

"L'ingresso della Gran Bretagna, Danimarca, Irlanda e Norvegia nelle Comunità Europee" in Affari esteri (Ottobre 1970)

Source: Affari esteri. dir. de publ. Quaroni, Pietro. Ottobre 1970, n° 8. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera.

Copyright: (c) Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"l_ingresso_della_gran_bretagna_danimarca_irlanda_e_norvegia_nelle_comunita_europee"_in_affari_esteri_ottobre_1970-it-6451eecf-725b-48ee-9e5b-35fc02d60b87.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Publication date: 19/09/2012

L'ingresso della Gran Bretagna, Danimarca, Irlanda e Norvegia nelle Comunità Europee

di *Gerardo Zampaglione*

Si parla solitamente dell'ingresso dei Quattro nel Mercato Comune ignorando la circostanza fondamentale che le Comunità sono tre, che la loro funzione, per quanto prevista, non è ancora realizzata e che i candidati hanno chiesto di far parte di tutte. Le domande fin qui presentate esauriscono le possibilità di adesione esistenti nell'Europa Occidentale. Ragioni politiche evidenti impediscono l'ingresso di stati a marcata tendenza neutralistica (Austria, Svizzera, Svezia e Jugoslavia), o dal regime politico che contraddice ai principi democratici posti alla base delle Comunità a Sei (Spagna, Grecia e Portogallo), o il cui sviluppo economico non consente ancora di sostenere la concorrenza di paesi più sviluppati industrialmente (Islanda e Turchia). Per essi saranno invece possibili altre forme di collaborazione che vanno dall'associazione (già realizzata con la Grecia e la Turchia e numerosi stati africani) al più semplice e tradizionale accordo commerciale. Queste circostanze stanno a provare il rilievo assunto dall'iniziativa e le conseguenze di un suo eventuale insuccesso per l'avvenire dell'Europa.

Le richieste dei Quattro si riferiscono a Comunità che, almeno per quanto riguarda il Mercato Comune, hanno fatto molta strada rispetto agli obiettivi fissati nei trattati istitutivi. Aderirvi significa accettare, non soltanto gli obblighi e gli impegni iniziali, ma tutte le norme successivamente adottate, solitamente definite come il « diritto comunitario » vigente. Realtà irreversibile, progressivamente consolidatasi, essa ha un'efficacia cogente per gli stati membri e non è modificabile a mezzo di atti emananti dai singoli ordinamenti nazionali. Si può definire questa situazione come « sopranazionale » impiegando un neologismo, entrato nell'uso corrente per qualificare le Comunità, in quanto impegnate a superare lo Stato nazionale classico, operando un graduale trasferimento di sovranità. Vi è inoltre un vasto programma di rafforzamento e sviluppo delle Comunità, i cui lavori sono in corso e le cui conclusioni dovranno essere egualmente accettate dai candidati, come emerge dal comunicato dell'Aja.

Sotto il profilo giuridico e politico, un'adesione significa quindi molto di più della semplice accettazione di obblighi già sanciti. Essa comporta l'impegno — difficilmente definibile in precisi termini giuridici — di orientare i programmi di governo verso obiettivi molto più estesi. Finalità che al momento della entrata in vigore dei trattati erano enunciate come espressione di un orientamento, sono andate acquistando un carattere di necessaria e urgenza. Basterebbe citare la politica industriale, sempre più importante man mano che la dottrina degli interventi pubblici nei fatti economici si va spostando dal piano statale a quello comunitario. Lo stesso dicasi per le politiche monetaria ed energetica per gli altri aspetti della vita economica di un grande spazio produttivo.

Si suole a volte lamentare lo scarso cammino compiuto in questi e altri settori e come persino in materie, per le quali esistono obblighi fissati nei trattati (per esempio: la politica commerciale, artt. 110 e 116) si sia segnato il passo. Questa constatazione induce gli osservatori a domandarsi perché si dovrebbe ottenere dai candidati all'adesione un impegno maggiore di quello, di cui hanno fin qui dato prova gli stati membri. Si risponde che, malgrado i modesti risultati raggiunti nei settori, per i quali non esistono precise scadenze nei trattati si è tuttavia venuta sviluppando tra i Sei una convergenza d'intenti, per cui i vari problemi, pur nella difesa spesso accanita degli interessi nazionali, sono quasi sempre affrontati in applicazione di un metodo che supera la dimensione statale. Basta aver assistito a una seduta del Consiglio dei Ministri delle Comunità o del Comitato dei Rappresentanti Permanenti, che ne prepara le decisioni, per accorgersi che anche nei dibattiti più accesi esistono sempre un filo conduttore e un tacito presupposto che finiranno per portare all'accordo. Anche nelle situazioni più difficili si avverte che le posizioni si andranno progressivamente allentando dopo il dibattito iniziale.

