

"Incidenza dell'adesione inglese sulla struttura comunitaria" in Affari esteri (Gennaio 1972)

Source: Affari esteri. dir. de publ. Guidotti, Gastone. Gennaio 1972, n° 13. 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/"incidenza_dell_adesione_inglese_sulla_struttura_comunitaria"_in_affari_esteri_gennaio_1972-it-f653c4ef-a77c-4f65-96f6-311e01ddbce1.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Publication date: 19/09/2012

Incidenza dell'adesione inglese sulla struttura comunitaria

di Nicola Catalano

Il titolo del presente studio è in realtà inesatto. Alle Comunità europee hanno chiesto di aderire non solo il Regno Unito, ma altresì la Norvegia, la Danimarca, l'Irlanda. L'allargamento territoriale delle Comunità sarà quindi un fenomeno complesso: e non soltanto da un punto di vista geografico. Ma il fatto politicamente più saliente è l'adesione alla struttura europea della Gran Bretagna; è il coraggioso abbandono di una tradizione e di una politica plurisecolari, gelosamente insulari; è l'attraversamento di un angusto braccio di mare, che separava dall'Europa e che ora ad essa dovrebbe strettamente unire. E' questo il fatto storico, che potrebbe e dovrebbe essere determinante per l'avvenire del continente: è per questo che all'adesione inglese pensiamo tutti con un misto di impazienza, di speranza e di trepidazione.

Il titolo scelto vuole essere sintesi di un problema reale ed attuale, che si prospetta — o potrebbe prospettarsi — essenzialmente in ordine all'adesione inglese.

La lunga resistenza, o meglio il veto, poi l'ostruzionismo del governo francese all'ingresso dell'Inghilterra nel mercato comune ha coinciso con la strenua, sorda, tenace opposizione gollista (di prima e di seconda maniera) all'essenza della struttura istituzionale delle Comunità europee e cioè a due dei principi fondamentali che ne caratterizzano la sopranazionalità: il principio delle deliberazioni maggioritarie del Consiglio in sede normativa; e l'attribuzione, sempre in sede normativa, del potere di iniziativa alla Commissione, esecutivo o "governo" della Comunità.

Quando, infine, e quasi all'improvviso (non è qui il caso di approfondirne i motivi) il governo francese ha rinunciato all'ostruzionismo nei confronti dell'adesione britannica, si è come rivalso della rinuncia ad una delle posizioni su cui si arroccava rivolgendosi al futuro *partner* per chiedergli appoggio alla sua opposizione — ormai congenita — ad ogni illusione di sopranazionalità.

Che l'ingresso della Gran Bretagna — e quindi degli altri Paesi — nelle Comunità europee venga effettuato sotto l'insegna del compromesso di Lussemburgo è una realtà che sarebbe illusorio e disonesto contestare. Ciò avviene non soltanto per volontà francese (o inglese), cui gli altri acconsentono a malincuore, quasi compromesso nel compromesso; ma con la tacita pudica soddisfazione di *tutti* i governi. Che — almeno al livello governativo — i superstiti veri europeisti, quelli che ancora credono seriamente nella sopranazionalità, sono ridotti ad una sparuta minoranza: mentre tutti, o quasi tutti, vogliono un'Europa unita sì, ma che lasci sopravvivere il più possibile della (anche se illusoria) sovranità nazionale.

Vi sarebbe quindi di che essere seriamente pessimisti: l'allargamento territoriale sembrerebbe coincidere con un affievolimento dell'unione politica e con il suo progressivo scolorimento; l'ambiziosa istanza posta alla base delle Comunità europee, la visione sia pure lontana degli Stati Uniti d'Europa, sarebbe degradata alla realtà assai più modesta e prosaica di una semplice unione doganale.

A tale conclusione — con sincero rammarico o con ipocrita compunzione — pervengono ormai molti, in buonissima fede e sulla base di un realismo apparentemente fondato su ineccepibili constatazioni e su solidi argomenti. Ma hanno davvero ragione costoro? In coscienza — e contro ogni apparenza — riteniamo di no. E tenteremo di dimostrarlo.

