoria in cui si cercherà di raggiungere il massimo di coordinamento e cooperazione economica, usufruendo delle strutture comunitarie, ma mantenendo il carattere intergovernativo delle decisioni. Si tratta di trovare delle forme di cooperazione istituzionalizzata, di armonizzazione dei sistemi legislativi e degli strumenti di intervento, che consentano nello stesso tempo di sviluppare l'interpenetrazione delle economie senza che ciò provochi degli squi-

libri e delle crisi. Tutto ciò evitando misure che comportino un radicale trasferimento di potere ad organi sovranazionali.

La struttura portante di questa linea, che potremmo definire, intergovernativa-tecnocratica, e costituita da tre, forse quattro, direttrici di marcia. Esse coincidono in sostanza con il tritico (completamento, rafforzamento, allargamento della Comunità) proposto da Pompidou alla vigilia del vertice dell'Aja, forse con l'aggiunta di qualche passo verso una cooperazione politica. Il completamento ha trovato la sua espressione nelle decisioni che il Consiglio dei ministri ha preso nei mesi di dicembre, gennaio e febbraio in merito al finanziamento definitivo della politica agricola comune attraverso risorse proprie, controllate dal Parlamento europeo. Il rafforzamento ha il suo punto centrale nell'applicazione del piano Barre, le cui disposizioni potrebbero venire approfondite fino a prevedere una specie di fondo di riserva comune e meccanismi meno vaghi di coordinamento delle politiche economiche, ed eventualmente in qualche progresso nel campo dell'armonizzazione fiscale e della politica industriale. L'allargamento diventa quindi il problema di come far entrare la Gran Bretagna e gli altri stati candidati in una Comunità così strutturata, senza eccessive scosse per nessuno.

Questa prospettiva, a seconda di come la si esamini, può portare a due considerazioni, paradossalmente contraddittorie. Ci si può infatti chiedere in che cosa essa si differenzi, da un lato, rispetto al disegno di de Gaulle, dall'altro rispetto alla strategia di Hallstein.

Rispetto al gaullismo intransigente la differenza fondamentale è che è caduta ogni pretesa di egemonia francese. L'autonomia degli stati inoltre viene ancora garantita, ma più come un limite che si è riluttanti a superare, che come un valore assoluto.

Rispetto ad Hallstein, può certamente sorprendere la somiglianza di quanto viene realizzato oggi con le tre proposte che provocarono la crisi del 1965. In effetti l'iniziativa di Hallstein si iscriveva, non importa quanto ingenuamente, in un processo di espansione dinamica delle istituzioni basato sulla teoria dello « spill over ». Quanto viene concesso oggi è invece stato minuziosamente negoziato dagli stati proprio per evitare effetti dinamici incontrollati. Le risorse proprie istituite oggi sono molto più un mezzo per equilibrare i contributi degli stati alla politica agricola che non la creazione di un autonomo sistema finanziario comunitario. Nel 1965 i proventi dei prelievi agricoli e della tariffa doganale avrebbero largamente superato le spese, fornendo così un margine di manovra. Oggi, con l'aggiunta di una aliquota della imposta sul valore aggiunto, bastano appena a coprire spese in rapida espansione. Le limitazioni di sovranità negate da de Gaulle vengono ora accettate, ma a patto che il potere cui



rinunciano gli stati non venga che in minima parte trasferito ad organi sovranazionali. Si tenta di fare progredire l'integrazione, ma puntando soprattutto sul coordinamento e scegliendo delle decisioni intergovernative o dei meccanismi automatici. Il problema del potere politico e della sua democraticità viene così, almeno nelle intenzioni, eluso. Quello che per Hallstein doveva essere un processo di costruzione di un potere politico dotato di una, sia pure embrionale, democraticità, viene oggi posto sotto il segno della efficienza e della razionalizzazione.

Questa linea corrisponde agli interessi dell'attuale governo francese, che deve poter godere dei vantaggi dell'integrazione, senza peraltro dover rinnegare in modo drammatico l'eredità gaullista. Va incontro alle incertezze e alle resistenze che si riscontrano in Gran Bretagna verso soluzioni troppo impegnative. Consente alla Germania di mantenere e rafforzare i suoi legami ad ovest nel momento in cui intraprende una politica di movimento ad est, ma di conservare anche un margine di autonomia in questa fase così delicata della sua esistenza. Esprime quindi in sostanza una fase di profonda incertezza della politica europea in cui la Francia ha dovuto cedere alla Germania il ruolo di protagonista, la Gran Bretagna si appresta a diventare parte integrante dell'equilibrio europeo, ma nessuno è ancora in grado di assumere con decisione la leadership del processo di integrazione.

È difficile dire se questa via sarà tentata anche sul piano della cooperazione politica. Le decisioni dell'Aja vanno in questo senso e i ministri degli esteri stanno preparando un documento in proposito; inoltre le poche dichiarazioni disponibili lasciano intravedere la possibilità di una riedizione del piano Fouchet o comunque di un progetto di consultazioni politiche istituzionalizzate. Tuttavia permangono notevoli perplessità, anche a prescindere dalla sua desiderabilità, sulla possibilità pratica di realizzare un progetto del genere. Una integrazione funzionale, per di più molto fluida, nel campo della politica estera, non potendo basarsi su un tessuto di misure legislative concrete, come la realizzazione di un mercato comune, resta qualcosa di molto inafferrabile e difficile da definire. Potrebbe avere un senso solo se fosse l'avvio di un vero processo di integrazione politica, ma non pare che i governi siano orientati in questo senso. Restando a livello delle semplici consultazioni, finisce per appoggiarsi solo sulla momentanea convergenza di interessi di alcuni paesi e sulla loro volontà di dialogare ed è quindi destinata a dissolversi alle prime difficoltà.

Un nuovo piano Fouchet assumerebbe inevitabilmente la forma di un direttorio, per di più instabile, anglo-franco-tedesco. Senza riu-

scire ad essere un elemento egemonico stabile, questo direttorio rischierebbe di spingere al margine gli altri paesi, che sarebbero portati a rafforzare i legami con gli Stati Uniti o, nel caso dell'Italia, secondo una tendenza sempre latente, a prendere la via del Mediterraneo o dei Balcani.

Volendo invece limitare l'esame alle prospettive in campo economico, non si può negare che la via scelta dai governi possa condurre a qualche successo. Qualcuno cercherà senz'altro di suggerire che ciò, nell'impossibilità di far cadere le barriere nazionali, potrebbe concretizzarsi in un sistema di cooperazione abbastanza stabile e duraturo, che cioè la Comunità si avvii a trovare una sua « velocità di crociera ». La fantasia della storia è evidentemente inesauribile, ma è difficile credere che un sistema comunitario di questo tipo possa durare a lungo.

Non si tratta in effetti di una linea univoca, ma di un complesso compromesso in cui le contraddizioni potenziali sono almeno altrettanto importanti che i punti di convergenza. Non ci troviamo in presenza di un accordo politico cosciente, ma piuttosto del prodotto della sensazione che i governi hanno di dover fare qualcosa senza avere però la fantasia, o la volontà, di prendere misure troppo impegnative. Molto più che di un disegno politico si tratta di un terreno di sperimentazione.

I prossimi mesi consentiranno già largamente di confrontare questo tentativo con la realtà. Le trattative per l'allargamento innanzitutto. Esse saranno difficili e dure e l'intero equilibrio comunitario ne risulterà scosso. È ormai evidentemente sfumato il sogno di coloro che volevano fare dell'allargamento il punto di partenza di un effettivo rilancio, politico e economico, dell'integrazione. Ciò avrebbe richiesto una disponibilità da parte britannica per progetti a lunga scadenza che Wilson, e probabilmente neppure un suo eventuale successore conservatore, hanno dimostrato di possedere. Ma procedere all'allargamento senza compromettere le strutture attuali, che sono poi il minimo indispensabile per permettere alla Comunità di sopravvivere, è un compito che metterà a dura prova la serietà della linea di cooperazione scelta dagli stati.

Inoltre anche ammettendo, cosa tutt'altro che pacifica, che la politica agricola si riveli in futuro una fonte di preoccupazioni minore che in passato, il coordinamento delle politiche economiche sarà un'operazione estremamente ardua. È evidente che se si dovesse verificare una seria crisi economica nella Comunità, o anche solo in uno degli stati, la situazione potrebbe diventare esplosiva. Ma anche senza crisi le prospettive non sono affatto tranquille. Si può infatti pensare ad un processo che punti in quattro direzioni: integrazione delle

strutture economiche al livello del mercato dei capitali, degli strumenti di ricerca scientifica e tecnologica, delle imprese stesse; armonizzazione fiscale; integrazione monetaria che tenda, per tappe, alla realizzazione di un sistema stabile di parità fisse, di un fondo di riserva comune e, in prospettiva, alla creazione di una moneta unica e di un'autorità monetaria comune; coordinamento delle politiche economiche per evitare che un'integrazione incontrollata, o l'azione di meccanismi automatici, provochino squilibri insostenibili per alcuni settori o zone dell'economia. Fra i quattro elementi quest'ultimo, che è la chiave di tutto e senza il quale non è possibile andare avanti, si rivela però il più difficile da mettere in pratica. Tentare di definire degli obiettivi comuni sulla carta può rivelarsi molto astratto se poi le azioni restano nazionali. Tutto può quindi ridursi ad un tentativo di confronto degli obiettivi nazionali che rischierebbe di tradursi in ogni momento in un duro scontro. Si pone quindi la necessità di decisioni comuni che vincolino gli stati. A livello intergovernativo ciò può avvenire in un solo modo: avendo in mente essenzialmente l'equilibrio dei prezzi e delle bilance dei pagamenti, tentando cioè di limitare le azioni degli stati giudicate incompatibili con questi obiettivi. Anche se fosse facilmente realizzabile, una simile politica sarebbe giudicata troppo prudente, e forse inaccettabile, da larghi settori della società. Si può però pensare ad un livello superiore di integrazione, che preveda il trasferimento di risorse da un settore all'altro dell'economia e da una zona all'altra della Comunità. Ma ciò è chiaramente irrealizzabile con decisioni intergovernative: richiede l'elaborazione di una comune concezione di politica economica e una struttura di decisione sostanzialmente federale. Giustamente il ministro italiano del tesoro, Colombo, ha parlato, nella riunione dei ministri delle finanze tenuta a Parigi nel febbraio scorso, di distribuzione fra « coordinamento » e « unificazione » delle politiche economiche, precisando che una integrazione monetaria richiede piuttosto l'unificazione che il coordinamento e che quindi è necessario anche un progresso verso l'unione politica « tout court ». Il ragionamento di Colombo può però essere utilizzato in due modi: o per dire che quella è la direzione in cui ci si deve muovere, o per far riflettere che, se non si vuole affrontare in modo radicale il problema degli strumenti di decisione politica, anche i risultati in campo economico rischiano di restare piuttosto modesti. Il tentativo di integrare le strutture produttive e di realizzare l'unione monetaria pone quindi gli stati in una logica che va decisamente al di là dei limiti di un sistema intergovernativo. Anche se evidentemente si troveranno delle soluzioni a breve termine e sarà possibile realizzare dei progressi, la contraddizione di fondo potrà dif-

facilmente essere eliminata.