Qualche preoccupazione ha suscitato a tale riguardo il comportamento degli inglesi, della cui buona fede non si può dubitare. Rimane tuttavia aperto il problema della loro capacità di operare allo stesso ritmo degli altri Stati membri. Qualche esperienza passata può essere rivelatrice. Si pensi al Consiglio d'Europa nato da una iniziativa britannica, divenuto, strada facendo, un organismo investito di soli poteri consultivi e fondato sul principio della collaborazione intergovernativa. Qualcuno ha manifestato il timore che l'adesione

britannica potrebbe determinare un analogo effetto ritardatore per varie iniziative comunitarie attualmente in corso. A nostro avviso, i Quattro dovrebbero impegnarsi a non ritardarle. Un impegno del genere sarebbe indispensabile anche agli effetti del progresso delle Comunità in settori, dove si è fino ad oggi segnato il passo. Tra di essi viene subito alla mente quello scientifico e tecnologico, nel quale la Gran Bretagna ha progredito più degli altri Stati membri. Sarebbe opportuno un impegno a riconsiderare i problemi in prospettiva « comunitaria », mettendo in comune i risultati raggiunti.

Non è possibile trattare di tutte le materie, intorno alle quali ruoterà il negoziato di adesione. Ci limiteremo dunque a ricordare i principali problemi sul tappeto⁽¹⁾.

Il Mercato Comune poggia sostanzialmente sull'unione doganale e su un certo numero di politiche comuni. I risultati fin qui raggiunti dovrebbero consolidarsi a seguito dell'adesione dei Quattro. Nel 1967 la Commissione calcolò che l'allargamento della Comunità avrebbe accresciuto le importazioni globali del 30% e le esportazioni del 27%. Non c'è ragione di pensare che tali cifre debbano essere modificate, se non per tener conto dell'espansione economica compiutasi dal 1967 ad oggi.

La liberalizzazione degli scambi dovrà applicarsi al momento stesso dell'entrata in vigore dei trattati di adesione, non soltanto per i diritti di dogana e le restrizioni quantitative, ma anche per le misure cosiddette « di effetto equivalente » che, senza essere esattamente delle restrizioni all'importazione, producono i medesimi effetti. I nuovi Stati membri dovranno assumere impegni precisi a questo riguardo, rinunciando ad adottare misure unilaterali non previste dai trattati come, per esempio, l'applicazione di una soprattassa del 15% decisa dalla Gran Bretagna nel 1964 sui prodotti industriali in provenienza dagli altri membri dell'EFTA.

Lo smantellamento delle misure protezionistiche esistenti dovrà essere accompagnato dall'abolizione dei monopoli nazionali, esplicitamente richiesta dall'art. 37 del trattato CEE.

I negoziatori del trattato CEE prevedono l'istituzione di un sistema di misure di salvaguardia (artt. 115 e 226), che permettono agli Stati membri in determinate condizioni, e nel rispetto di precise procedure, di proteggere un dato settore produttivo, minacciato da una concorrenza troppo aggressiva. Lo stesso sistema dovrà essere applicato anche nei confronti dei nuovi membri secondo un piano unitario di applicazione generale. I negoziatori dovranno resistere alla tentazione di approfittare di questa occasione per estendere il numero di casi, nei quali sia consentito far ricorso alle clausole di salvaguardia che dovranno, al contrario, essere limitate a poche ipotesi.

In alcuni settori dovranno essere adottate misure transitorie di protezione per evitare squilibri e il falsamento delle regole di concorrenza. Ricorderemo quello della carta e del cartone, nel quale l'industria scandinava parte favorita a causa del diretto accesso alla materia prima. Delicato è il settore dei tessili, che attraversa un momento difficile, anche in ragione dell'impegno assunto dalla Comunità a lasciare una parte del mercato aperto alla produzione dei paesi in via di sviluppo. Ulteriori problemi esistono nei campi delle leghe ferrose, dove l'industria scandinava è avvantaggiata dal minor costo dell'energia e della produzione britannica di automobili e trattori agricoli favorita da cospicui investimenti americani.

