

Mario Albertini

Tutti gli scritti

V. 1965-1970

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Il decimo anniversario dei Trattati di Roma

L'origine del Mercato comune

Dieci anni fa, e precisamente il 25 marzo 1957, venivano firmati a Roma i Trattati istituenti la Cee (Mercato comune) e la Ceea (Euratom). È importante ricordare come vi si giunse. Nel contesto della creazione della Ceca (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) tra la Francia, la Germania, l'Italia, il Lussemburgo, l'Olanda e il Belgio, del fallimento della Ced (Comunità europea di difesa) e dell'inefficacia del suo surrogato, l'Ueo (Unione europea occidentale, comprendente la Gran Bretagna), gli Stati dell'Europa occidentale, per non ridursi al solo Patto Atlantico sino a diventare soltanto dei satelliti degli Usa, non potevano fare a meno di trovare qualche strumento efficace per lo sviluppo della loro collaborazione e della loro unità.

Il bisogno era particolarmente sentito nel campo economico, anche se non tutti i governi riuscivano a rendersene conto esattamente. L'economia europea aveva cominciato la sua ricostruzione sulla via della liberalizzazione internazionale degli scambi. A fianco di ciascuna politica economica nazionale vi era stata una politica europea comune, sotto la guida americana, grazie all'Oece (Organizzazione europea per la cooperazione economica). Ma l'Oece, proprio per il suo quadro troppo largo e per la sua dipendenza dagli Usa, aveva ormai cessato di essere uno strumento utile per la formazione delle linee europee della politica economica.

In questa situazione, i ministri degli esteri dei sei paesi della Ceca si riunirono a Messina il 1° giugno 1955 e decisero, secondo i termini della risoluzione conclusiva, di continuare la politica «della costruzione dell'Europa mediante lo sviluppo di istituzioni comuni» con il metodo della «fusione progressiva delle economie

nazionali, la creazione di un mercato comune e l'armonizzazione progressiva delle politiche sociali». Va detto, a smentita di coloro che affermano che la battaglia della Ced sarebbe stata inutile perché troppo ambiziosa, che quella sconfitta preparò invece la volontà politica che si esprime nella Conferenza di Messina.

La Gran Bretagna fu invitata ad aggiungersi ai Sei per realizzare insieme a loro questa nuova tappa dell'integrazione europea. Ma essa prese un'altra strada. Mentre i Sei si proponevano di realizzare una vera e propria integrazione economica, ossia un mercato comune con una propria tariffa esterna comune comprendente l'agricoltura, la Gran Bretagna non era disposta ad accettare né la tariffa esterna comune, né l'integrazione agricola, e voleva soltanto l'eliminazione dei dazi sui prodotti industriali. Essa contrappose pertanto al progetto di un mercato comune quello di una zona di libero scambio, nella prospettiva del liberalismo economico tradizionale. I Sei tennero duro, e la prima minaccia sull'orizzonte del mercato comune fu sventata. Con un processo faticoso, durante il quale si affermò l'idea già avanzata in precedenza di risolvere a parte la questione dell'atomo mediante la formazione di una Comunità specializzata, si giunse finalmente ai Trattati di Roma.

Che cosa è stato fatto e che cosa resta da fare

I Trattati prevedevano delle istituzioni e un programma. Le istituzioni, come è noto, sono costituite principalmente da: una assemblea parlamentare (denominata poi Parlamento europeo), praticamente priva di poteri, una Commissione europea, che dispone grosso modo del potere di iniziativa, un Consiglio dei ministri nazionali, che dispone grosso modo del potere di decisione (con voto anche a maggioranza qualificata, destinato in teoria ad estendere col tempo il suo raggio di applicazione, ma ormai respinto ufficialmente dal governo francese) e una Corte di giustizia. Il programma era in parte determinato e in parte no. Era determinato per quanto riguarda l'eliminazione dei dazi doganali, delle restrizioni quantitative e la creazione della tariffa esterna comune, ossia per la parte che poteva essere stabilita in anticipo senza condurre una politica comune (unione doganale). Era invece indeterminato su tutto il resto, ossia per la parte che richie-

deva interventi attivi di politica comune (unione economica). In questo settore ci si limitò a precisare gli obiettivi, senza includerli tutti e senza precisare il metodo per conseguirli.

