

Appunto di Achille Albonetti sulla costruzione progressiva di una Comunità politica europea (23 novembre 1970)

Source: Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Franco Maria Malfatti, FMM. Coopération politique européenne. Union politique, 03/12/1969-09/07/1971, FMM 37.

Copyright: Tutti i diritti riservati

URL:

http://www.cvce.eu/obj/appunto_di_achille_albonetti_sulla_costruzione_progressiva_di_una_comunita_politica_europea_23_novembre_1970-it-d585e51d-627e-4f9a-97bb-fbeeff20756d.html

Publication date: 18/12/2013

Appunto di Achille Albonetti (23 novembre 1970)

Oggetto: Elementi per un documento sulla costruzione progressiva di una Comunità politica europea.

1. - I Capi di Stato e di governo dei sei Paesi delle Comunità europee riunitisi a L'Aja l'1 ed il 2 dicembre 1969, dettero incarico ai ministri degli esteri di "studiare il migliore modo per realizzare progressi nel settore dell'unificazione politica nella prospettiva dell'allargamento" e di presentare proposte a tale fine entro il 1° luglio 1970.

2. - Il 19 novembre 1970, dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dei Sei del cosiddetto Rapporto Davignon, sono iniziate le consultazioni semestrali previste da tale documento.

Entro due anni, il Comitato dei Direttori per gli Affari Politici dei Sei Ministeri degli Esteri dovrà, inoltre, presentare ulteriori proposte per un rafforzamento della costruzione politica.

3. - L'unificazione politica tra i Sei è tanto più auspicabile, in quanto i trattati di Parigi e di Roma hanno creato tra essi una stretta comunanza di interessi. Legami particolari uniscono già i sei Stati delle Comunità europee sul piano economico. Tali legami si rafforzeranno attraverso l'attuazione completa dei trattati di Parigi e di Roma, attuazione che riceverà un notevole contributo dall'entrata in funzione delle politiche comuni, in particolare nel settore economico e monetario.

4. - E', forse, opportuno ricordare che le Comunità economiche sono attualmente soltanto poco più di una unione doganale. Onde consentire alle Comunità di svilupparsi pienamente, è necessario che i Paesi membri realizzino gli obiettivi più importanti di tali Comunità e cioè :

- le politiche comuni, e
- l'unione politica.

5. - Il Mercato comune non è mai stato concepito dai suoi fautori come un fine a sé stesso. Non si volle neppure il Mercato comune per ottenere unicamente l'unione economica dell'Europa. Il Mercato comune fu concepito perché la via dell'unione politica dell'Europa era stata sbarrata nel 1954 dalla caduta del progetto di Comunità Europea di Difesa (C. E. D.) e del progetto di Comunità Politica Europea (C. P. E.).

Fu per questo motivo che "il rilancio europeo" a Messina nel 1955 individuò nello strumento economico il mezzo per continuare sulla strada dell'unificazione europea.

Nel marzo del 1957 furono, pertanto, firmati i due trattati istituenti la C. E. E. e l'Euratom. Non era la prima volta del resto che si utilizzava lo strumento economico per progredire.

6. - Nel maggio 1950 fu fatta la stessa scelta. Di fronte alle difficoltà di sviluppo del Consiglio d'Europa e dell'O. E. C. E., si imboccò la strada dell'unificazione economica, sia pure a carattere "verticale". Fu così creata la C. E. C. A., che si rivelò uno strumento importante per progredire nella costruzione dell'Europa e approfondire la solidarietà europea.

E' necessario, tuttavia, ricordare che nè la C. E. C. A., nè il Mercato comune, nè l'Euratom furono concepiti, come si è accennato più sopra, come fine a sé stessi. Essi erano e sono strumenti per un fine più ambizioso: l'unificazione politica dell'Europa.

7. - La C. E. C. A., il Mercato comune, l'Euratom furono accettati dai governi e dai parlamenti, perché dietro tali obiettivi vi era un fine politico: la costruzione dell'Europa.