La tariffa doganale comune dei Sei istituisce un regime unico di protezione rispetto alla concorrenza esterna. I candidati all'adesione sono naturalmente impegnati ad applicarla. Il fatto susciterà delle difficoltà nei confronti dell'EFTA, che differisce dal Mercato Comune per il fatto di non possedere una tariffa unica. La libertà di cui dispongono i membri dell'EFTA, consente loro di adottare quella di loro preferenza che, nel caso dei candidati all'adesione dovrebbe essere appunto quella della Comunità. Difficoltà sorgono invece nel campo degli scambi intracomunitari. I quattro Stati candidati e gli altri membri dell'EFTA si sono infatti garantiti un regime preferenziale chiaramente incompatibile con l'appartenenza al Mercato Comune, che ha, a sua volta, liberalizzato gli scambi tra i suoi membri. Appare inammissibile che, per esempio, la Gran Bretagna possa appartenere allo spazio economico e tariffario comunitario protetto dalla tariffa esterna comune e nello stesso tempo intrattenere relazioni commerciali privilegiate con gli altri membri dell'EFTA (Austria, Islanda, Portogallo e Svizzera). Essa verrà a trovarsi in una situazione analoga relativamente alle tariffe preferenziali vigenti nel Commonwealth. Tra i membri di questo ultimo si deve distinguere quelli

economicamente sviluppati da quelli in via di sviluppo. I primi (Australia, Canada, Nuova Zelanda) troveranno il modo di supplire agli inconvenienti derivanti dall'abolizione delle preferenze, anche se vi sono state manifestazioni di malcontento al riguardo. Il caso dei secondi formerà oggetto di studio nel corso delle trattative e in seguito⁽²⁾. Proprio questo settore presenterà le maggiori difficoltà, perché ciascun contraente avrà interessi da salvaguardare e formerà oggetto delle sollecitazioni degli stati terzi, ansiosi di difendere talune situazioni privilegiate. In ogni caso bisognerà difendere il principio che l'adesione al Mercato Comune, in quanto risultato di una precisa scelta politica, non consente ai suoi membri di appartenere contemporaneamente a zone tariffarie diverse.

La politica agricola comune

Oltreché sull'unione doganale, il Mercato Comune poggia su un certo numero di politiche comuni, delle quali la più spettacolare per risultati conseguiti e quella agricola, realizzata grazie a complessi negoziati svoltisi in seno al Consiglio dei Ministri delle Comunità e all'instancabile opera della Commissione. E' impossibile rimetterne in discussione i risultati e tanto meno ritardarne l'applicazione. Sono tuttavia da anticipare delle soluzioni provvisorie atte ad adeguare l'agricoltura dei Quattro alla situazione della Comunità che si può riassumere nei seguenti termini: un mercato agricolo fondato su una organizzazione comune e su un sistema di prezzi unici per i prodotti essenziali; un regime comune di scambio con i paesi terzi: un sistema di preferenze rivolto a favorire lo smercio della produzione comunitaria.

La superficie coltivata aumenterà dopo l'adesione del 30% circa e la mano d'opera impiegata in agricoltura del 16%. Attualmente l'apporto agricolo nella formazione del reddito nazionale è del 4,6% nei Quattro, mentre è del 7,7 nei Sei. La mano d'opera impiegata in agricoltura ammonta al 5,9% nei Quattro e al 15% nei Sei. Il tasso di auto-provvigionamento di prodotti agricoli, che è all'incirca del 90% nella Comunità, scenderà all'85% dopo l'adesione. Il calo sarà causato dal fatto che tra gli aderenti vi saranno due paesi piccoli che dispongono di eccedenti agricoli (Danimarca e Islanda) ed un grande importatore (la Gran Bretagna). I prezzi sono generalmente inferiori a quelli comunitari in Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda, mentre sono superiori in Norvegia. Non si dovrebbero dunque prevedere modifiche sostanziali nella politica agricola comune.

Le norme in vigore appaiono nelle grandi linee applicabili anche ai Quattro. Questo non esclude l'adozione di misure transitorie, anche per contenere o orientare lo slancio produttivo che la politica dei prezzi comunitari potrebbe determinare nell'agricoltura dei Quattro.