Un'illusione in cui potrebbero cadere molti è che i problemi derivanti dalla necessità di decisioni vincolanti possano essere risolti ricorrendo con più frequenza, o anche eliminando le opposizioni di principio, all'adozione del voto a maggioranza in seno al Consiglio. Contrariamente all'opinione di coloro che già dai tempi della crisi del 1965 attribuiscono un valore quasi mitologico a questo argomento, ciò, pur costituendo un enorme progresso, non ci consentirebbe di uscire dalla logica del sistema intergovernativo. Le procedure maggioritarie, caratteristiche dei sistemi democratici, si basano sul presupposto della formazione di equilibri, se non stabili, abbastanza duraturi, in cui le maggioranze abbiano un sufficiente grado di coesione e, soprattutto, le minoranze possano essere costrette o convinte ad accettare, anche se non a collaborare, le decisioni prese. All'interno di un organo composto da rappresentanti degli stati, un governo non potrebbe sopportare di essere messo ripetutamente in minoranza su questioni vitali senza essere di fatto posto ai margini della vita comune. Ciò è tanto più vero nel caso di governi che rappresentano stati-nazione europei e che quindi possono mobilitare tutta la notevole solidarietà che discende ancora dai cosiddetti « interessi nazionali », o possono comunque esserne condizionati in maniera determinante. Poiché ciò sottoporrebbe la Comunità a delle pressioni centrifughe insostenibili, bisognerebbe ritornare al tentativo di raccogliere consensi unanimi attorno alle singole proposte o si dovrebbe comunque recuperare l'unanimità attorno a compromessi globali, su un insieme di problemi in cui i vantaggi e gli svantaggi vengano compensati. Il che è certo più flessibile ed efficiente, ma non sostanzialmente diverso dalla situazione attuale. Perché le decisioni maggioritarie e vincolanti possano essere qualcosa di più che dei compromessi ad un comun denominatore piuttosto basso, è necessario che nella formazione delle decisioni abbiano valore determinante le voci di un organo esecutivo indipendente dagli stati e, soprattutto, di una struttura politica, come quella del Parlamento, che promani direttamente dai popoli e che obbedisca ad una logica più complessa e differenziata di quella degli « interessi nazionali ».

Il difetto più grave però è che una politica basata tutta sul coordinamento, senza una struttura politica di decisione, è destinata ad accelerare la degenerazione tecnocratica della politica europea che è già sotto accusa all'interno degli stati e a livello comunitario. Affidare a formule tecnocratiche, controllate solo da pochi ministri nazionali sostanzialmente irresponsabili, settori di importanza così crescente per la vita di tutti i cittadini, significa avviare un grave indebolimento delle strutture democratiche di tutta la società europea le

cui conseguenze sono difficilmente prevedibili.

La via di sviluppo scelta al vertice dell'Aja ha anche notevoli influenze sull'equilibrio istituzionale. Contrariamente al disegno gaulista essa non solo accetta, ma in alcuni casi sollecita, un certo rafforzamento delle istituzioni. In una Comunità posta sotto il segno dell'efficienza è inevitabile che un numero crescente di responsabilità passi a Bruxelles, soprattutto sul piano tecnico e di un aumento di poteri di esecuzione. Persino un aumento dei poteri di controllo del Parlamento europeo può rientrare nello schema, purché non diventi un elemento sostanziale. Tipico è il caso dei poteri conferiti a febbraio dal Consiglio del Parlamento in materia di controllo del bilancio comunitario. Il Parlamento infatti avrà una competenza sulle spese, compresa la possibilità del tutto formale di approvare modesti incrementi, senza però avere alcuna reale influenza sull'approvazione dei regolamenti in base ai quali le entrate comunitarie, (proventi dei prelievi agricoli, della tariffa doganale e di una aliquota dell'imposta sul valore aggiunto) saranno riscosse.

Anche il rafforzamento delle istituzioni, prevedibile come linea generale, sarà però assai controverso nei casi concreti. La Commissione dovrà soprattutto fare i conti con quello che è il suo principale concorrente: il comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper). Entrambi gli organi infatti hanno qualche titolo per aspirare ad assumere un ruolo centrale in una Comunità caratterizzata da elementi tecnocratici. È difficile però che possano coesistere per lungo tempo senza che uno soppianti di fatto l'altro. Il Coreper ha a suo vantaggio il fatto di trarre la sua forza direttamente dai governi e quindi di produrre proposte che sono già il risultato di un negoziato politico. Può quindi avere buon gioco quando i problemi relativamente semplici o quando le controversie sono di ordine squisitamente politico. Si dimostra regolarmente incapace di agire quando è necessaria una vera visione comune.

La Commissione ha il vantaggio dell'indipendenza e quindi della possibilità di porsi da un punto di vista comunitario, di una maggiore disponibilità di servizi tecnici e la possibilità di mediare fra i governi da una posizione autonoma. È tuttavia priva di una reale forza politica.

È evidente che questo confronto sarà l'indice più significativo dello sviluppo della Comunità. Se prevarrà il Coreper sarà quasi impossibile ai governi operare un rilancio effettivo dell'integrazione partendo dalle strutture comunitarie.

Nonostante le sconfitte subite, la Commissione può ancora aspirare ad occupare un ruolo centrale nella costruzione europea. Ci sono però diversi pericoli. Potrebbe infatti farsi affascinare dall'aumento

di poteri che le consente la situazione attuale e lasciarsi prendere nella trappola tecnocratica. In questo caso le sue possibilità di spuntarla sul Coreper sarebbero, alla lunga, ridotte. Ma vi è un altro elemento importante. Non è possibile prevedere i tempi e le condizioni in cui si produrrà la crisi dell'approccio tecnocratico-intergovernativo. Tuttavia, quando ciò accadrà, se la Commissione si sarà fatta relegare in un ruolo tecnocratico, sarà completamente tagliata fuori dagli sviluppi politici che prenderanno inevitabilmente altre strade. Basta pensare alla Commissione attuale. Chi potrebbe supporre che i governi, anche pieni di buona volontà, le affiderebbero il compito di sovrintendere ad una integrazione politica?

Se si vuole puntare al futuro la Commissione deve quindi dosare molto saggiamente, ma con coraggio, la sua strategia. Da un lato dovrà sfruttare efficacemente tutte le possibilità offerte dall'attuale fase dell'integrazione. Dovrà cioè essere tecnicamente e politicamente all'altezza dei gravi problemi posti dal tentativo di coordinamento delle politiche economiche, dalla messa in opera del finanziamento della Comunità attraverso risorse proprie e soprattutto dalle trattative con la Gran Bretagna e gli altri candidati. Ma dovrà anche preparare le basi per la fase successiva e compiere quindi uno sforzo ulteriore di fantasia politica non limitandosi ad un contributo alla soluzione dei problemi attuali, ma cercando di sfruttare ogni occasione che apra la strada ad una integrazione effettiva.

La situazione è enormemente complicata dal fatto che le prospettive di azione della Commissione ai due livelli, quello tecnocratico e quello della preparazione del futuro rilancio federale, dipendono in parte da responsabilità della Commissione stessa, ma in parte da decisioni che devono essere prese dai governi.

## **La nomina della nuova Commissione**

A breve e medio termine, il problema cruciale che dipende dai governi, è quello della nomina della Commissione che dovrà succedere, il 1° luglio 1970, alla Commissione Rey. La questione presenta tre aspetti particolarmente delicati.

Il primo è costituito dal numero dei membri. Secondo il trattato dell'8 aprile 1965 essi dovrebbero tornare a nove (due a Francia, Germania e Italia, uno agli altri) a meno che il Consiglio dei ministri decida diversamente all'unanimità (art. 10). Tuttavia il numero di Commissari appartenenti ad una stessa nazionalità non può in alcun caso essere superiore a due (art. 10 comma 4); il che pone il limite massimo di dodici membri. Le ragioni che militano a favore della ridu-

zione a nove sono schiacciati e risiedono soprattutto nei gravi inconvenienti che la Commissione Rey ha incontrato nel suo funzionamento a causa dell'eccessivo numero dei Commissari. I motivi addotti a favore di un numero superiore discendono essenzialmente da problemi personali e di equilibrio interno, valide particolarmente per i piccoli stati. Sarebbe tuttavia grave se queste considerazioni, che non hanno nemmeno la dignità di problemi politici, dovessero influire negativamente sull'efficienza della Commissione. Il problema si riproporrà al momento di realizzare l'allargamento della Comunità. Sulla base di nove per la Comunità attuale, il numero dei membri diventerebbe di quattordici per la Comunità allargata. Ci si troverebbe quindi di nuovo di fronte ai pericoli di una Commissione troppo numerosa. Sarà quindi molto opportuno prendere in considerazione, allora, soluzioni più ridotte, per esempio un membro per ognuno dei dieci stati, abbandonando quindi il principio delle rappresentanze ponderate. Questa è quindi una ragione di più per partire ora con un numero ristretto e per non subire considerazioni di potere, o di equilibrio, esclusivamente nazionali.

Il secondo nodo da sciogliere è quello della composizione della nuova Commissione. Anche in questo caso due concetti possono essere facilmente invocati per servire di fatto a coprire un pericoloso equivoco. La continuità per esempio. Se intesa come continuità di gestione, cioè come conservazione di una esperienza tecnica accumulata, è evidente che a garantirla basta la permanenza di qualche Commissario, ma soprattutto, questa è la forza delle istituzioni, la struttura dei servizi della Commissione. Se invece è continuità di una politica, bisogna sapere quale, poiché, come si è visto in tutto questo studio, di politiche la Commissione Rey ne ha avute parecchie, a volte contraddittorie, e non sempre all'altezza della situazione. Poiché le varie politiche si identificano in parte con le persone è chiaro che è della continuità di queste ultime che si tratta. L'altro equivoco può sorgere a proposito dell'indipendenza. Non è evidentemente l'indipendenza formale della Commissione che conta: essa è stata sufficientemente garantita persino dagli accordi di Lussemburgo. Ciò che conta è l'autonomia effettiva, compromessa di fatto dall'applicazione di questi accordi, e ancor più, l'autonomia che la futura Commissione si vorrà essa stessa prendere. Ciò evidentemente dipende dal tipo di uomini che la comporranno.