Con ciò non si vogliono sminuire gli enormi risultati raggiunti dalle Comunità negli ultimi lustri. E' opportuno, tuttavia, oggi ricordare i fini ultimi di questi organismi.

Gli sviluppi degli ultimi anni potrebbero, infatti, dimostrare, a rigore, che si possono avere espansione economica, prosperità e benessere, pur restando al di fuori del Mercato comune e dell'unione doganale.

In definitiva, ciò che si volle colmare con la creazione delle Comunità non era tanto un "gap" economico, quanto un "gap" politico.

8. - Oggi, come allora, d'altro canto, va sottolineato che se non si procede alla costruzione dell'Europa politica, difficilmente (a) si realizzeranno le politiche economiche comuni previste dai trattati di Roma e di Parigi (b) si concluderanno positivamente i negoziati per l'adesione dei Paesi candidati, in particolare, per l'adesione della Gran Bretagna e, soprattutto, (c) si otterrà una influenza maggiore dell'Europa dal punto di vista politico.

9. - Basandosi sull'esperienza fatta dai meccanismi comunitari e tenendo presenti le tappe che debbono ancora essere percorse per il rafforzamento e per l'ampliamento delle Comunità, si potrebbe prevedere che ai periodi che debbono essere coperti per porre termine compiutamente all'unione economica ed al processo di adesione dei Paesi candidati corrispondano altrettante fasi di sviluppo della unificazione politica.

In particolare, si dovrebbe avere l'obiettivo di coordinare gli sviluppi nel settore economico con quelli nel campo politico, facendo sì che i progressi nei due settori si rafforzino a vicenda.

L'inizio della collaborazione politica dovrebbe, inoltre, facilitare la soluzione dei problemi relativi al rafforzamento e all'ampliamento delle Comunità.

10. - L'entrata in vigore del trattato istituyente la Comunità politica dovrebbe avere luogo nel momento in cui saranno terminati i negoziati per l'adesione dei Paesi candidati alle Comunità economiche europee ed avrà inizio il cosiddetto periodo transitorio.

Per un certo periodo, il processo di formazione della Comunità politica dovrebbe procedere di pari passo con il completamento delle Comunità economiche. In un secondo tempo, si dovrebbe prevedere una fusione delle due Comunità.

11. - L'obiettivo ultimo che ci si dovrebbe proporre è un'Europa unita di tipo federale, a cui si potrebbe pervenire passando attraverso tappe intermedie e preparatorie.

E' importante fissare sin dall'inizio la meta che ci si prefigge, sia per poter orientare in tal senso gli sviluppi della nuova costruzione in stretta connessione con quelli comunitari, sia anche perché ad essi si ispirino i singoli Stati membri nelle loro azioni politiche quotidiane e nella loro legislazione interna.

12. - Il conseguimento di tale obiettivo finale potrebbe essere ottenuto alternativamente :

a) attraverso una trasformazione delle comunità esistenti; oppure

b) attraverso l'istituzione - almeno temporanea - di nuovi meccanismi: ad esempio, l'istituzione di una "Comunità politica europea", costruzione parallela alla "Comunità economica", che risulterà dalla fusione della C. E. E., della C. E. E. A., e della C. E. C. A.

Si pone, quindi, innanzitutto, il quesito se sia preferibile orientarsi verso l'esistenza di due organizzazioni separate, per un certo periodo di tempo, anche se formate dagli stessi Stati, ovvero di una Comunità unica, che sin dall'inizio copra sia il settore politico, sia quello economico.