A dieci anni di distanza il bilancio è largamente positivo per quanto riguarda la Cee. Le istituzioni hanno funzionato abbastanza regolarmente, e sono riuscite a guidare il periodo di transizione dai mercati nazionali alla soglia del mercato europeo. Il programma è stato in gran parte realizzato. Il 1° luglio 1968, con un anno e mezzo di anticipo sulle scadenze fissate dal Trattato, l'unione doganale sarà cosa fatta, grazie alla eliminazione totale dei dazi e all'entrata in vigore della tariffa esterna comune. Ciò si deve anche al fatto che è stato risolto il problema più grave dell'unione economica. La libera circolazione delle derrate agricole non sarebbe stata possibile senza un'organizzazione europea dell'agricoltura e senza prezzi europei. E a questo si è giunti.

Nel contempo, si sono praticamente posti, anche se non sono ancora risolti, quasi tutti gli altri problemi dell'unione economica: politica commerciale, dei trasporti, dell'energia, della moneta, della programmazione economica, ecc. In questo settore è stata anche presa, proprio il 9 febbraio scorso, una decisione molto importante, quella di applicare entro il 1970 in tutta la Comunità la tassa sul valore aggiunto, sino ad ora vigente solo in Francia. Ma, in generale, ciò riguarda non ciò che è stato fatto, bensì ciò che resta da fare.

Il bilancio è invece negativo per quanto riguarda l'Euratom. Etienne Hirsch, secondo Presidente della Commissione di questa Comunità, tentò di attuare una politica europea dell'energia atomica, ma il governo francese impedì questo tentativo, trasformando di fatto l'Euratom in una organizzazione internazionale di fiancheggiamento dei programmi atomici nazionali.

La base politica dell'integrazione economica

Il successo del programma globale del Mercato comune, e il fallimento del programma settoriale dell'Euratom, dovrebbero aver reso trasparente la natura globale dell'integrazione europea. Ma non è così, e ancora adesso, nonostante l'approssimarsi della fine del periodo transitorio del Mercato comune, non solo si continua a ragionare con i vecchi schemi nazionali e a trattare il pro-

blema europeo in modo non molto diverso da quello con il quale si trattano i problemi di politica estera, ma non si riesce nemmeno a capire la natura e le conseguenze dei risultati raggiunti.

Orbene, il fatto è che, con il Mercato comune, l'Europa dei Sei ha riacquisito l'indipendenza economica perduta con la seconda guerra mondiale e ha raggiunto lo stadio di una confederazione economica. Grazie a questo strumento d'azione, e a questa indipendenza, essa ha potuto svolgere una politica economica di rilievo mondiale. Ha stipulato accordi in associazione con la Grecia e la Turchia e accordi più limitati con l'Iran, Israele e il Libano. Ha associato diciotto Stati africani. Ha provocato l'iniziativa, in corso di attuazione, del Kennedy Round, ossia ha spinto gli Stati Uniti a trasformare in liberistica la loro politica tradizionalmente protezionistica. Ha indotto la Gran Bretagna a un primo tentativo, fallito, e a un secondo tentativo, anch'esso attualmente in corso, di adesione al Mercato comune. Nonostante ciò, si continua a parlare, in sede politica e culturale, della Francia, della Germania, dell'Italia e via dicendo come se questi Stati fossero ancora quelli di un tempo, come se l'integrazione economica non ne avesse cambiato la natura, i problemi e i compiti. Per rendersi conto del mutamento avvenuto basterebbe tuttavia tener presente che, recidendo il legame con l'economia europea, questi Stati perderebbero non solo il livello economico già raggiunto, ma anche la stessa forza politica di cui dispongono attualmente.