Sarebbe interessante esaminare quali adattamenti appaiono probabili e urgenti. Ci limiteremo a qualche considerazione relativa alla Gran Bretagna, dove vari prodotti agricoli, contrariamente a quanto avviene nella Comunità, ricevono una garanzia di prezzo calcolata in base alla differenza tra costi e prezzi mondiali. E' il sistema del «*deficiency payments*» del quale si deve prevedere la sostituzione in base alla normativa comunitaria poggiate sull'applicazione di un prelievo su quasi tutti i prodotti agricoli provenienti dai paesi terzi e la libera circolazione di quelli degli stati membri.

Ne risulteranno il rialzo dei prezzi per un certo numero di prodotti, il mantenimento del livello attuale per gli altri (latte, frutta, legumi, carne ovina) e alcune diminuzioni (uova e patate). L'aumento del costo della vita sarà di circa il 3,5%.

Due settori richiederanno una particolare attenzione. Il primo riguarda lo zucchero, che la Gran Bretagna è tenuta ad acquistare Del Commonwealth, per un quantitativo annuo di 1,8 milioni di tonnellate a un prezzo superiore del 50% a quello mondiale, coprendo in questo modo circa due terzi del suo fabbisogno. Questo impegno scadrà nel 1974, data alla quale entrerà in vigore la regolamentazione comunitaria definitiva. La produzione eccedentaria della Comunità dovrebbe trovare allora nel mercato britannico notevoli possibilità di sbocco.

Qualcosa di analogo dovrebbe accadere a proposito del burro, di cui la Gran Bretagna è grande importatrice, specie dalla Nuova Zelanda, che le vende circa l'85% della sua produzione. Altri contingenti di burro provengono attualmente dalla Comunità, da Danimarca, Irlanda e Norvegia e da altri paesi. Tenendo

presente che la produzione comunitaria denuncia degli eccedenti strutturali, si ricava un'idea dell'importanza del mercato britannico agli effetti dell'assorbimento delle giacenze.

L'unione economica

L'agricoltura comunitaria non deve farci trascurare le altre materie, oggetto di negoziato. Alludiamo, per esempio, ai problemi legati all'unione economica. Ne citeremo qualcuno a titolo esemplificativo. Quanto alla liberalizzazione dei movimenti di capitale, i Quattro dovranno applicare le direttive del Consiglio dei Ministri, ricordando che, a norma dell'art. 67 del Trattato C.E.E. il controllo dei cambi dovrà essere abolito e si dovranno liberalizzare gli investimenti diretti, le transazioni in valori quotati in borsa, i crediti commerciali, i trasferimenti di capitale aventi carattere personale. In special modo la Gran Bretagna dovrà rivedere la politica di restrizioni adottata dalla fine della seconda guerra mondiale in poi e inasprita nel 1964.

Si presenteranno problemi di armonizzazione fiscale (resa indispensabile dall'esistenza di un mercato unico): di regolamento delle intese, (per eliminare nuove forme di distorsione di concorrenza); di rimozione degli ostacoli tecnici (come l'esistenza di diversi sistemi metrici); di politica regionale; di politica sociale (per assicurare quella priorità d'impiego ai cittadini degli stati membri in contrasto con altre priorità attualmente esistenti nei paesi scandinavi e in Gran Bretagna); inerenti ai trasporti, alla CECA e all'Euratom. L'adesione dei Quattro a queste due ultime Comunità comporterà l'accettazione dei trattati istitutivi e delle norme successivamente adottate. Dato che CECA e Euratom dimostrano una vitalità inferiore al Mercato Comune, tale adesione si effettuerà in condizioni psicologicamente meno favorevoli o comunque diverse. In special modo quella della Gran Bretagna potrebbe determinare una revisione dell'intera politica energetica, da affrontarsi secondo un piano unitario che tenga conto dei mutamenti verificatisi negli ultimi anni, contrassegnati dalla crisi del carbone fossile.

Una politica comunitaria dell'energia formò oggetto nel 1964 di uno speciale Protocollo, i cui obiettivi sono la sicurezza dell'approvvigionamento, il rispetto delle condizioni di concorrenza, la protezione dei consumatori.

I problemi dell'energia atomica e, di conseguenza, dell'attività e delle competenze dell'Euratom, presentano qualche ulteriore difficoltà, soprattutto in rapporto alla fissazione di un piano organico di ricerche.

Soltanto nel dicembre 1969 il Consiglio dei Ministri si è infatti accordato su un certo numero di principi e procedure che debbono presiedere a un'intesa sui nuovi programmi pluriennali, decidendo di prolungare di un anno, prorogabile a due, il programma del 1969.