13. - La soluzione della Comunità unica potrebbe apparire la più naturale. Occorre, però, tenere presente che le Comunità esistenti sono dotate di una esperienza di ormai dodici anni di vita dedicata esclusivamente al settore economico. Vi è da chiedersi, pertanto, se le Comunità stesse, qualora fossero loro affidati compiti politici, non incontrerebbero difficoltà nel trovare un equilibrio interno fra aspetti politici ed aspetti

economici. Inoltre, l'inserimento dell'elemento politico nelle Comunità già esistenti altererebbe profondamente le funzioni dei loro organi ed i loro reciproci rapporti, con il rischio di pregiudicarne l'efficienza in una fase quanto mai importante del loro sviluppo.

14. - Tenuto conto di quanto precede, sembra che la formazione di una organizzazione politica provvisoria a sé stante rappresenterebbe la soluzione preferibile, avendo naturalmente in vista una fusione di entrambe le organizzazioni in una Comunità unica, dopo che la Comunità politica abbia avuto modo - attraverso un certo numero di anni di attività - di affermarsi e consolidarsi.

15. - Ove si accetti tale criterio, si potrebbe orientarsi verso l'istituzione di una organizzazione a fini politici, temporaneamente distinta dalle Comunità economiche esistenti.

Per quanto riguarda poi la fusione, a tempo debito, della Comunità politica con le Comunità economiche, si potrebbe prevedere di adottare lo stesso criterio che si è seguito per la fusione delle tre Comunità esistenti in attesa della fusione dei Trattati di Roma e di Parigi. Cioè quello di unificarne inizialmente gli esecutivi, in modo da potere poi procedere - senza causare alcun intralcio all'attività della Comunità ormai unificata - alla fusione, con gli opportuni adattamenti, dei tre Trattati istitutivi.

16. - Nel predisporre la graduale evoluzione della Comunità politica, potrebbero prevedersi tre tappe principali, caratterizzate da un loro sviluppo interno e collegate con determinate scadenze dell'evoluzione delle Comunità economiche.

Questo collegamento appare necessario sia in relazione ai nuovi sviluppi che il passaggio da una tappa all'altra comporterà per entrambe le organizzazioni, sia anche e soprattutto, perché se non si avrà un progressivo consolidamento dell'organizzazione politica è estremamente difficile che si riesca - nell'ambito delle Comunità economiche - a concordare politiche comuni in taluni settori particolarmente delicati, come ad esempio quello monetario.

La mancanza di una Comunità politica, seppure in prospettiva, potrebbe, inoltre, pregiudicare lo stesso processo di ampliamento delle Comunità economiche.

17. - Una prima tappa potrebbe avere inizio con l'ingresso dei Paesi candidati nelle Comunità esistenti e prenderebbe termine con l'inizio del "periodo normale". Prevedibilmente essa si svolgerebbe nel periodo 1973-1978.

Una seconda tappa potrebbe coprire il periodo intercorrente fra l'inizio del "periodo normale" ed il completamento delle politiche comuni.

La terza tappa sarebbe quella definitiva. Al suo inizio, prevedibilmente nei primi anni del decennio 1980-1990, dovrebbe effettuarsi la pratica fusione della Comunità politica con la Comunità economica.

18. - In linea di principio, si dovrebbe prevedere per la Comunità politica organi esecutivi corrispondenti a quelli della Comunità economica (Consiglio dei Ministri, Commissione), anche in vista della successiva fusione di entrambe, nonché due organi comuni, sin dall'inizio, (Parlamento europeo e Corte di Giustizia).

Sembrerebbe, tuttavia preferibile che la Commissione politica entri in funzione soltanto durante la seconda tappa, dato che le questioni di cui si potrebbe investire la organizzazione politica nella prima tappa sarebbero probabilmente insufficienti a giustificare l'esistenza di un simile organo, che dovrebbe fin dalla sua creazione avere il necessario prestigio.

Prima tappa

19. - Per la prima tappa, si potrebbe prevedere l'istituzione del Consiglio dei Ministri e di un Segretariato, con sede permanente, che funzioni da organo propulsore e di esecuzione delle deliberazioni del Consiglio.