L'ultima scelta importante che i governi devono effettuare è quella del Presidente. Abbiamo già avuto occasione di deprecare in precedenza che i cinque abbiano accettato, nel 1967, il principio della rotazione. Tuttavia anche questo può essere un problema puramente formale. In una situazione in rapida evoluzione come quella comuni-

taria accordi a lunga scadenza non sono evidentemente possibili. Un Presidente nominato con l'accordo di rinnovargli il mandato ad ogni scadenza per, diciamo, otto anni, potrebbe rivelarsi talmente in contrasto col clima politico generale da essere sostituito dopo la prima scadenza biennale. Al contrario un presidente eletto, come Rey, in base al principio della rotazione, si è già visto rinnovare il mandato per un altro anno nel 1969. Scegliere il Presidente significa in effetti dire quale indirizzo generale seguirà la Commissione nei prossimi anni. È quindi perfettamente possibile che il Presidente che verrà nominato duri finché la sua posizione sarà in armonia con quella dei governi. A meno che, evidentemente, nel frattempo la Commissione non sia riuscita ad acquistare una forza sua ed un suo potere contrattuale o, al contrario, non sia stata talmente indebolita da far considerare del tutto secondaria la linea politica di chi la presiede.

Una Commissione forte ed omogenea potrebbe, a rigore, aggirare l'ostacolo di un Presidente debole rafforzando gli aspetti collegiali, ma ciò sembra poco probabile nella situazione attuale e, del resto, la carica ha assunto, con Hallstein e poi con Rey, un prestigio difficilmente attaccabile. La scelta è quindi della massima importanza. In base agli accordi taciti del 1967 essa spetterebbe di nuovo al governo italiano. È auspicabile che non si ripeta la deplorabile impotenza di allora e che l'Italia sappia esprimere, attraverso la designazione di un Presidente all'altezza dei suoi compiti, una linea di politica europea coerente ed avanzata.

Dalla soluzione di tutti questi problemi dipendono molte conseguenze importanti per la Comunità. Anche in una prospettiva puramente intergovernativa e tecnocratica, la Commissione che entrerà in carica il 1° luglio dovrà essere un collegio capace, nel suo insieme, di guidare la Comunità lungo una fase che potrebbe durare sette o otto anni e che sarà cruciale per lo sviluppo dell'integrazione. Bisogna realizzare l'allargamento, mettere in opera, per tappe fino al 1978, il totale finanziamento della Comunità attraverso risorse proprie, avviare la riforma della politica agricola, spingere fino al limite del possibile verso il coordinamento delle politiche economiche. Tutti compiti delicati e complessi che richiedono sicura visione politica, saggezza, coraggio, fantasia, ma anche un notevole grado di efficienza.

## **Verso un rilancio federale**

Abbiamo tuttavia osservato che esiste un secondo livello d'iniziativa a cui la Commissione deve pensare se non vuole essere rinchiusa in una prospettiva tecnocratica: quello della preparazione



degli sviluppi politici futuri. Anche in questo campo alcune condizioni essenziali dipendono dai governi, ma la Commissione può fare qualcosa per influenzarli, mentre altre dipendono dalla Commissione stessa.

Il fallimento del tentativo di Hallstein e il progressivo indebolimento della Commissione Rey hanno tuttavia dimostrato che la Commissione non riesce, da sola, a diventare l'effettivo motore dell'integrazione europea. Il tentativo di Rey di far funzionare un binomio Commissione-Consiglio non è stato altro che l'accettazione di una degradazione imposta dalla politica gaullista. È restato invece sul tappeto il problema non risolto da Hallstein: quello di una forza della Commissione che sia indipendente dai governi. Perché ciò si realizzi non sono sufficienti i pure utili collegamenti con le forze produttive, gli interessi organizzati, le amministrazioni nazionali. È necessario un contatto con le forze politiche che muovono le nostre società e ne determinano lo sviluppo. A questo fine sono del tutto insufficienti i contatti personali che i singoli Commissari possono avere nelle loro capitali.

Poiché ogni formula politica deve trovare la sua espressione sul piano istituzionale, si può dire che al « motore » Commissione, bisogna progressivamente sostituire la prospettiva di un « motore » Commissione-Parlamento europeo. Evidentemente non ci si riferisce al Parlamento attuale con i suoi quasi inesistenti poteri. Tuttavia se la Comunità deve avere degli sviluppi politici essi passano per una profonda evoluzione nel ruolo del Parlamento. Anzi, è probabile che, se si avvia una radicale politicizzazione del processo di integrazione, il Parlamento possa diventare, per un certo periodo, il termine prevalente del binomio. La Commissione deve comunque comprendere che non ci sarà alcun salto qualitativo del proprio potere senza un parallelo salto qualitativo nel ruolo del Parlamento europeo.

Non è una politica semplice da seguire. Il Parlamento è una istituzione debole, largamente screditata e, nella situazione attuale, il principale interlocutore della Commissione resta il Consiglio. Inoltre, come si deve comportare la Commissione quando il Parlamento esprime una linea politica chiaramente arretrata rispetto alle esigenze di sviluppo della Comunità? Il problema non è teorico e si è già posto, come si è visto, quando il Parlamento ha regolarmente assunto posizioni protezioniste e corporative in materia di politica agricola. La Commissione dovrà quindi saper giocare parallelamente la sua visione autonoma dei problemi, il dialogo col Consiglio, e il rafforzamento di un legame con il Parlamento.

Per concretarsi questo disegno politico ha però bisogno di alcune riforme, che dipendono, nella situazione attuale, dai governi.

Dopo avere concesso al Parlamento dei poteri, sia pure limitati, in materia di bilancio, sarà necessario procedere alla sua elezione a suffragio universale.

Il Parlamento eletto dovrà poi ricevere un sostanziale potere di intervenire nella adozione dei regolamenti comunitari e una partecipazione alla discussione e preparazione degli ulteriori sviluppi, in campo sia economico che politico, del processo di integrazione.

Infine è necessario che la Commissione, se deve avere responsabilità politiche, trovi una sua legittimità in una designazione da parte del Parlamento. Solo così potrà definitivamente liberarsi dalle scorie tecnocratiche e assolvere pienamente il suo ruolo.

Alcune di queste riforme sono possibili anche nella prospettiva attuale, altre richiederebbero un deciso salto in senso federale. Tuttavia è importante ricordarle se si vuole avere presente una linea di sviluppo a lungo termine.

Il punto di sutura fra i due livelli, il passaggio dalla linea tecnocratica-intergovernativa ad una prospettiva democratica-federalista, potrebbe essere realizzato attraverso una operazione di fusione dei trattati attuata secondo i principi della dichiarazione del 1° luglio 1968. In effetti la fusione, se non vuole essere un semplice espediente tecnico, ha senso solo se costituisce un ripensamento di tutta la filosofia dell'integrazione. La linea pragmatica in cui i governi paiono ora impegnati non ha bisogno di operazioni « globali », anzi ne rifugge, e può essere pienamente soddisfatta da successivi aggiustamenti parziali.

La Commissione ha ancora un altro compito, se vuole acquistare una credibilità politica che fin ora le è mancata. Dietro al simbolo istituzionale del Parlamento deve essere capace di vedere il tessuto delle forze politiche che agiscono nei vari paesi per cercare una base di sostegno. In un processo di integrazione così faticoso, fra realtà complesse e contraddittorie, è inevitabile che la base di consenso debba essere la più larga possibile e le soluzioni radicali difficilmente attuabili. Tuttavia, nel guardare alle forze politiche, la Commissione dovrebbe evitare di lanciare appelli indifferenziati, che si risolverebbero in pure petizioni di principio.

Nel suo ruolo di riformatrice dell'attuale equilibrio e nel tentativo di modificare le strutture comunitarie, essa deve saper guardare a coloro che sono interessati ad una riforma delle strutture politiche dell'Europa. Molte di queste forze, in parte per errori insiti nel processo di integrazione, in parte per semplice miopia, considerano la costruzione europea come qualcosa che limita, o addirittura si oppone, ai tentativi di riforma. Saranno quindi a volte ostili all'integrazione, alla Comunità, alla stessa Commissione. Ma alcune di que-

ste energie riformatrici, che non si possono piú esprimere a livello nazionale, e che sono scontente dell'integrazione quale essa oggi si sta realizzando, possono essere recuperate ad un livello di integrazione superiore, tendenzialmente federale: quello appunto di cui la Commissione deve porre le premesse.

A queste forze, le uniche che la potranno veramente sostenere nel momento in cui l'integrazione intergovernativa entrerà in crisi, la Commissione deve sapere offrire dei contenuti e delle prospettive che allo stesso tempo soddisfino le loro aspirazioni e le convertano all'idea europea.

Nel presentare le sue idee la Commissione ha finora goduto del privilegio di essere l'unico, o quasi, centro che era capace di porsi da un punto di vista europeo e di lavorare per un rafforzamento dell'integrazione. Questa qualificazione era ritenuta di per sé sufficiente per raccogliere i consensi di coloro che erano a favore dell'Europa ed è in effetti stata il principale elemento caratteristico della posizione della Commissione. Il privilegio non è eterno. Altre forze o altri centri potrebbero presto avere l'ambizione di indicare delle soluzioni autenticamente europee e, soprattutto, il solo fatto di essere « europea » non è piú sufficiente a far accettare una proposta come utile per lo sviluppo dell'integrazione.

L'analisi di questi contenuti, delle forze messe in moto dal processo di integrazione e, soprattutto, degli schieramenti politici e sociali necessari a sostenere lo sviluppo dell'Europa in formazione non è il compito di questo studio. Essa non è stata d'altronde ancora seriamente tentata. Un concreto sforzo in questo senso ci sembra tuttavia indispensabile perché non solo la Commissione, ma tutte le forze in gioco, possano precisare le loro strategie. È nostra convinzione infatti che, finita la fase della semplice integrazione dei mercati, a diversi modi di concepire lo sviluppo dell'integrazione corrispondano diversi schieramenti di forze politiche. Se l'integrazione non è un semplice « fatto tecnico », ma un fenomeno politico determinante per il futuro dell'Europa, essa provocherà necessariamente nuovi equilibri di potere e quindi la definizione di un nuovo « blocco storico » destinato a guidare il continente negli ultimi decenni di questo secolo. E l'individuazione degli schieramenti non può essere evidentemente disgiunta da quella degli obiettivi, né dalla strategia per attuarli.

In questa capacità di mantenere una costante tensione fra ciò che è possibile e ciò che è auspicabile, fra l'attuale equilibrio tendenzialmente conservatore e il potenziale equilibrio riformatore di una Europa federata, sta la vera sfida che si porrà agli eurocrati di domani. Questo, sempre che essi vogliano tener fede a quanto scris-

sero, forse in un momento di romanticismo, il 1° luglio 1968:

« ... L'Europa non è soltanto quella degli industriali, degli agricoltori, dei tecnocrati. (...) L'Europa non è soltanto quella dei governi, dei Parlamenti, o' delle amministrazioni. Essa deve essere anche quella dei popoli, quella dei lavoratori, quella della gioventú, quella dell'uomo ».