L'Euratom è dunque sempre in attesa di soluzioni definitive e di obiettivi adeguati ai mutamenti determinati dall'entrata in vigore del trattato di Roma. L'esperienza conseguita dalla Gran Bretagna in campo nucleare e quella — ormai secolare — raggiunta nel settore del carbone, le permetteranno di aderire in condizioni favorevoli, contribuendo al superamento della crisi delle due Comunità. L'operazione dovrà procedere di pari passo col rafforzamento della politica della ricerca e della tecnologia. Fino ad oggi il principale risultato ottenuto è stata la convocazione di sette gruppi di esperti appartenenti a quindici stati europei, che dovranno presentare un rapporto ai governi⁽³⁾. Una soluzione atta a coordinare le varie esperienze, diventerà urgente dopo l'adesione dei Quattro. La dimensione uninazionale si dimostra ormai insufficiente. I risultati raggiunti dalla Gran Bretagna dovranno armonizzarsi in un piano d'insieme con quelli della Comunità.

Le materie, nelle quali tale collaborazione potrà realizzarsi, sono all'incirca le seguenti: eliminazione delle duplicazioni; formulazione in comune dei programmi di lavoro; concertazione degli stati tra loro e con la Comunità; coordinazione tra iniziative scientifiche e industriali; associazione delle imprese private alle iniziative pubbliche e armonizzazione delle condizioni in cui essa si realizza nei singoli stati; armonizzazione degli accordi internazionali; formazione del personale tecnico.

Le relazioni esterne della Comunità allargata

L'adesione dei Quattro accrescerà l'influenza esterna della Comunità in campo economico e politico. Essa

diventerà infatti la massima potenza commerciale del mondo, assicurandosi il 25,6% dei traffici contro il 17,2% attuale. Ne deriverà l'aumento della sua forza negoziale, come emergerà dal peso esercitato nella conclusione di accordi bilaterali. Non è escluso che, come è già avvenuto nel periodo transitorio del Mercato Comune, l'abbattimento degli ostacoli al commercio tra i Sei e i Quattro porti all'accelerazione e all'accresciuta competitività degli stati aderenti. Su di esse fa assegnamento il governo britannico come emerge dal libro bianco del febbraio 1970 (pag. 26).

Proprio in ragione dell'accresciuto potenziale economico e della maggiore disponibilità di mezzi, la Comunità sarà soggetta a pressioni rivolte a ottenere degli abbassamenti tariffari. Essa sarà quasi sicuramente accusata di svolgere una politica commerciale autarchica e di voler utilizzare al massimo la raggiunta posizione di forza. D'altro canto, non sarà possibile pervenire al disarmo totale come auspicano taluni stati terzi, perché misure del genere avrebbero effetti paralizzanti sulla produzione comunitaria. Soprattutto quella agricola ha ancora bisogno di essere assistita, almeno fino a quando le varie forme di protezione, che oggi distorcono la concorrenza internazionale, non saranno state eliminate o disciplinate.

Ogni richiesta di disarmo economico unilaterale (salvo che non provenga da paesi in via di sviluppo) dovrà essere presa in considerazione alla luce degli interessi complessivi della Comunità. Questa, da parte sua, ha già compiuto un notevole sforzo di buona volontà nel negoziato di Ginevra degli anni 1964-1967 (il Kennedy Round) accettando un abbassamento sensibile delle tariffe doganali. La responsabilità della mancata, integrale applicazione dell'accordo non può essere fatta ricadere sulla Comunità, ma sulla riapparizione di tendenze protezionistiche, specie negli Stati Uniti. D'altra parte, l'applicazione della Tariffa esterna comune in sostituzione di quelle doganali vigenti nei Quattro, che sono generalmente più elevate della prima, si risolverà in un vantaggio per i paesi esportatori. In alcuni casi le preferenze imperiali vigenti nei Commonwealth risulteranno meno favorevoli della Tariffa esterna comune.