La prima tappa dovrebbe essere specialmente dedicata ad incontri periodici, di preferenza almeno trimestrali, dei Ministri degli Esteri, dei Ministri della Difesa, dei Ministri della Pubblica Istruzione, dei Ministri della Giustizia, per la concertazione delle rispettive politiche.

Negli intervalli fra tali incontri dovrebbero aversi riunioni a livello tecnico.

20. - Dovrebbe essere stabilito un elenco di argomenti, che vada gradualmente estendendosi, sui quali le consultazioni dovrebbero essere previe e obbligatorie, al fine di stabilire una politica possibilmente comune.

Alle riunioni a livello Ministri, dovrebbe essere invitata a partecipare la Commissione delle Comunità economiche, soprattutto ove fossero trattati problemi aventi attinenza a materie di competenza della Comunità medesima.

Dovrebbe essere stabilito sin dall'inizio un collegamento con il Parlamento europeo, tenendo edotto quest'ultimo dell'attività dell'organizzazione politica, conferendogli il diritto di porre interrogazioni ai Ministri, e così via.

21. - Fra i compiti della Comunità politica, in questa fase, dovrebbe essere anche quello di stimolare l'ampliamento ed il rafforzamento delle iniziative bilaterali e multilaterali - in stretto collegamento con le Comunità economiche - di collaborazione tecnologica, soprattutto nei settori più avanzati e di interesse della difesa (settore aeronautico; spaziale; nucleare; elettronico; ecc.). In tali settori, infatti, date anche le dimensioni e le caratteristiche dei progetti, la collaborazione europea ha una portata e conseguenza di alto valore politico.

22. - Nel corso della prima tappa si dovrebbe, inoltre, cercare di attuare il progetto per l'istituzione dell'Università europea.

23. - La prima tappa dovrebbe concludersi in concomitanza con l'inizio del "periodo normale" delle Comunità economiche, risultante dalla fusione delle tre Comunità esistenti (quando quest'ultima cioè disporrà di risorse proprie e diverrà operante l'allargamento dei poteri del Parlamento europeo), sempre che sia giunto a termine il periodo "transitorio" per i nuovi membri.

Seconda tappa

24. - Nella seconda tappa, al cui inizio dovrebbe avere luogo l'insediamento della Commissione politica, la Comunità politica assumerebbe responsabilità sempre più ampie, avvicinandosi, per quanto riguarda la politica estera e la difesa, ad una fisionomia confederale. Le decisioni verrebbero, pertanto, adottate ancora all'unanimità del Consiglio.

25. - Nel settore della politica estera, le consultazioni previe ed obbligatorie dovrebbero estendersi a tutti i problemi di comune interesse.

Durante la seconda tappa, in particolare - anche in relazione all'evoluzione che dovrà verificarsi nella Comunità economica attraverso la graduale attuazione di politiche comuni nei vari settori - dovrebbe essere elaborata e definita una politica europea comune nei riguardi dei principali problemi di politica estera, di difesa, della istruzione e così via.

Le consultazioni ministeriali dovrebbero essere intensificate, e così pure gli incontri a livello tecnico (riunioni dei Ministri della Difesa; riunioni per i problemi del disarmo; riunioni per i problemi mediterranei, ecc.).

26. - La Commissione della Comunità politica, che analogamente a quella della Comunità economica dovrebbe essere indipendente dagli Stati membri e dotata di poteri di iniziativa, dovrebbe poter disporre di servizi più articolati e più ampi di quelli previsti nella prima fase.

27. - La fase confederale dovrebbe comportare anche un maggiore controllo da parte del Parlamento europeo sulle attività e sugli sviluppi dell'organizzazione politica e della Comunità economica.

Si potrebbe, ad esempio, prevedere che il Parlamento europeo, non soltanto discuta dei vari argomenti oggetto d'esame da parte della Comunità politica, ma ne approvi anche alcuni atti formali, in particolare il bilancio.