# Appendici

*Riteniamo utile pubblicare in appendice alcuni documenti che sono stati sovente citati nel testo.*

*Il primo è la dichiarazione che la Commissione Rey diffuse il 1° luglio 1968, in occasione dell'eliminazione delle ultime barriere doganali fra i sei paesi.*

*Pubblichiamo inoltre, lo scambio di lettere fra Debré, Rey e Mansholt già apparso a suo tempo sulla rivista « Agenor ». Esso fu provocato dalla controversia sorta in seguito ad alcuni giudizi espressi da Mansholt sui risultati delle elezioni in Francia, in occasione di una conferenza stampa tenuta all'Aja per presentare la dichiarazione del 1° luglio. I gaullisti si ritennero offesi dalle parole di Mansholt, che aveva definito la loro vittoria come dannosa per l'integrazione europea. Il deputato dell'Ude gaullista Habib Deloncle sollevò il problema al Parlamento europeo. Ritenendosi insoddisfatto della risposta di Rey a Habib Deloncle, Debré volle scrivere direttamente a Rey sullo stesso argomento.*

*L'interesse di questi documenti deriva dal fatto che essi sono praticamente contemporanei. Si può quindi vedere la distanza fra i principi, proclamati nella dichiarazione e la realtà, che risulta dalle lettere. Si può anche facilmente constatare quanto, all'interno della stessa Commissione, fossero profonde le divergenze su come intendere il proprio ruolo. Molto più che differenze di carattere o di stile si tratta di una divergenza sulla linea politica.*

*A migliore comprensione del testo aggiungiamo che nello stesso periodo la Commissione e il Consiglio stavano esaminando le misure di salvaguardia applicate dalla Francia e la richiesta di aiuto comunitario, resi necessari dalle difficoltà economiche sorte in seguito agli scioperi del maggio 1968.*

## **Dichiarazione della Commissione delle Comunità europee**

### **Cosa rappresenta il 1° luglio 1968?**

Il 1° luglio 1968 sarà sicuramente una data storica nella vita dell'Europa.

È a questa data, infatti, che si concluderà la prima e grande tappa dell'unificazione economica del continente europeo. L'unione doganale, obiettivo fondamentale del trattato di Roma, sarà perfezionata. Con un anticipo di 18 mesi sul calendario stabilito dal trattato, scompariranno all'interno del mercato comune i dazi doganali. In pari tempo, le tariffe doganali dei nostri sei paesi saranno sostituite da una tariffa unica, la tariffa doganale esterna della Comunità; infine, si applicheranno le prime riduzioni tariffarie concordate lo scorso anno a Ginevra nel grande negoziato del Kennedy Round.

Dando così l'avvio, in questa prima forma, all'unificazione del territorio europeo, i sei concludono una fase decisiva nella storia economica del continente.

L'Europa, però, non consiste unicamente in tariffe doganali. L'Europa non è soltanto l'Europa degli industriali, degli agricoltori, dei tecnocrati. L'Europa non è soltanto quella dei centottanta milioni di europei riuniti nella Comunità. L'Europa non è soltanto quella dei governi, dei Parlamenti o delle Amministrazioni. Essa dev'essere anche quella dei popoli, quella dei lavoratori, quella della gioventù, quella dell'uomo. Tutto o quasi resta ancora da fare.

### **Gli scopi da perseguire**

Compiti immensi attendono gli europei.

a - *L'unione economica.* Compiuta l'unione doganale, si deve proseguire nella realizzazione dell'unione economica, occorre cioè costruire o completare le politiche economiche comuni che trasformeranno lo spazio doganale in un continente economicamente organizzato. Dobbiamo quindi portare a compimento la politica agraria comune, già ampiamente realizzata, e completare le politiche di unificazione od armonizzazione commerciale,

fiscale, sociale, dei trasporti e le altre definite dai trattati. Alle antiche politiche nazionali si devono progressivamente sostituire le politiche comunitarie che trasformino lo spazio europeo in una società europea organizzata, con una politica economica generale concepita e condotta su scala continentale.

Tre di queste politiche meritano particolare menzione. Soppresses le frontiere doganali all'interno della Comunità, occorre progressivamente eliminare le frontiere fiscali affinché uomini e beni possano circolare liberamente senza essere soggetti a formalità e controlli alla frontiera.

Dobbiamo inoltre avanzare verso l'unione monetaria armonizzando anzitutto le politiche monetarie dei nostri sei stati membri, quindi creando fra di essi una solidarietà monetaria che conduca per fasi successive al coronamento dell'opera economica, alla creazione di una moneta comune che sostituisca le vecchie monete nazionali.

Infine, occorre far compiere all'Europa progressi decisivi nel settore della ricerca e della tecnologia per porsi all'altezza degli altri grandi complessi economici mondiali.

b - *L'unione politica.* Come i nostri grandi paesi, Germania, Francia ed Italia, sono stati progressivamente unificati mediante grandi decisioni politiche, così dovrà essere realizzata l'Europa politica voluta da Robert Schuman, Adenauer, e De Gasperi. L'Europa deve essere dotata degli organi che le consentano di diventare un continente politicamente organizzato, dotato non soltanto delle istituzioni economiche, già in via di avanzata formazione, ma altresì di istituzioni politiche che consentano ad essa di agire e divenire quel che la dichiarazione del 9 maggio 1950 chiamava la Federazione europea.

Per questo occorre non soltanto che l'Europa abbia vere istituzioni federali; occorre anche che si unifichi e che altri paesi europei disposti ad accettare gli stessi diritti e gli stessi obblighi raggiungano il nucleo dell'Europa dei sei. Questa integrazione politica deve nel contempo facilitare la distensione e la cooperazione tra l'Est e l'Ovest, contributo essenziale all'instaurazione di un ordine pacifico in Europa.

c - *L'azione dell'Europa nel mondo.* L'Europa ha grandi responsabilità nel mondo. L'Europa dei sei, inferiore agli Stati Uniti in potenza militare, industriale e finanziaria, è già loro pari nel settore del commercio. Essa è il primo importatore di prodotti industriali ed agricoli del mondo ed il primo importatore di prodotti provenienti dai paesi del terzo mondo. Già oggi, nella sua attuale dimensione, essa ha doveri essenziali da adempiere nei confronti dei paesi in fase di sviluppo, ed ancor più ne avrà domani quando sarà riunita.

Inoltre, in un'epoca in cui l'organizzazione del mondo sul metro delle antiche nazioni sovrane cede il passo ad un'organizzazione a dimensioni continentali, è essenziale non ripetere, a questo più alto livello, gli errori del passato, né sostituire agli urti tra nazioni gli urti tra continenti interi: l'Europa ha quindi l'essenziale dovere di organizzare la propria cooperazione e associazione con gli altri grandi complessi del mondo.

d - *I problemi umani.* Infine, le grandi mutazioni delle società in un mondo dominato dalla tecnica e dalle accelerazioni dei tempi pongono alla nostra generazione immensi interrogativi in merito alla trasformazione della società, all'organizzazione della vita e dell'ambiente sociale, al destino, alla libertà, alla sicurezza, alla salute, alla vita dell'uomo.

Nulla di tutto questo, nessuno di questi fondamentali problemi politici, economici, sociali ed umani potrà essere risolto coi nostri vecchi stati imprigionati nelle loro ristrette frontiere. Come è necessario conservare la loro cultura, le loro tradizioni, la loro lingua, la loro originalità, — ciò che costituisce la loro personalità e che fa la bellezza, la diversità, il fascino, il profondo valore dell'Europa, cui è impensabile sostituire meccanismi incolori ed impersonali — così è impossibile risolvere questi problemi senza travolgere le strutture troppo anguste ereditate dal passato e senza crearne altre alla scala del continente europeo, condizione indispensabile di questo rinnovamento.

## I mezzi

Come intraprendere e realizzare tutto questo? A questi vastissimi compiti che occuperanno tutta una generazione, occorre dare un primo avvio. Prendendo le mosse da ciò che è stato sinora concluso, partendo dalla data del 1° luglio e senza voler spingere i nostri sguardi troppo lontano verso l'avvenire, chiediamoci quanto possiamo, quanto dobbiamo realizzare nei prossimi cinque anni.

a - Dobbiamo far un passo in avanti sulla via dell'unione politica. Ai tre trattati di Parigi (1951) e di Roma (1957) che hanno creato le nostre tre Comunità europee si deve sostituire un trattato unico che consenta di superare una nuova tappa. Si deve ristabilire il Consiglio dei ministri della Comunità nel suo normale funzionamento di organo che può deliberare alla maggioranza. Deve essere posto un termine al sistema paralizzante e desueto del diritto di voto. La Commissione unica deve essere dotata dei poteri di esecuzione che le consentano non soltanto di ispirare i progressi comunitari ma anche di gestire veramente la Comunità; i compiti di gestione, infatti, aumentano progressivamente con l'attuazione di nuove politiche comunitarie.

Parallelamente, deve essere accelerata la democratizzazione dei poteri europei dotando il Parlamento europeo di accresciuti poteri in materia di bilancio e di legislazione, rendendo altresì maggiormente partecipe il popolo europeo alla vita comunitaria a livello dell'Europa mediante l'elezione a suffragio diretto o altro adeguato metodo.

b - Dobbiamo superare nei prossimi anni le tappe della costruzione dell'unione economica. Incoraggiata e sollecitata dai risultati conseguiti, specialmente nel settore agricolo in cui essa ha compiuto un enorme sforzo, la Commissione europea intende accelerare e moltiplicare le iniziative presso il Consiglio dei ministri affinché la Comunità compia rapidi e decisivi progressi nella costruzione delle politiche economiche, monetarie, fiscali, sociali e in tutte le altre politiche che nei prossimi cinque anni dovranno aver raggiunto l'essenziale dei loro obiettivi.

c - Occorre riprendere gli sforzi per far progredire l'ampliamento della Comunità e l'unificazione del continente europeo. La profonda crisi economica e sociale che agita alcuni dei nostri paesi, all'interno ed all'esterno della Comunità, avrà provato sino a qual punto i destini degli stati europei sono ormai diventati solidali. È giunto il momento di trarne le conseguenze.



d - Le grandi forze economiche, sociali ed intellettuali dell'Europa debbono essere chiamate a partecipare piú intensamente alla costruzione del continente europeo.

Senza attendere il momento in cui il popolo europeo nel suo complesso sarà ufficialmente consultato e chiamato a partecipare in modo costituzionale ed organico alla vita politica del continente europeo, è necessario fare appello in accresciuta misura ai grandi gruppi sociali esistenti nella Comunità.

È per questo che la Commissione ha deciso di proporre per il prossimo autunno al Comitato economico e sociale di intraprendere con essa un ampio esame della situazione comunitaria nel suo complesso.

È per questo altresí che la Commissione si propone di indire nel prossimo inverno tre colloqui con i rappresentanti qualificati delle grandi organizzazioni esistenti. Il primo di questi colloqui dovrebbe riunire i rappresentanti delle organizzazioni sindacali, datori di lavoro e lavoratori. Al secondo parteciperanno le organizzazioni del mondo agricolo. Il terzo riunirà i rappresentanti qualificati delle organizzazioni della gioventú. In ciascuno di questi colloqui la Commissione provocherà ad un tempo un esame d'insieme della situazione europea ed un dialogo su precisi programmi di azione a breve e medio termine. La Commissione si propone di riservare speciale attenzione ai problemi che appassionano la gioventú universitaria europea, come quelli della sua istruzione e formazione, e degli scambi universitari; essa intende esaminare con i rappresentanti qualificati del mondo giovanile quanto può essere fatto affinché la gioventú guardi con occhi piú fiduciosi il suo avvenire e il contributo che essa può apportare alla sua costruzione.