Il compromesso di Lussemburgo

Un primo rilievo che vale a mitigare ogni eccesso di pessimismo potrebbe essere il seguente. L'edulcorazione della carica di sopranazionalità, il tradimento, se si vuole, dell'ideale che fu di Schuman e di De Gasperi, la violazione dello spirito se non della lettera dei tre trattati non sono stati perpetrati ora in occasione del negoziato in vista dell'adesione inglese; ma quasi sei anni fa in coincidenza con il rigido veto gollista all'adesione stessa: il compromesso e — quel che più conta — la pratica rinuncia ad avvalersi del sistema previsto dal trattato è tuttora operante. Il Consiglio ha *sempre* deliberato all'unanimità, salvo che per questioni secondarie, di mera esecuzione, e dopo averlo espressamente previsto e consentito sempre

all'unanimità. La Commissione ha utilizzato il suo potere di iniziativa solo dopo aver concordato con il Consiglio i provvedimenti da proporre. Si è pertanto instaurato un sistema di *negoziato permanente* tra Consiglio e Commissione, tra Commissione e Stati membri, tra singoli Stati membri. Cioè esattamente il contrario del sistema sopranazionale, voluto dai trattati di Roma e garantito dall'autonomia funzionale e dalla sostanziale indipendenza delle singole istituzioni.

E' questa la situazione che i nuovi *partners* troveranno al loro ingresso nelle Comunità. Potranno deteriorarla ulteriormente? Sinceramente riteniamo di no. E non soltanto per fiducia nella saggezza degli uomini o nella loro attitudine a far fede agli impegni sottoscritti: ma soltanto perché un minimo di azione comune — anche se diuturnamente negoziata di volta in volta — è pur sempre indispensabile per far funzionare il complesso meccanismo del mercato comune, sia pure sotto il profilo elementare dell'unione doganale: che altrimenti la stessa adesione non avrebbe senso.

Quindi la situazione, dal punto di vista della sopranazionalità, potrà forse essere migliorata, mai peggiorata. Sicché resteranno comunque integri i vantaggi dell'allargamento territoriale, senza che sia necessario pagarli con un passo indietro rispetto ai risultati già realizzati.

Ma se potessero essere opposti al diffuso pessimismo soltanto i rilievi che precedono, la consolazione sarebbe ben magra ed in fondo anch'essa pessimistica. L'indagine va quindi approfondita sotto un duplice aspetto — sostanziale e procedurale — dopo che si siano esaminati il contenuto e la portata del compromesso di Lussemburgo del gennaio 1966, col quale aveva termine la politica della « sedia vuota » praticata dalla Francia.

Senza neppure porre in discussione il testo del trattato e le sue prescrizioni, il compromesso contiene anzitutto una constatazione ed una rinuncia: la constatazione che nessuno aveva la volontà né la forza politica di imporre il ricorso al voto maggioritario; di conseguenza, la rinuncia a pretenderlo, quanto meno, se sono in giuoco interessi molto importanti di uno o più Stati membri, senza prima aver tentato tutte le vie per giungere a delle soluzioni unanimi. A questo punto è precisato il punto di dissenso: secondo l'opinione degli altri cinque, la riserva della soluzione unanime dovrebbe durare per un tempo ragionevole; secondo la delegazione francese, all'infinito.

Sin qui potrebbe ancora affermarsi il pieno successo, se non dell'ideale europeistico, quanto meno della fedeltà a *tutti* i precetti del trattato. Preso alla lettera, l'impegno dei cinque è solo un atto di buona volontà: la promessa di tener conto dei problemi altrui, prima di usare l'arma della maggioranza.

Senonché, in realtà, il compromesso di Lussemburgo è stato poi applicato con il massimo rigore, al di là di ogni ragionevole interpretazione letterale e perfino delle stesse isolate riserve francesi. In pratica *tutti* i regolamenti (ed in genere tutti i provvedimenti del Consiglio) sono adottati soltanto ed esclusivamente all'unanimità. E la sola idea che una decisione possa essere adottata a maggioranza è ormai considerata come un'assurdità politica persino se il problema ha scarsa importanza per il paese dissenziente: in quanto si è finito con l'accettare che anche l'importanza degli interessi in giuoco (che dovrebbe giustificare l'eccezione) appartenga all'esclusivo discrezionale apprezzamento dello stesso dissenziente.

Le decisioni a maggioranza sono invece ora espressamente riservate, con sottile ipocrisia, a regolamenti di mera attuazione, adottati sì dallo stesso Consiglio, ma sulla base, nei limiti e secondo le previsioni di altri regolamenti adottati all'unanimità: e cioè per materie che avrebbero potuto essere attribuite alla competenza della Commissione.