Esistono tuttavia problemi che sfuggono a una impostazione meramente economica e doganale e il cui esame deve essere compiuto in una cornice strettamente politica. Alludiamo, per esempio, ai paesi in via di sviluppo, nei confronti dei quali la Comunità si è già mostrata particolarmente sollecita, stipulando trattati di associazione con ben 24 stati africani (rispettivamente con i diciotto stati aderenti alla Convenzione di Yaoundé, con la Nigeria, con i tre stati di lingua inglese dell'Africa Orientale — Kenia, Tanzania e Uganda — e infine con il Marocco e la Tunisia). Nei loro confronti la Comunità si sente impegnata sia in ragione degli accordi specifici stipulati, sia della sua impostazione generale del problema del sottosviluppo, quale è emersa nel dibattito e nelle risoluzioni della Conferenza di Nuova Delhi (1968). L'adesione dei Quattro si tradurrà in un vantaggio per gli stati associati, sia perché accrescerà il numero dei consumatori dei loro prodotti, sia perché espanderà le possibilità comunitarie d'intervento e di assistenza agli effetti delle riforme di struttura, degli aiuti alla produzione e dello sviluppo industriale. Questi fatti sono emersi nel dibattito tenuto al riguardo dal Consiglio dei Ministri l'11 e il 12 maggio 1970, che ha confermato l'impegno della Comunità nei confronti degli stati associati. Da parte sua, la Gran Bretagna è impegnata ad assistere vari paesi in via di sviluppo in condizioni simili a quelle degli stati associati alla Comunità.

All'epoca del primo negoziato di adesione (1961-1963) questo problema si pose nella sua interezza. Si pervenne allora a talune soluzioni, alcune delle quali sono ancora valide. I legami di associazione oggi esistenti tra Comunità e alcuni stati del Commonwealth, i risultati del Kennedy Round e gli impegni assunti dai paesi progrediti semplificheranno le possibilità di un accordo con quelli in via di sviluppo. Un regime preferenziale per i prodotti manifatturati e semimanufatturati, in provenienza da questi ultimi, contribuirà ad accelerare la loro evoluzione, compensando il danno derivante dalla cessata applicazione delle preferenze imperiali da parte della Gran Bretagna. Si può prevedere l'allargamento dell'associazione dei diciotto stati africani e malgascio (Convenzione di Yaoundé) anche ai Quattro, con la conseguente, più estesa ripartizione degli oneri finanziari. I paesi in via di sviluppo membri del Commonwealth dovranno essere messi in condizione di avvantaggiarsi del più vasto mercato di smercio per i loro prodotti. Si porrà anche il problema della loro eventuale inclusione nell'associazione di Yaoundé.

La Comunità allargata dovrà inoltre riconsiderare i suoi rapporti con il Terzo mondo, in vista della soluzione globale del problema del sottosviluppo. (A titolo di esempio, si può ricordare l'esistenza di una responsabilità comunitaria verso l'America Latina, il cui grave travaglio e i cui antichi problemi non

mancheranno di pesare sul futuro dell'umanità). Ogni nuova politica comunitaria di assistenza in materia dovrebbe essere realizzata in maniera più organica di quanto non si sia fatto fino a oggi. Qualcuno si domanda, ad esempio, se sia opportuno fornire assistenza tecnica e finanziaria agli stati africani e malgascio associati al di fuori di ogni impegno politico, consentendo loro, malgrado i cospicui benefici ottenuti di assumere comportamenti contrari alla Comunità.

I rapporti economici di quest'ultima con i membri più progrediti del Commonwealth (Canada, Australia e Nuova Zelanda) non dovrebbero, d'altra parte, presentare difficoltà. La diminuzione costante delle esportazioni da questi paesi verso la Gran Bretagna dovrebbe rendere agevole — fuorché nel caso del burro neozelandese già ricordato — la soluzione dei problemi legati all'abolizione delle preferenze imperiali.

Quanto agli Stati Uniti, si porrà il problema, non soltanto dell'interscambio tra le due maggiori potenze commerciali del mondo, ma anche delle relazioni politiche, nel quale è prevedibile che si instauri un vero e proprio dialogo tra eguali. Da un lato esso permetterà all'Europa di colmare il crescente ritardo rispetto alla tecnologia americana, dall'altro di istituire forme di collaborazione che, oltrepassando il fatto commerciale, consolidino i legami tra due mondi che discendono dalla stessa matrice. Anche il Giappone vedrà crescere l'interscambio con la Comunità (le esportazioni nipponiche dovrebbero salire da 685 a 1264 milioni di dollari e le importazioni da 737 a 1036). La necessità di arrivare ad un accordo commerciale con la grande potenza asiatica si porrà in termini di estrema urgenza.