Nel momento di concludere questa dichiarazione che esprime insieme una fede, una speranza ed un programma d'azione, la Commissione esorta gli europei a non perder di vista la dimensione degli eventi ed il valore dei risultati sinora conseguiti.

Due grandi eventi spirituali dominano questa seconda metà del XX secolo: la riconciliazione delle chiese e la riconciliazione dei popoli. Se il primo esula dall'ordine politico, il secondo vi appartiene. È anzitutto la riconciliazione delle nazioni europee, devastate dalle due guerre mondiali 1914-18 e 1939-45, nate entrambe in Europa dall'urto dei nazionalismi, vere e proprie guerre civili europee.

Questo tempo è passato. È giunto il momento di chiamare tutte le forze giovani e creatrici d'Europa all'unione, all'azione ed alla speranza.

## Epistolario Debré-Rey-Mansholt

### Michel Debré a Jean Rey - 8 luglio 1968

Signor Presidente,

Il vicepresidente Mansholt ha pronunciato delle parole inammissibili che hanno profondamente ferito il sentimento nazionale dei francesi.

Queste parole sono inammissibili poiché non è di competenza di un vicepresidente della Commissione fare apprezzamenti sulla politica interna di uno stato membro. Non desidero minimamente discutere il carattere delle funzioni dei membri della Commissione. So di certo che quello che ci si attende da tutti i membri e forse maggiormente da un vicepresidente, è l'imparzialità, senza la quale verrebbe intaccata irrimediabilmente la fiducia di cui gode la Commissione stessa. Il signor Mansholt ha gravemente mancato a questo dovere d'imparzialità.

Queste parole hanno profondamente ferito il sentimento nazionale dei francesi, poiché il gaullismo non è solo l'espressione della profonda riconoscenza che noi proviamo per un uomo che ha impersonato il nostro onore, la nostra libertà come l'onore e la libertà dell'Europa. Esso è anche la manifestazione di un sentimento patriottico popolare che è la vita stessa della Francia e di cui beneficia l'Europa. In virtù di quale mandato il vicepresidente della Commissione condanna i milioni di elettori che hanno dato la loro fiducia al generale de Gaulle? Ho letto con attenzione la risposta che Lei ha dato alla domanda pertinente posta dal deputato Habib Deloncle. Non mi ha convinto e devo esprimere in termini chiari i miei sentimenti personali e quelli del governo.

Gradisca signor Presidente, l'espressione della mia più alta stima.

MICHEL DEBRÉ

### Jean Rey a Michel Debré - 15 luglio 1968

Signor ministro,

ho l'onore di accusare ricevuta della Sua lettera in data 8 luglio. Tale lettera mi ha decisamente sorpreso.

*La traduzione dal francese di questo scambio di note è di Luciano Rapisarda e naturalmente non ha carattere ufficiale.*

Posso naturalmente capire che il governo francese non apprezzi le dichiarazioni fatte dal mio collega, il vicepresidente Mansholt, a proposito della politica francese. Da anni ormai il signor Mansholt fa dichiarazioni di tale genere. Esse sono state causa di non poche preoccupazioni sia per il mio predecessore che per me. Hanno preoccupato la Commissione di cui fui membro in passato, così come preoccupano quella che presiedo ora, e più di una volta sia il mio predecessore che io stesso abbiamo trattato questo argomento con il ministro degli esteri francese. Per quel che mi riguarda, ho voluto immediatamente e pubblicamente dissociare la Commissione dalle dichiarazioni fatte all'Aja, sottolineando che il signor Mansholt ha parlato a titolo personale, che queste dichiarazioni non impegnano che lui stesso e che la nostra Commissione si è sempre astenuta da qualsiasi commento sulla politica interna degli stati membri. Avrei potuto forse aggiungere che il signor Mansholt è una personalità politica dinamica e battagliera e che se abbiamo tratto dei vantaggi da questo dinamismo per la costruzione europea, dobbiamo forse sopportarne con pazienza qualche inconveniente ...

Detto ciò, i miei colleghi, ai quali ho fatto conoscere in assemblea ristretta il contenuto della Sua lettera, hanno poco apprezzato la gerarchia che Lei sembra voler stabilire nell'ambito dei loro doveri. Essi hanno reagito vivamente soprattutto all'idea che la loro imparzialità possa essere messa in dubbio, cosa che non posso accettare e contro la quale devo, sia a nome loro che mio, protestare energicamente.

Essi sono rimasti maggiormente colpiti dalle Sue osservazioni, in quanto reduci da due settimane di lunghe sedute, a volte domenicali o notturne, sforzandosi di procurare alla Francia l'assistenza di cui ha bisogno, nel rispetto dei trattati, per superare le sue difficoltà attuali. Né io né loro ci saremmo aspettati allora che il primo contatto personale del nuovo ministro degli esteri francese con la Commissione sarebbe stato di tale natura e non posso fare a meno di rammaricarmene.

La vita comune crea necessariamente alle volte delle difficoltà fra la Commissione e questo o quello stato membro. Mi permetto di ritenere che è piuttosto nello svolgersi di incontri che tramite corrispondenze che esse hanno maggiori probabilità di trovare delle soluzioni. Per quanto mi concerne, sarò sempre volentieri a Sua disposizione per questo scopo.

Voglia gradire, signor Ministro, l'espressione della mia più alta considerazione.

JEAN REY

### **Sicco Mansholt a Jean Rey - 30 luglio 1968**

Caro amico,

su mia richiesta ho preso conoscenza il 25 luglio della Sua risposta in data 15 luglio alla lettera del signor Debré dell'8 luglio 1968. Come Le avevo già detto a Tilff, questa risposta mi ha deluso.

Innanzitutto due parole riguardo alla procedura seguita. Ella ricorderà di essere stato pregato dalla Commissione di tentare di convincere il signor Debré a ritirare questa lettera. Come il signor Sassen ha detto in forma velata: « Bisogna prima di tutto dare ad una persona la possibilità di riparare al suo errore ».

La Commissione ha preso questa decisione in quanto supponeva che

il rappresentante permanente francese *non* fosse a conoscenza della lettera in questione; in data 25 luglio Lei ha tuttavia fatto sapere alla Commissione che durante un incontro era sembrato che l'ambasciatore Boegner fosse stato messo al corrente. A mio avviso, da quel momento Lei avrebbe dovuto considerare la lettera « ufficiale ». Ciò avrebbe significato anche che la risposta doveva essere stabilita dalla Commissione. Lei non l'ha fatto, ma ha piuttosto coinvolto la Commissione nell'opinione da Lei formulata a proposito delle parole che io ho pronunciato durante la conferenza stampa all'Aja. Tutto ciò è spiacevole. La lettera del signor Debré è una lettera del governo francese indirizzata al Presidente della Commissione. Vorrei che detta lettera sia considerata come tale. Il processo verbale della riunione dovrebbe anche menzionare il punto di vista della Commissione.

Per quanto riguarda il contenuto, non posso che ripetere che ne sono profondamente deluso, sottolineando tuttavia il fatto che non si tratta qui di suscettibilità personale. Ho sufficientemente senso dell'ironia per non essere irritato dallo scambio di « note caratteristiche » riguardo un membro della Commissione tra il Presidente della nostra Commissione ed un ministro di uno degli stati membri, note che sono scrupolosamente raccolte quando si riferiscono a nostri funzionari. Ho ancora meno ragione di irritarmi che il giudizio finale sia: « sufficiente », cioè difficile, ma non privo di meriti ...

Tuttavia non mi sembra opportuno tentare di ottenere proprio in questo momento un « certificato di buona condotta » per la Commissione, attirando l'attenzione sul fatto che è su proposta della Commissione stessa che viene accordato un aiuto alla Francia. Le critiche da me espresse riguardo all'atteggiamento del governo francese rispetto ai problemi di cui si è parlato all'Aja e a Strasburgo, non mi hanno tuttavia mai impedito di adottare nel mio lavoro l'imparzialità necessaria. Non ho alcuna ragione per dubitare della stessa imparzialità da parte dei miei colleghi della Commissione. Ecco perché trovo fuori posto avanzare le recenti proposte.

D'altra parte non è l'imparzialità che è in giuoco; si tratta della « neutralità politica » dei membri della Commissione.

Eccomi arrivato al punto che va molto al di là del soggetto di questo scambio di lettere: sono spiacente che Ella abbia adottato l'interpretazione del signor Debré, sia riguardo alla cosiddetta ingerenza nella politica interna, sia riguardo alla cosiddetta imparzialità, meglio: « neutralità ». Dichiarandosi d'accordo con il punto di vista del signor Debré per quanto riguarda i diritti dei membri della Commissione, Ella abbassa quest'organismo al livello desiderato dal governo francese.

La difesa della Commissione diventa sì cortese ma anche insignificante se Lei evita di toccare il punto nevralgico della questione, cioè la neutralità che vogliono imporci nel campo della politica degli stati membri rispetto all'evoluzione della integrazione. È indubbiamente Suo diritto avere una opinione differente circa il compito politico di un membro della Commissione, ma ciò non La autorizza ad esprimere una simile condanna rispetto a uno dei Suoi colleghi. Mi asterrò da qualsiasi discussione sul paragone da Lei fatto con una « situazione » analoga nella quale si sarebbe trovato il signor Hallstein. Ho avuto alle volte con lui delle divergenze di opinioni in merito alla opportunità di una dichiarazione in un determinato momento, ma mai in merito al diritto di esprimere un'opinione politica. Nella mia lettera al signor Debré ho spiegato il mio punto di vista sia a proposito delle accuse fattemi di ingerenza negli affari interni dei paesi membri, sia a proposito della neutralità camuffata da « imparzialità ». Al fine di evi-

tarLe una fastidiosa ripetizione, Le accludo copia della mia lettera al signor Debré.

Capirà come io mi auguri che abbia luogo in Commissione una discussione a questo proposito. La pregherei di mettere la questione all'ordine del giorno di una delle riunioni del mese di settembre.

Riterrei utile che i nostri colleghi dispongano di tutti i dati; mi permetto quindi di far loro pervenire copia delle mie due lettere di cui si tratta.

Cordialmente,

SICCO MANSHOLT

### **Sicco Mansholt a Michel Debré - 30 luglio 1968**

Signor ministro,

Il 25 luglio il nostro Presidente, signor Jean Rey, mi ha trasmesso la Sua lettera. Ritengo utile farLe conoscere il mio punto di vista in proposito.