Ma, anche in relazione alla rigida prassi che si è instaurata, non può ancora affermarsi che siano quotidianamente perpetrate infrazioni a fondamentali precetti del trattato. Il pretendere le decisioni maggioritarie, il rifiutarsi di tener conto del veto di uno Stato membro è un diritto, non un obbligo. Il non usare di un proprio diritto, anche se previsto dal trattato, non può certo costituire violazione del trattato stesso. E' soltanto sintomo di debolezza politica.

D'altra parte perfino l'accusa di debolezza volitiva potrebbe essere ingiustificata, perché un sistema di

integrazione soltanto parziale non esclude il pericolo di rappresaglie o ritorsioni nei settori non integrati. E' quindi già notevole il risultato di non aver consentito a nessuna modifica del trattato, pur essendosi piegati ad una prassi rinunciataria.

Purtroppo il compromesso di Lussemburgo non si esaurisce con la pratica, sia pure non definitiva, rinuncia al sistema maggioritario. Non è tanto in relazione a questo problema, quanto in ordine ai poteri della Commissione che cinque governi hanno dovuto piegare il capo di fronte alle pretese del gen. De Gaulle. In ordine a tale diverso problema la resa è stata innegabile: così come è innegabile il contrasto quanto meno con lo spirito informatore della struttura istituzionale comunitaria.

Gli autori del trattato avevano infatti voluto concentrare il potere di iniziativa nelle mani dell'organo più indipendente e — quindi — più sopranazionale, la Commissione, privandone tanto il Parlamento che il Consiglio, proprio per assicurare il massimo di libertà e di autonomia dell'azione comunitaria e per escludere ogni tentazione di *marchandage de tapis* tra Stati membri e tra essi e l'esecutivo comunitario.

Questo era, di per ciò stesso, responsabilizzato e politicizzato. Doveva rendere conto al Parlamento, che disponeva nei suoi confronti dell'arma della « censura », cioè del voto di sfiducia: doveva poi fare i conti con i governi degli Stati membri (per così dire l'ala frenante), cui apparteneva il potere normativo finale.

In politica il fatto stesso di proporre pubblicamente una certa soluzione è spesso determinante: specie se un organo squisitamente politico, quale un'Assemblea parlamentare, ha manifestata la propria adesione. Logica e ragionevolezza hanno ancora — per fortuna — un peso in ogni sistema democratico. Sicché il fatto stesso che da parte della Commissione venisse presentata una proposta di regolamento, gradito al Parlamento e conforme ai precetti del trattato, vincolava, almeno in parte, il Consiglio. Gli autori del trattato si erano inoltre preoccupati di impedire che il Consiglio, politicamente costretto ad adottare i regolamenti proposti dalla Commissione, ne snaturasse il contenuto modificandone il testo. L'art. 149 C.E.E. prevede che tanto sia possibile solo mediante decisione unanime, cioè se tutti i governi se ne assumono la responsabilità.

Era proprio tutto questo che irritava profondamente il gen. De Gaulle, il quale non poteva concepire l'ipoteca di un « *aréopage technocratique, apatride et irresponsable* », il quale potesse condizionare politicamente le decisioni dei Governi di Stati, più che mai sovrani.

Il compromesso di Lussemburgo dava sotto questo profilo ogni soddisfazione al generale. In pieno contrasto con quello che era stato lo spinto che aveva animato i negoziatori di Val Duchesse, e nonostante l'ipocrita asserzione che nessuno intendeva *porter atteinte* alle competenze ed attribuzioni rispettive del Consiglio e della Commissione né, in specie, al potere di iniziativa della Commissione, veniva espresso il voto che, prima di formulare qualsiasi proposta di particolare importanza, la Commissione prendesse contatti (cioè *negoziasse*) con i governi: e disponeva che le proposte non potessero essere rese pubbliche prima che i governi (*dopo* il suddetto pre-negoziato) ne fossero formalmente investiti.

Non occorrono molte parole per dimostrare che bastavano tali modifiche, a prima vista innocue, al ritmo della procedura per sopprimere ogni reale autonomia politica tra le varie istituzioni, per trasformare in negoziato permanente quello che, secondo le intenzioni degli autori del trattato, avrebbe dovuto essere pubblico e franco raffronto — e se necessario contrasto — tra idee e interessi, che permettesse di giungere alla necessaria sintesi attraverso il normale gioco politico della contrapposizione fra tesi ed antitesi.

E' sotto questo profilo, che si aggiunge alla pratica rinuncia del sistema maggioritario e ne aggrava le conseguenze, che è stato seriamente incrinato uno dei pilastri della struttura sopranazionale: quella che, per intenderci, chiameremo « sopranazionalità procedurale ».