L'ingresso dei Quattro imporrà alla Comunità di prendere seriamente in esame l'opportunità di stabilire relazioni normali con l'Unione Sovietica e le democrazie popolari. Fino ad oggi l'URSS si è ostinatamente rifiutata di riconoscere la Comunità e di stabilire relazioni normali con essa. Si è infatti lasciata guidare da un certo risentimento forse ispirato dalla constatazione che, contrariamente alle apocalittiche previsioni della dottrina marxista, il mondo cosiddetto capitalista, lungi dal disintegrarsi, ha provato — tra l'altro realizzando il Mercato Comune — la propria vitalità. Ignorare la Comunità, il suo potenziale economico e la sua forza negoziale costituirebbe un imperdonabile errore, che le autorità sovietiche non vorranno compiere.

Il problema delle relazioni con la Cina comunista potrà essere risolto in un successivo momento, quando la situazione diplomatica si sarà normalizzata e quel paese avrà modificato il suo atteggiamento di intransigente ostilità verso l'Occidente. La circostanza tuttavia che la Gran Bretagna l'abbia riconosciuta costituisce un fatto positivo, atto a facilitare i rapporti e di indicare le linee di un *modus vivendi*.

Conseguenze istituzionali

Reiterate dichiarazioni governative hanno confermato che la Gran Bretagna non soltanto accetta le disposizioni dei trattati di Roma e quelle successivamente approvate, ma ne condivide gli obiettivi connessi con la realizzazione dell'unità politica. Questa presa di posizione è tuttavia troppo generica, per essere considerata vincolante. Che cosa significa aderire a un programma unitario? Vuoi dire operare per la rapida eliminazione delle strutture nazionali in vista di una soluzione costituzionale di tipo europeo? O comporta un vago impegno di collaborazione interstatale? Tra le due soluzioni estreme si situa tutta una gamma di eventualità più o meno vincolanti.

Fino a non molto tempo fa la Gran Bretagna si dimostrava esitante ad accettare soluzioni capaci di incidere sulla sua libertà d'azione e sulla sua concezione della sovranità.

La situazione è mutata. I legami con il Commonwealth sono ormai poco più di un ricordo storico. La stessa candidatura all'ingresso nel Mercato Comune sta a provare una più realistica valutazione delle trasformazioni compiutesi in seno al Commonwealth.

La posizione degli altri tre candidati all'adesione, per tanti aspetti agganciata a quella britannica, ha subito una evoluzione analoga rispecchiando una valutazione « continentale » dei problemi europei. A volte si ha tuttavia l'impressione che i Quattro considerino i problemi della Comunità in una prospettiva, o troppo circoscritta (è l'idea che fondamentalmente si tratti di un'unione doganale di tipo classico), o eccessivamente astratta e separata dalla realtà. Solo collaborando alla formazione della volontà comunitaria essi avvertiranno

l'impossibilità di sottrarsi a taluni imperativi, tra cui fondamentale è la necessità di pervenire al compromesso, anche quando si parte da posizioni diametralmente opposte. E' probabile che in materia di unità politica e di convergenza verso obiettivi non esplicitamente indicati nei trattati, ma da essi presupposti, si determinerà un fenomeno analogo.

Le basi di questa evoluzione dovranno essere poste proprio nel corso del negoziato, quando si tratterà dei problemi istituzionali. Pensiamo che non sia possibile limitarsi alla semplice immissione dei rappresentanti dei quattro nelle istituzioni esistenti (Commissione, Consiglio dei Ministri, Parlamento europeo e Corte di Giustizia). Bisognerà infatti tuttavia prevedere anche taluni adeguamenti di funzioni, atti ad accrescere il carattere sopranazionale delle Comunità, nonché le competenze delle istituzioni, che più direttamente incarnano la vocazione unitaria. Alludiamo in primo luogo al Parlamento europeo, oggi dotato di poteri consultivi e mancante di competenza normativa. Si potrebbe dunque approfittare del negoziato a Dieci, per impostare l'intero problema delle competenze e dei poteri parlamentari. Unitamente all'aumento del numero dei membri, si dovrebbe ribadire il principio dell'elezione a suffragio universale diretto. Da anni l'Assemblea ha redatto al riguardo un progetto di trattato. Il momento è giunto di esaminarlo, arrivando al riconoscimento del suo carattere legislativo ed elettivo.