Mi ha sorpreso la Sua reazione alle mie idee esposte alla conferenza stampa del 1° luglio all'Aja e stimo quindi necessario fornirLe qualche spiegazione in merito. Alla domanda postami da un giornalista su quale significato avrebbe a mio avviso il risultato delle elezioni francesi per l'unificazione politica dell'Europa, ho risposto quanto segue:

« Date le profonde divergenze di punti di vista che esistono ormai da molti anni fra i paesi membri in merito ai differenti problemi politici fondamentali, nessun progresso è stato realizzato, nel campo dell'integrazione politica ». Ho chiaramente attirato l'attenzione sulla divergenza d'opinione circa la struttura della futura Europa, struttura che potremmo tratteggiare in questi termini: da una parte « l'Europa delle patrie », sostenuta dal governo francese, dall'altra le strutture federali, sostenute dagli altri stati membri. Ciò è strettamente legato agli sforzi del governo francese che tendono a non accettare le decisioni della maggioranza previste dal trattato di Roma. Gli altri paesi non hanno mai potuto accettare questo, ma sono stati obbligati ad adattarsi.

D'altronde ho ricordato le divergenze politiche riguardo all'adesione della Gran Bretagna; cinque paesi della Comunità auspicano che siano intavolati dei negoziati al più presto; ma per ben due volte il governo francese non si è dichiarato d'accordo.

In ultimo ho attirato l'attenzione sulla profonda differenza di punti di vista in merito alla struttura democratica della futura Comunità europea.

È stata energicamente perorata la necessità di un'estensione e di un rafforzamento di poteri del Parlamento europeo; fino ad oggi il governo francese non ha mai dimostrato di voler collaborare.

Fino a quando non saranno ultimate queste ed altre importanti divergenze politiche, la realizzazione a breve scadenza della Comunità politica europea è, a mio avviso, un'illusione.

Durante la conferenza stampa ho anche dichiarato che, a mio avviso, la grande vittoria elettorale gaullista riprodurrà certamente la stessa formazione di governo. Non v'è dunque nessuna ragione di credere che vi sarà un fondamentale cambiamento della situazione. Sarà necessario un rilancio

di politica europea nei prossimi anni e dovremo impiegare tutti i nostri sforzi perché il popolo, e in particolar modo i giovani si convincano dell'ideale che perseguiamo.

Ecco dunque quanto ho detto nel corso della conferenza stampa.

Ciò che ritengo più importante e che fa assumere a questo episodio un'importanza superiore alla questione stessa sono i seguenti aspetti:

a - Se le mie parole erano *esatte* oppure *inesatte* e quindi offensive per gli elettori, per gli eletti o addirittura per il Presidente della repubblica francese.

b - Se potevo fare tali dichiarazioni, tenendo presente la mia funzione di vicepresidente della Commissione europea.

Signor ministro, ho citato all'Aja tre argomenti — la struttura democratica, il funzionamento istituzionale e l'estensione della Comunità con l'entrata di nuovi membri — per i quali, a mio parere, e in termini molto moderati, la politica del governo francese non è stata molto stimolante. Nutro troppo rispetto per il Presidente della repubblica francese per supporre che, dopo l'ultima schiacciante vittoria elettorale, possa dare ordine ai suoi ministri di rivedere questa politica e ho dovuto quindi giungere alla conclusione che non c'è da aspettarsi un cambiamento nell'attuale politica francese in merito ai suddetti problemi.

Signor ministro, con la migliore volontà da parte mia, non posso accettare il rimprovero da Lei fattomi d'aver offeso il sentimento nazionale di milioni di elettori francesi.

Comprenderà quindi ora il mio stupore per la Sua lettera. Non ho mai detto che il governo francese non avesse il diritto di difendere il *suo* punto di vista. Mi sono limitato a constatare freddamente che le divergenze di opinione rendevano impossibile la Comunità politica.

Signor ministro, in seguito alla Sua dichiarazione sull'importanza del generale de Gaulle, non solo per il popolo francese, ma anche per l'Europa intera, sento di dover andare oltre, qualora Lei volesse abbandonare questa posizione di esclusività e includere in questo apprezzamento per il grande generale francese anche tutti i cittadini del nostro paese che, come lui, hanno combattuto con successo per la libertà e l'onore del nostro continente. È stato possibile ottenere un tale successo grazie agli sforzi e ai sacrifici dei nostri alleati, al di qua e al di là dell'Atlantico. Questo ricordo è in fondo una delle ragioni che mi spingono a continuare il mio sforzo che ha per scopo l'espansione della Comunità, non rappresentando i sei che una concezione limitata dell'Europa. Non riesco inoltre a capire il Suo rimprovero di essermi occupato della *politica interna* francese. Un giudizio in merito alla situazione politica in Europa e in particolare su quanto interessa la possibilità di sviluppo verso l'Europa politica, non è soltanto naturale, ma è anche quanto ci si attende da noi. E questo non costituisce un apprezzamento sulla politica interna di uno stato membro. Significa tirare delle conclusioni sulla *politica estera* degli stati membri nei riguardi dell'Europa. E ritengo sia particolarmente importante che il popolo sia *bene* informato e non si creino o si nutrano delle illusioni che si dimostrino irreali. Il parlar franco degli uomini politici — anche in merito alla politica estera — è necessario quale forma di gestione democratica.

E, per concludere: « l'imparzialità ».

Sono del Suo stesso parere che la nostra Commissione, e quindi ogni membro, debba rigorosamente rispettare l'imparzialità. Il fatto che Lei mi accusi di non rispettarla mi ha offeso. È la prima volta durante la mia attività politica in Europa che si dice ciò nei miei riguardi.

Se confuto l'asserzione di parzialità, affermo anche con energia che ciò non significa *neutralità*.

Il compito di tutti noi, dei governi degli stati membri, del Consiglio dei ministri, della Commissione è quello di realizzare l'Europa politica. La Commissione è un organismo il cui scopo è di servire l'interesse dell'Europa. Nella più completa indipendenza la Commissione giudicherà da sola ciò che si deve intendere per « opinione politica ».

In un'epoca in cui, per esempio, in tutta Europa la gioventù scettica, critica e ribelle deve essere indirizzata verso fini concreti, è fondamentale che le nostre parole e le nostre azioni siano in armonia. E so che gli ultimi tempi hanno fornito sufficienti prove che dimostrano dove può portare il tacere certi fatti o il fare promesse che non vengono mantenute. Poiché suppongo che la Sua opinione sulla situazione della nostra società concordi con la mia, Le sarei particolarmente grato se volesse tenerne conto al momento in cui dovrà giudicare il mio atteggiamento.

Gradisca, signor ministro, l'espressione della mia più alta stima.

SICCO MANSHOLT

---

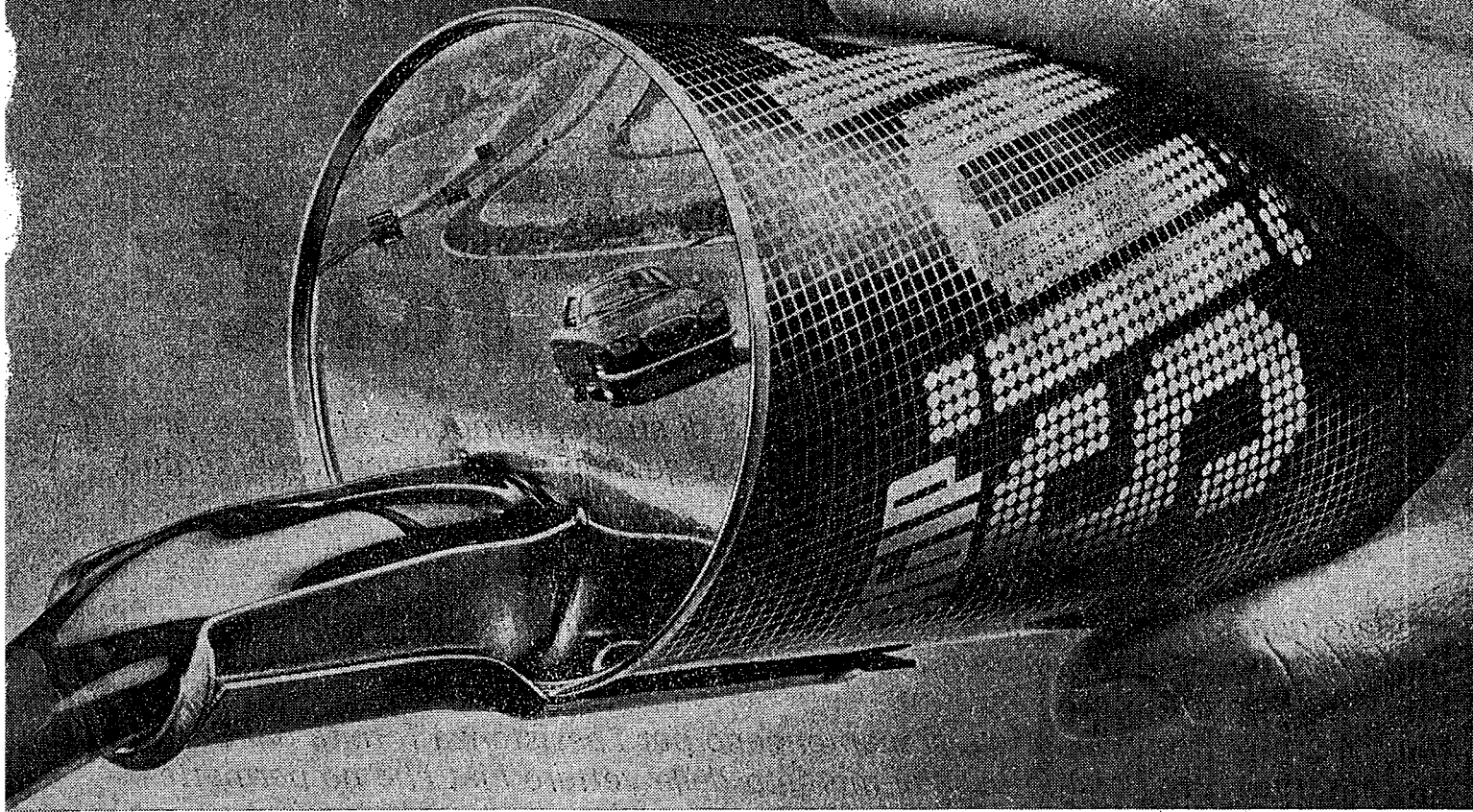
Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Autorizzazione n. 3180 del Tribunale di Bologna in data 24 gennaio 1966

Finito di stampare il 6 maggio 1970

Presso l'Azzoguidi Società Tipografica Editoriale Via E. Ponente 421 b Bologna Italy 1970

---



Agip SINT 2000: uno dei **7000** servizi Agip!

# vi piacciono le alte medie costanti? Noi ci abbiamo pensato

... e per questo abbiamo inserito in Agip SINT 2000 un olio di sintesi di altissimo pregio, finora usato soltanto per lubrificare i motori degli aerei a reazione, nei quali è insostituibile perché è l'unico in grado di garantirne l'assoluta sicurezza di funzionamento.