Questa divergenza tra la realtà e la coscienza della situazione pone con particolare evidenza un interrogativo, quello della base politica del Mercato comune. A che cosa si deve il suo successo, se non possiamo attribuirlo intieramente alla classe dirigente? Senza dubbio alla forza delle cose. Tutto spinge verso lo sviluppo economico, ossia verso la dimensione continentale. D'altra parte, il vecchio ostacolo costituito dal bisogno di servirsi dell'economia nazionale per scopi di sicurezza e di potenza è caduto a causa del declino della sovranità degli Stati dell'Europa occidentale. Questo declino ha spostato il problema della sicurezza dal livello dei singoli Stati, in lotta tra loro, al livello europeo e atlantico, rendendo anacronistici, e quindi superabili, i loro confini. In sostanza, gli Stati dell'Europa occidentale non si identificano più col quadro della sicurezza e dello sviluppo economico dei loro cittadini, ossia non sono più Stati nel vero senso della parola. Qui sta,

in ultima analisi, la forza delle cose che spingono avanti il Mercato comune, che le stesse forze nazionalistiche sono costrette a perfezionare, pur tentando di bloccarne gli sviluppi politici supranazionali.

L'avvenire dell'unità europea

Molti temono tuttavia (o sperano) che l'integrazione europea possa fermarsi, o addirittura dissolversi. Questi timori sono infondati. Nessuna forza, salvo cataclismi imprevedibili, ha la possibilità di fare a ritroso il cammino del Mercato comune, ossia di ristabilire gradualmente le protezioni doganali. Questo è il primo punto fermo. Il secondo punto fermo è costituito dal fatto che l'unione economica non può fermarsi al punto attuale. In economia tutto si tiene. I problemi dell'economia europea sono ormai quelli del completamento dell'unione economica. D'altra parte, la sopravvivenza anacronistica della sovranità esclusiva degli Stati intralcia ormai in mille modi, amministrativi, fiscali, politici, ecc., la normale attività economica di tutti gli operatori, sindacali e imprenditoriali, del Mercato comune.

Di ciò non ci si rende conto perché si giudica sempre il futuro con il metro del passato. Ma è un fatto che, soprattutto a partire dal 1° luglio 1968, tutti questi nodi verranno al pettine. Basti pensare ad esempio, per quanto riguarda l'opinione pubblica, all'assurdità di frontiere che resteranno in piedi per puri scopi fiscali pur non essendo più frontiere doganali. Quale può essere, allora, il punto di arrivo? Nessun dubbio è possibile al proposito. Non possiamo tornare indietro, viviamo un nuovo periodo di transizione che non può arrestarsi sino al completamento dell'unione economica. E l'unione economica significa moneta europea, programmazione europea, ecc., ossia governo europeo.

Ciò non significa che il governo europeo verrà da sé come una semplice conseguenza dell'integrazione economica, come molti europeisti speravano nonostante la critica federalista di questa concezione. Ma significa tuttavia che i termini della lotta politica muteranno sino a far scaturire la volontà politica indispensabile per togliere agli Stati nazionali i loro poteri di politica estera e militare, e parte dei loro poteri di politica economica e sociale, e per trasferirli agli Stati Uniti d'Europa. Ancora in questione è solo il

tempo che ci vorrà. La scelta non è più tra il sistema nazionale, in rovina senza scampo, e il sistema federale; ma solo tra l'accelerare, o il ritardare, la nascita del primo nucleo degli Stati Uniti d'Europa. Sotto questo profilo, la dimensione del primo nucleo non ha importanza. Già al livello dei Sei la creazione sarebbe vitale, e non occorre ricordare che l'economia dei Sei è un'economia strutturalmente aperta a causa della sua dipendenza dal mercato mondiale, e che un primo nucleo federale sarebbe anch'esso aperto perché la federazione è proprio l'unica forma statale aperta.

In «Federalismo europeo», I (maggio 1967), n. 3.