Si potrebbe anche disporre l'elezione di almeno una parte del Parlamento europeo a suffragio universale.

28. - Durante questa fase, la Comunità politica dovrebbe svolgere la necessaria opera di propulsione nel quadro del generale processo di integrazione economica europea e - prevalentemente nell'ambito istituzionale della Comunità economica, affinché siano iniziati e portati a termine alcuni progetti significativi nel settore tecnologico avanzato quali :

a) l'integrazione dell'industria aeronautica europea, tramite la costruzione in comune dei principali aerei civili e militari richiesti dal mercato europeo (elicotteri; aerei supersonici, tipo Concorde; aerei da appoggio tattico, tipo Jaguar; caccia-bombardieri, tipo Mirage o MRCA-75; Aerobus; Mercure, ecc.);

b) l'integrazione dell'industria spaziale europea, tramite il potenziamento dell'ELDO e dell'ESRO; nonché l'eventuale lancio di nuovi progetti comuni;

c) l'integrazione dell'industria nucleare europea tramite:

- la costruzione di un impianto europeo per la produzione di uranio arricchito;
- la creazione di un consorzio europeo per la costruzione e commercializzazione di reattori nucleari avanzati (in particolare, reattori veloci);
- la costruzione in comune di navi e di sommergibili a propulsione;

d) l'integrazione dell'industria elettronica pesante e la costruzione in comune di un grande calcolatore.

29. - Si potrebbe, inoltre, fissare l'obiettivo di mettere in comune una percentuale dei bilanci della difesa dei Paesi membri, nonché elaborare e definire una politica comune degli approvvigionamenti di difesa.

30. - Nel campo culturale e della pubblica istruzione, la cooperazione fra i Ministri e l'attività della Commissione potrebbero essere rivolte sia alle questioni del riconoscimento dei titoli di studio di ogni grado, e sia alla istituzione di una politica comune in materia di educazione.

31. - Il passaggio dalla seconda alla terza tappa dovrebbe essere subordinato all'unanime verifica, da parte degli Stati membri, che le condizioni previste per tale passaggio si siano effettivamente realizzate. La verifica dovrebbe vertere, in particolare, sulla constatazione che :

- sono state definitivamente elaborate ed attuate le politiche economiche comuni previste nei Trattati di Roma e di Parigi (in particolare, la politica economica e monetaria);

- è stato definito dagli organi confederali un atteggiamento comune verso principali problemi di politica estera e di difesa;

- sono state per quanto possibile integrate le industrie tecnologiche più avanzate o di carattere di difesa dei Paesi membri (aeronautica; spazio; energia nucleare; elettronica e calcolatori, ecc.)

Terza tappa

32. - La terza tappa dovrebbe assumere, ormai, anche per la Comunità politica una fisionomia federale, con decisioni che verrebbero adottate a maggioranza.

33. - Lo stadio raggiunto da entrambe le organizzazioni consentirebbe di iniziare la loro fusione attraverso l'unificazione degli esecutivi (Consigli e Commissioni). Alla luce delle esperienze della seconda tappa si potrebbe, quindi, procedere alla elaborazione di un Trattato unico, che, con gli adattamenti del caso, sostituisca i Trattati istitutivi di entrambe le Comunità.

34. - Si potrebbe prevedere che l'inizio di questa fase coincida con l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale.

35. - La Commissione unica, destinata a divenire con il tempo l'organo esecutivo federale, dovrebbe essere dotata di ulteriori poteri, gradualmente sempre più estesi.

36. - La sfera di competenza della Comunità politico-economica nel negoziare accordi internazionali per conto dei Paesi membri dovrebbe essere anche essa gradualmente allargata fino a coprire una gamma sempre più ampia di settori.

37. - Anche per i poteri di controllo del Parlamento europeo sull'attività degli organi esecutivi federali si dovrebbe prevedere una ulteriore graduale estensione.