Agip SINT 2000 è rivoluzionario in autostrada, perché la sua viscosità raggiunge i valori più alti previsti per gli oli motore e si mantiene stabile nel tempo.

Il nuovo componente sintetico gli conferisce inoltre una eccezionale resistenza ai carichi elevati.

Da oggi voi potete veramente chiedere al vostro motore le prestazioni più severe,

perché da oggi una forza nuova protegge il vostro motore:

Agip SINT 2000 con olio di sintesi. Provatelo al prossimo cambio d'olio.

**7000** volte Agip su tutte le strade d'Italia!

Voi stessi controllerete facilmente questi vantaggi tangibili che Agip SINT 2000 vi assicura:

<p>minor consumo d'olio, mantenimento della pressione massimo rendimento del motore facilità di avviamento minori spese di manutenzione</p>
---



## AGIP SINT 2000

combatte per il vostro motore e vince sempre



# *le Fiat-Fiat*

*Le qualità dell'automobile - potenza, tenuta di strada, comodità, sicurezza, prezzo - raddoppiano di valore quando sono diffuse e quando si mantengono nel tempo.*

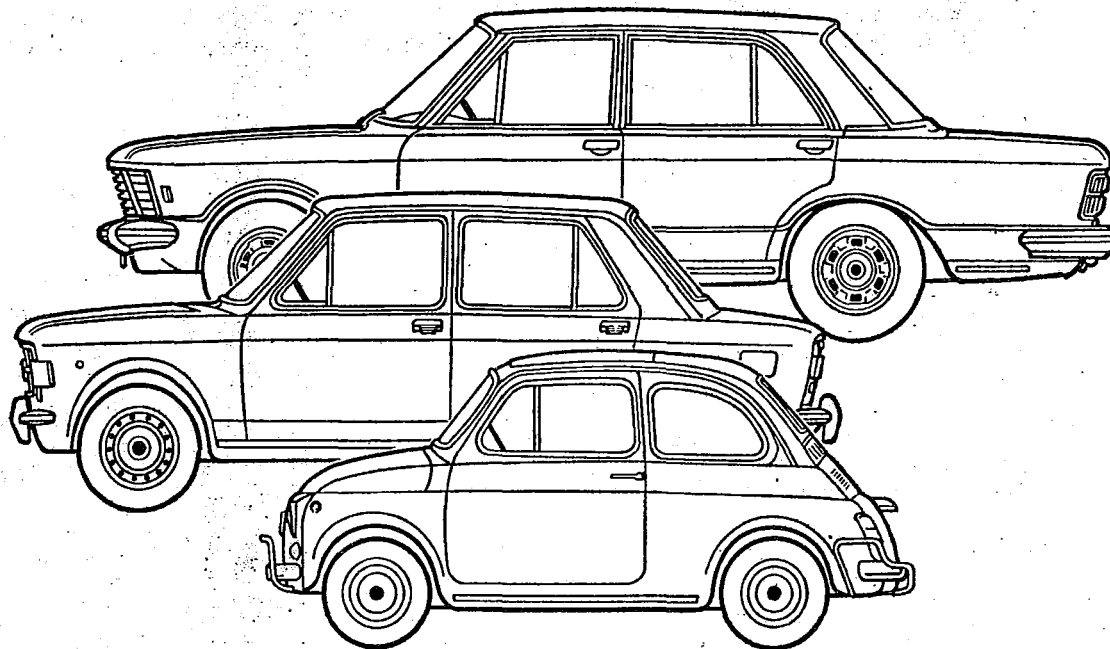
*È quanto succede per le Fiat.*

*Le loro qualità sono in primo luogo diffuse per l'economia dei modelli e per il supporto della vasta e attiva organizzazione di vendita.*

*Le qualità, in secondo luogo, si mantengono per l'assistenza fornita dal Servizio e, nel tempo, per la larga base di mercato delle vetture Fiat che ne permette una continua richiesta.*

*Per questo un'automobile Fiat è una Fiat-Fiat.  
Ed ha una sua fisionomia precisa.*

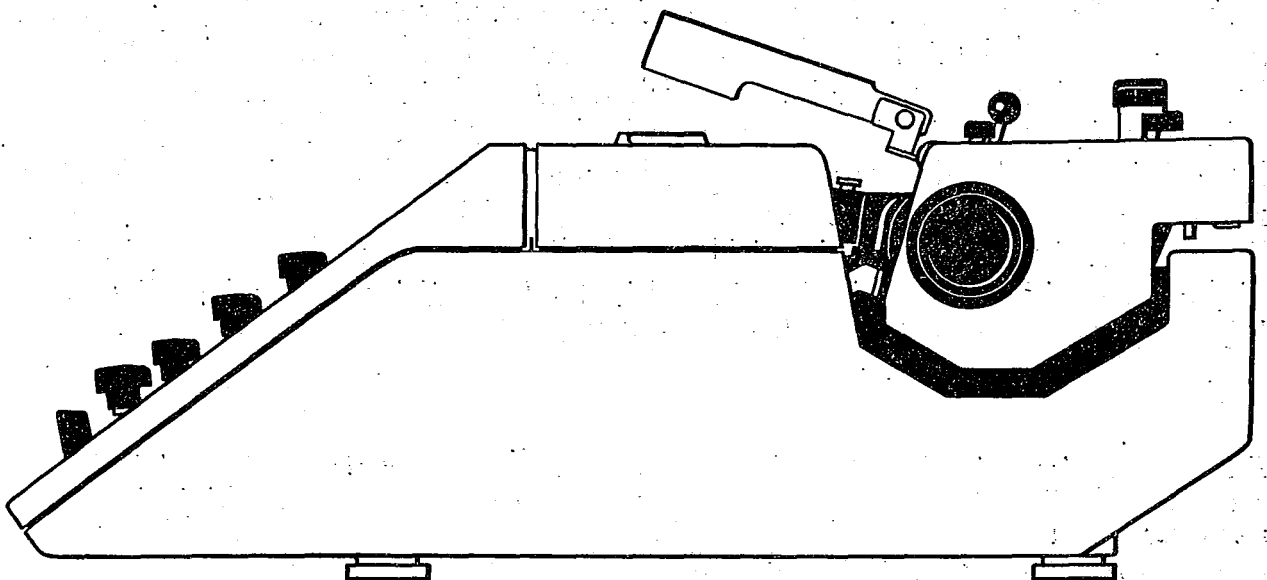
*Dalle berline alle versioni special o familiari, o ancora, dalle berline al tipo sportivo, non è un passaggio solo di forme o di nomi. È un passaggio tra automobili e valori diversi.*



**FIAT**

# Olivetti Studio 45

la macchina personale per l'uso professionale  
la macchina forte per chi ha molto da scrivere  
la macchina di nuova linea che dà prestigio  
la macchina che si porta dovunque e quando occorre  
anche la buona idea per un regalo  
un posto di scrittura in una compatta valigia



# L'Italia nella politica internazionale

**Bollettino trimestrale  
a cura di Massimo Bonanni**

Con questa pubblicazione trimestrale l'Istituto affari internazionali vuole fornire agli operatori politici ed economici uno strumento di lavoro che renda conto del modo con cui le varie componenti del nostro paese si inseriscono nella realtà internazionale.

Il bollettino, che è frutto di un lavoro di gruppo sotto la direzione di Massimo Bonanni, è stato già sperimentato per un anno nell'edizione inglese dello Spettatore Internazionale su cui continuerà ad apparire regolarmente, sia pure in forma meno estesa. Esso è organizzato in otto schede fisse (di cui tre seguono l'attività di organi, mentre cinque sono dedicate a settori di attività) e in una rubrica di « Note e documentazioni ».

Le schede sono le seguenti: 1 - *La politica internazionale al Parlamento*: gli argomenti trattati in Parlamento (aula e commissioni; discussioni, interpellanze, interrogazioni) aventi qualche connessione con la politica internazionale (e quindi non solo la politica estera in senso stretto). 2 - *L'Italia e l'integrazione europea*: le posizioni assunte dall'Italia esaminate non solo a livello di dichiarazioni ufficiali ma anche a livello di amministrazione e di gruppi di interesse. 3 - *L'Italia alle Nazioni Unite*: anche in questa scheda l'interesse maggiore sarà concentrato non sui discorsi in assemblea, ma sui lavori delle commissioni. 4 - *Il commercio estero: politica e affari*: la bilancia dei pagamenti e quella commerciale; la politica e l'espansione dei settori produttivi e delle aziende. 5 - *I rapporti economici, commerciali e industriali*: gli accordi pubblici e privati, l'import-export, gli affari superiori ai 500 milioni conclusi tra l'Italia e i vari paesi. 6 - *L'Italia e la cooperazione economica multilaterale*: il sistema monetario internazionale, la cooperazione con i paesi in via di sviluppo; i problemi della cooperazione scientifica internazionale. 7 - *La politica militare*: le organizzazioni internazionali: coproduzioni, licenze, forniture; la politica italiana degli armamenti; le esercitazioni; la diplomazia militare; opinioni e dibattiti. 8 - *La politica culturale*: gli accordi bilaterali e la cooperazione culturale multilaterale.

Prezzo di un fascicolo: L. 2500 - Abbonamento annuo (4 numeri) L. 9500. Il bollettino, a circolazione limitata, verrà diffuso solo in abbonamento. Su richiesta si invia un numero saggio. Agli abbonati che ne facciano domanda la redazione potrà fornire, ove disponibili, maggiori ragguagli sulle varie notizie.

**Istituto affari internazionali**

# **Nuove pubblicazioni**

**Franco Celletti**

## **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**

L'autore ha concentrato la sua analisi sui sistemi antimissilistici, particolarmente sui problemi tecnici, militari e strategici. Il modo con cui questi sono stati trattati risente in larga misura dei termini politici che hanno caratterizzato il dibattito negli Stati Uniti e sulla scena internazionale. Quindi sebbene i problemi politici e gli aspetti economici non siano stati trattati specificatamente, tuttavia costituiscono lo sfondo costantemente presente su cui si è andata sviluppando l'analisi.

L'autore ha inoltre mirato ad individuare le costanti dei problemi posti dall'Abm, nell'intento di fare una trattazione che prescindesse dal contesto geopolitico in cui si è svolto il dibattito intorno a questi sistemi, attraverso la generalizzazione dei termini di questo.

La posizione dell'autore in merito al problema è quella che considera i sistemi Abm incapaci di assolvere realmente ad un compito difensivo su larga scala. L'offesa ha sempre avuto molti più vantaggi della difesa, e ciò è ancor più vero oggi con le attuali armi strategiche offensive. Gli Abm potrebbero diminuire in qualche misura i danni, complicare i compiti di un attacco (alzare il « prezzo d'entrata », come si dice) e niente più; ma ciò metterà inevitabilmente in moto il meccanismo delle contro-misure e della corsa agli armamenti che tenderà a renderli continuamente obsoleti e poco affidabili. Sono una pericolosa complicazione sia in una situazione di deterrenza, sia nel caso in cui questa stesse per fallire.