Gli estesi poteri normativi del Consiglio dei Ministri potranno subire qualche limitazione, in ragione del passaggio di alcune sue funzioni alle altre istituzioni ricordate. Il funzionamento del Consiglio non dovrebbe inoltre più discostarsi dalle regole della maggioranza che, pur essendo prevista dai trattati, è ignorata a causa del protocollo di Lussemburgo del gennaio 1966, nel quale gli stati membri s'impegnarono a tentare di raggiungere l'unanimità anche nei casi in cui non era richiesta. Questa limitazione dovrebbe essere abbandonata nel momento in cui nuovi stati faranno parte del Consiglio dei Ministri e il suddetto protocollo, frutto di una decisione politica, non potrà essere applicato nei loro confronti.

Conclusioni

L'adesione dei Quattro costituirà un avvenimento d'importanza capitale, destinato a ripercuotersi sulle strutture e sull'avvenire dell'Europa. Soprattutto la Gran Bretagna chiuderà un ciclo della propria storia.

I geologi assicurano che durante il periodo glaciale le isole britanniche erano congiunte al continente. I primi trasmigratori provenienti da sud, si sarebbero spostati a piedi, come ricorda Andre Maurois nella Storia dell'Inghilterra. In epoca storica intervenne la colonizzazione romana. L'isola cominciò a gravitare verso sud, secondo un processo destinato a consolidarsi nell'attuale millennio in seguito alla conquista normanna ed ai legami con il cattolicesimo romano.

Cinque secoli fa la vocazione meridionale della Gran Bretagna s'interruppe. Ebbe inizio e diventò operante quella transmarina. La nascita della chiesa anglicana, separata dalle altre famiglie cristiane, doveva marcare questo processo di trasformazione con l'impronta di una religiosità insulare ripiegata su se stessa. In seguito a un processo storico, in via di conclusione la Il canale della Manica non protegge dall'azione annientatrice dei missili di media e lunga gittata. La sterlina è ancora una valuta di copertura, più per convenzione che per sua intrinseca vitalità. Tutti nutrono un immenso rispetto per la Gran Bretagna, di cui ammirano le qualità di costanza e resistenza. Tutti, nello stesso tempo, avvertono che mordente e aggressività di questo paese non sono quelli di una volta. Varie circostanze economiche, militari e tecniche hanno cospirato a spingere la Gran Bretagna nella situazione odierna. Un tempo essa disponeva in abbondanza della sola fonte energetica utilizzata a scopi industriali ed era in grado di esportarla con profitto nel resto del mondo. Adesso la vendita di carbon fossile all'estero resiste con difficoltà alla concorrenza delle altre fonti di energia.

Sessantasei anni dopo l'Intesa Cordiale, la Gran Bretagna avverte che l'Europa non fonda più la sua sicurezza sull'amicizia franco-britannica, mentre la solidarietà anglo-americana è diventata più una materia per i brindisi di fine tavola che una realtà operante. Si è invece delineata una solidarietà franco-tedesca, realizzatasi nella scia della storica dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950. Esiste un'Italia divenuta una temibile concorrente, malgrado talune carenze strutturali e crisi di crescita. L'Europa comunitarie è oggi una realtà, nella quale la Gran Bretagna potrà svolgere un magistero effettivo. Qualcuno afferma che gli inglesi sono mossi dal proposito di riconquistare nel Mercato Comune il primato detenuto un tempo in seno

a una formazione imperiale che raggruppava il 27% delle terre del pianeta. Se così fosse, si tratterebbe, in definitiva, di una ambizione valida. E' probabile, tuttavia, che i fatti proveranno dopo l'adesione, che nelle Comunità non vi è posto per i protagonisti solitari. Il caso del Generale de Gaulle l'ha mostrato. Bisogna poi dare atto agli inglesi della loro lealtà nel rispettare le regole del giuoco. Tutto lascia prevedere che dopo il loro ingresso nella Comunità, se ne dimostreranno membri attivi, rispettosi degli impegni assunti e decisi nel farli osservare dagli altri.

Questo non è più il tempo delle recriminazioni. Tutti sono convinti che l'unità economica e politica non può farsi senza la Gran Bretagna, che nel 1940 ha salvato l'Europa con il silenzioso coraggio e l'ostinata volontà di non deflettere.

(1) Vedi Libro bianco del Governo britannico del febbraio 1970.

(2) Il problema ha formato oggetto di esame nella seduta del Consiglio dei Ministri delle Comunità europee dell'11-12 maggio 1970.

(3) I sette gruppi si occupano delle seguenti materie: informatica, telecomunicazioni, nuovi mezzi di trasporto, metallurgia, inconvenienti ambientali, meteorologia e oceanografia, centro di calcolo per la meteorologia