Sopranazionalità sostanziale e procedurale

E' stato spesso affermato che il trattato di Parigi istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio avesse un contenuto ben più « sopranazionale » del trattato di Roma istitutivo della generale Comunità economica europea. Chiunque abbia approfondito lo studio delle strutture istituzionali delle due Comunità e le abbia

raffrontate tra loro si è dovuto convincere del contrario.

E' vero che, nel sistema C.E.C.A., tutti i poteri, di per sé limitati, sono concentrati nelle mani dell'Alta Autorità; ma limitatissimo è il potere normativo, a motivo della particolare rigidità del sistema di quel trattato. Invece il trattato di Roma detta solo principi generali (quasi costituzionali), attribuendo alle istituzioni comunitarie un amplissimo potere normativo per l'attuazione dei principi suddetti. Sicché la vera sostanziale sopranazionalità sta nel potere di legiferare, in importanti settori, attribuito alla Comunità e sottratto agli Stati membri. Tale potere è sinora largamente utilizzato principalmente nel settore dell'agricoltura; ma la logica del sistema imporrà una ben più ampia utilizzazione di esso anche nei settori della concorrenza, dei trasporti, della libera circolazione delle persone, dei servizi, dei capitali.

Basti considerare che i « regolamenti » comunitari hanno contenuto, portata ed efficacia imperativa pari a quella delle leggi; che l'emanare leggi costituisce negli ordinamenti costituzionali la più rilevante manifestazione di sovranità, che il potere normativo, attribuito alla Comunità e per essa alle sue istituzioni, sia pure in settori limitati e circoscritti, è, per ciò stesso, sottratto alla sovranità degli Stati membri. Tanto ci sembra più che sufficiente per affermare che i poteri che sono stati attribuiti alla Comunità economica europea e sono tuttora operanti caratterizzano ancora un grado elevatissimo e sostanziale di sopranazionalità.

Certo sarebbe preferibile che i suddetti poteri venissero esercitati più democraticamente (il sistema maggioritario impone una certa democrazia tra Stati oltre che tra individui) e con maggiore autonomia (garantito dal sistema che assicurava il libero esercizio del potere di iniziativa da parte della Commissione). Ma tanto contrasta, lo riconosciamo, con gli aspetti procedurali della sopranazionalità, così come è stata concepita dagli autori dei trattati di Roma; ma non con i suoi più importanti aspetti sostanziali.

Che il Consiglio legiferi a maggioranza o all'unanimità, che i regolamenti emanati siano il frutto di un faticoso negoziato diplomatico piuttosto che di una scelta politica realizzata nel quadro della struttura istituzionale comunitaria è, in fondo, irrilevante in relazione all'importanza e all'imponenza del fenomeno della definitiva sottrazione di alcuni poteri, anche sovrani, già appartenenti agli Stati membri, e della loro definitiva attribuzione alla Comunità. Né va dimenticato che il Consiglio — anche se in pratica agisce come « conferenza permanente » — è pur sempre un'autonoma, **sovrana** istituzione comunitaria: le sue decisioni non sono soggette né ad approvazione né a ratifica. Il risultato acquisito all'unanimità non può dar luogo a ripensamenti e respiscenze, se non a seguito di altro unanime voto.

Sicché ormai, per determinati sia pur limitati settori (non secondari comunque), o si legifera in sede comunitaria o non si legifera affatto.

La distorsione, rispetto al sistema procedurale previsto dalla struttura comunitaria, ha indubbiamente un effetto frenante dell'azione normativa. Tanto è, peraltro, imputabile, più che al compromesso di Lussemburgo, al « clima » che lo ha preceduto e seguito.

L'inerzia normativa non è generale. Nel settore agricolo, ad esempio, può lamentarsi l'opposto inconveniente: i regolamenti sono se mai troppi, una vera profluvie di norme complicate, intricate e complesse. Tanto non deve stupire, che a volte alla debolezza politica si accompagna non la stasi, ma l'eccesso, confuso e spesso contraddittorio, di produzione normativa.

Comunque l'eccesso o la carenza dell'azione normativa vanno ricollegati, oltre che ai pregi o difetti della struttura istituzionale, alla opportunità delle scelte di base, cioè alla qualità delle norme che si sono adottate o che avrebbero potuto o dovuto essere adottate. Ma è questo tutt'altro discorso, che esula dal tema della presente trattazione.