In ultima analisi questo volume vuole dare un inquadramento generale alla molteplicità di problemi posti dall'Abm, e vuole essere in particolare uno strumento di informazione, di ricerca e di riflessione per il lettore interessato.

**Collana lo spettatore internazionale n. II, pp. 140 - L. 1.000**

**Ali Mazrui**

## **L'Africa alla ricerca di se stessa**

Le vicende africane hanno stimolato la penna dei leaders e degli ideologi africani oppure quella degli osservatori non africani. Mazrui è un africano senza essere investito di responsabilità politiche dirette o indirette. Nel clima relativamente « liberale » dell'Estafrika, egli è un osservatore distaccato e molte volte critico della realtà politica africana ma non per questo meno impegnato nel processo di risorgimento del continente. La sua complessa formazione di scienziato della politica, che va dall'antropologia alla storia, dall'economia alla sociologia, dalle dottrine politiche alla scienza dell'amministrazione al diritto internazionale, gli consente di illuminare il suo assiduo commento degli eventi africani in modo spesso sorprendente e denso di implicazioni. La scienza politica e le sue categorie fanno parte del fardello etnocentrico dell'Occidente — dell'« arroganza culturale », come la chiama Mazrui —, nella misura in cui sono ritenute applicabili e inerenti solo agli avvenimenti dell'Occidente stesso, avendo relegata la realtà politica africana nei « cabinets de curiosités » degli etnologi. La brillante sicurezza con la quale Mazrui utilizza per la scena africana la scienza politica elaborata dall'Occidente e quella mediante la quale demistifica tale scienza impiegando strumenti culturali africani è al tempo stesso la sutura fra Africa e Occidente e la migliore smentita di quella « arroganza culturale ».

Di Mazrui offriamo una breve antologia, accompagnata da una nota bio-bibliografica, sperando presto di poter presentare accanto a lui altri pensatori africani.

**Collana lo spettatore internazionale n. III, pp. 80 - L. 500**

**SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO**

**BOLOGNA**

# **Pubblicazioni dell'Istituto affari internazionali**

## **Lo spettatore internazionale** (collana di volumi edita dal Mulino)

1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**  
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.
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 - L. 500.
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.

## **I quaderni** (collana di volumi edita dal Mulino)

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

**11. Europa e Africa: per una politica di cooperazione**

a cura di R. Aliboni - Pagine 160 - L. 2.000.

**12. Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**

a cura di R. Gardner e M. Millikan - Pagine 310 - L. 4.000.

**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 - 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 - 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 - L. 2.500.

**La Germania fra Est e Ovest**

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

**Documentazioni**

(in offset)

**L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale**

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

**È inevitabile la proliferazione nucleare?**

(Atti della tavola rotonda Iai del giugno 1966) - Esaurito.

**Le relazioni economiche dell'Italia con i paesi europei ad economia di stato nelle prospettive della politica commerciale comune della Cee**

(Atti del convegno Iai del 23-24 giugno 1966) - Pagine 96 - Esaurito.

**La politica regionale della Cee**

(Atti della tavola rotonda Iai del 1° aprile 1967) - Esaurito.

**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.

**Rassegna strategica 1967**

(dell'Istituto di studi strategici di Londra) - Pagine 103 - Esaurito.

**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.

**Les assemblées européennes**  
a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 153 - L. 1.500.

**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

**Bollettino bibliografico**  
(catalogo degli articoli estratti dalle riviste ricevute dalla Biblioteca dell'Iai) - Pagine 50 - L. 1.500.

## **Periodici**

**Iai informa**  
Bollettino dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto -  
Invio gratuito su richiesta.

**Lo spettatore internazionale**  
Bimestrale diretto da A. Spinelli - Un fascicolo L. 500.

**Lo spettatore internazinoale - English edition**  
Trimestrale in lingua inglese - Un fascicolo L. 1.000.

**L'Italia nella politica internazionale**  
Trimestrale a cura di M. Bonanni - Un fascicolo L. 2.500.

Per ottenere contrassegno le pubblicazioni dell'Istituto è sufficiente rinviare all'Iai la cartolina inserita in questo fascicolo indicando, il tipo di documento desiderato o la sigla di classificazione. Il pagamento può essere fatto anche con le modalità indicate in III di copertina.

# *The Journal of Conflict Resolution*

*A quarterly for research  
related to war and peace*

MARCH 1970 (XIV, 1):

When Plans Fail: Small Group Behavior and  
Decision-Making in the Conspiracy of 1808  
in Germany

*R. C. Raack*

Cooperation, Association, and Contest

*Gunther Laschen*

A cognitive Interaction Model to Analyze Cul-  
ture in International Relations

*Edmund S. Glenn,  
Robert H. Johnson,  
Paul R. Kimmel,  
and Bryant Wedge*

*Other articles; gaming section; book reviews*

*\$7.00 per year for individuals, \$10.00 for institutions; single issues \$3.00*

Published by The Center for Research on Conflict Resolution  
The University of Michigan, Ann Arbor, Michigan 48104

## **Politique étrangère**

La grande revue des questions internationales

SOMMAIRE - N. 1 - 1970

*Numéro spécial sur l'économie européenne*

*André Marchal*

Les problèmes du Marché commun

*Jean-Paul Pigasse*

Bilan et perspective de la coopération européenne  
Bilan et perspective de la politique commerciale  
de la C.E.E.

*Mario Levi*

Les exportations de produits industriels dans les  
pays d'Europe occidentale (France, Italie, Alle-  
magne, Grande-Bretagne)

---

Le numéro: F. 9,—

Prix de l'abonnement: France: F. 48,—

Etranger: F. 64,—



# Rassegna Italiana di Sociologia

Volume X  
Number 4  
October-December 1969

C. P., *Noi e il potere*. — Pietro Crespi, *Sacralizzazione e desacralizzazione*. — Matilde Callari Galli, *Per una scienza che definisca il « sé stesso » e l'« altro »*. — Giorgio Marsiglia, *Classi e potere nell'opera di C. Wright Mills*.

NOTE E DIBATTITI: Gian Enrico Rusconi, *Una riproposta della sociologia della conoscenza*. — Claudio Stroppa, *L'ideologia sionista e i suoi rapporti con le cooperative israeliane*.

RICERCHE: Gianfranco Bettin, *Partito e comunità locale. II. Partito o federazioni di correnti*.

SEGNALAZIONI E NOTIZIE: Segnalazioni bibliografiche.

Published four times a year by Società editrice il Mulino  
Via S. Stefano 6, Bologna (Italy). Annual subscription: Lit. 6.000  
or the equivalent in other currencies.

## International Organization

*the quarterly journal of the World Peace Foundation providing a lively forum for scholarship on international organizations and for analysis of current literature and research methods in the field*

Spring 1970

Volume 24, Number 2

### ARTICLES

- |                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| George H. Quester                   | <i>The Nonproliferation Treaty and the International Atomic Energy Agency</i>   |
| Donald J. Puchala                   | <i>Integration and Disintegration in Franco-German Relations, 1954-1965</i>   |
| David Singer and Michael D. Wallace | <i>Intergovernmental Organization in the Global System, 1815-1964: A quantitative Description</i>                     |
| Martin David Dubin                  | <i>Toward the Concept of Collective Security: The Bryce Group's « Proposals for the Avoidance of War, » 1914-1917</i> |
| Werner Feld                         | <i>Political Aspects of Transnational Business Collaboration in the Common Market</i>                                 |
| Jonathan F. Galloway                | <i>Worldwide Corporations and International Integration: The Case of INTELSAT</i>                                     |

### REVIEW ESSAYS

by Gary Wynia, Robert Matthews, and Robert Rothstein

### NOTES ON THEORY AND METHOD

by Edward Miles and Richard Mansbach

\$2.50 a copy

\$7.50 a year

\$19.00  
three years

WORLD PEACE FOUNDATION  
40 Mount Vernon Street  
Boston, Massachusetts 02108

# Publicazioni lai

Si consigliano le seguenti modalità di pagamento:

## In Italia

1. Inviare un assegno (non trasferibile), anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali (00195 Roma, Viale Mazzini 88) 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 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 » richiedere l'abbonamento direttamente alla Società editrice il Mulino (C.P. 119, Via S. Stefano 6, 40100 Bologna); negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.

## All'estero

1. I pagamenti con richiesta di fattura vanno indirizzati: per la rivista « Lo Spettatore Internazionale » direttamente alla Società editrice il Mulino; negli altri casi all'Istituto affari internazionali.
2. La più semplice forma di pagamento è di inviare un assegno bancario intestato all'Istituto affari internazionali, specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento).
3. 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)
1. lai informa	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
2. Lo Spettatore Internazionale:			
a - edizione italiana	3.000	L. 4.400 (\$ 7)	L. 6.900 (\$11)
b - edizione inglese	3.500	L. 3.800 (\$ 6)	L. 4.400 (\$ 7)
c - le due edizioni	6.000	L. 7.500 (\$12)	L. 10.600 (\$17)
3. L'Italia nella politica internazionale	9.500	L. 10.600 (\$17)	L. 12.000 (\$19)
4. Tutte le pubblicazioni lai (1, 2a o 2b, 3, voll. collana) e sconto del 30% sui libri pubblicati sotto gli auspici dell'Iai.	20.000	L. 22.000 (\$35)	L. 31.500 (\$50)

Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni è previsto un abbonamento a tutte le pubblicazioni lai al prezzo ridotto di Lire 10.000.

Gli eurocrati, di cui si tratta in questo libro, sono i membri della Commissione delle Comunità europee, cioè dell'organo che ha il compito di sovrintendere e guidare l'integrazione economica dell'Europa. Lo studio, frutto di un lavoro comune tra alcuni collaboratori dell'Istituto affari internazionali e del gruppo che fa capo alla rivista « Agenor », analizza con precisione l'attività dell'Esecutivo di Bruxelles durante il periodo in cui esso è stato guidato dal belga Jean Rey. Vengono esaminati la degenerazione degli equilibri istituzionali, la crisi provocata dal veto francese all'adesione britannica, i problemi monetari e quelli posti dalla politica agricola comunitaria. Le conclusioni che gli autori sentono di poter trarre sono quelle di un progressivo e marcato deterioramento del ruolo della Commissione.

Oggi, tuttavia, la realtà comunitaria è di nuovo in movimento. Molto dipende dai governi e da essi dipende anche la nomina della Commissione che il 1° luglio 1970 dovrà succedere a quella presieduta da Rey. La scelta degli uomini sarà di importanza cruciale e gli autori ritengono che gli eurocrati potranno tornare a giocare un ruolo in Europa solo se non si lasceranno rinchiudere in una costruzione puramente tecnocratica, ma riaffermeranno, con coraggio ed energia, la propria vocazione politica.



**Società editrice il Mulino**  
**Bologna**

Prezzo Lire 1000