Per restare nel tema, va solo osservato che la distorsione procedurale, per quanto grave, non potrebbe da sola essere determinante della carenza normativa, in quanto la struttura del trattato è quella che è: per il funzionamento del mercato comune sono previsti solo dei principi generalissimi che impongono l'adozione di norme di attuazione. Presto o tardi le norme dovranno essere emanate: e ciò avverrà nel momento in cui l'interesse degli operatori economici, dei politici, dei tecnocrati per l'adozione di una certa (o anche di una

qualsiasi) disciplina prevarrà sull'interesse al *quæta non movere*.

Sarà forse conseguenza del nostro inguaribile ottimismo; ma non dubitiamo che la logica delle cose continuerà ad imporsi e che l'allargamento geografico, lungi dall'avere un effetto frenante, finirà con l'avere presto o tardi un effetto stimolante. E ciò perché siamo convinti della insufficienza e pratica inutilità non solo delle zone di libero scambio (i nuovi *partners* hanno avuto modo di rendersene conto), ma anche di una semplice unione doganale, cioè della semplice meccanica soppressione di dazi doganali e restrizioni quantitative, non accompagnata da un minimo di azione e di politica comuni.

Il discorso potrebbe essere lunghissimo. Cercheremo di limitarlo a pochi rilievi essenziali.

Se si traccia un bilancio obiettivo dell'azione normativa co-munitaria (che presuppone una scelta politica ed è quindi *azione politica sopranazionale*) si deve constatare che — salvo che per il settore agricolo — è stato realizzato sinora poco più dell'unione doganale (è questo l'altro aspetto della già sottolineata relativa carenza normativa). Ma si potrà proseguire ancora per molto tempo in una così limitata prospettiva?

L'unione doganale può essere sufficiente in periodi di vacche grasse o di economie equilibrate. D'altra parte i primi benefici effetti della nuova competizione, conseguente alla soppressione delle preesistenti barriere — anche se, di per sé, portatori di una salutare sferzata economica — tendono ad esaurirsi e cristallizzarsi abbastanza rapidamente. Pertanto per l'uno o per l'altro motivo l'unione doganale non può essere fine a se stessa. Ad un certo momento, per cause apparenti o non apparenti, per la spinta degli stessi operatori economici o per opposte istanze, ci si accorgerà che è urgente effettuare delle scelte politiche in altri settori attribuiti alla competenza comunitaria: e perfino in settori (rammentiamo quelli della moneta unica, dell'armonizzazione fiscale) che il trattato di Roma non ha disciplinato.

Ipotesi per l'avvenire

L'irreversibilità politica — o anche soltanto economica — di quel tanto di integrazione già realizzata è operante non soltanto nei rapporti tra gli antichi soci, ma anche, ed in un certo senso a maggior ragione, nei rapporti con i nuovi. Invero, se essi hanno chiesto di aderire, è perché si sono convinti che, nonostante tutto, un mercato comune presenta indubbi vantaggi, economici se non politici, ai quali sarebbe assurdo rinunciare. Pertanto non soltanto i nuovi *partners* saranno, volenti o nolenti, costretti a conservare e difendere quello che abbiamo definito la «sopranazionalità sostanziale» della struttura esistente; ma probabilmente saranno indotti anch'essi a pretendere un maggior grado di integrazione rispetto a quella già realizzata.

Ma vi è di più. La partecipazione inglese potrà forse, di per sé, al di là di ogni aspettativa e delle stesse attuali convinzioni della sua classe dirigente, contribuire a far rivivere in tutto o in parte quello che abbiamo chiamato a sopranazionalità procedurale ». In nessun paese, come in Gran Bretagna, sono radicati la tradizione, il rispetto e la fiducia nell'istituto parlamentare. I deputati della Camera dei Comuni si considerano quali personalmente responsabili verso il proprio collegio e tali sono. Gli inglesi finiranno, forse, per rendersi conto:

a) che non soltanto l'adozione di certe norme, ma altresì la non adozione comporta una scelta politica;

b) che i parlamentari inglesi potranno validamente rappresentare i loro elettori anche in sede comunitaria, in quanto il Parlamento europeo ha già dei poteri, sinora scarsamente utilizzati, e può legittimamente pretenderne di nuovi;

c) che la prassi dell'unanimità è in fondo la negazione di ogni democrazia ed è quindi in contrasto con la

lunga tradizione par lamentare britannica: l'unanimità da rilievo determinante, nel fare o nel non fare, alla volontà di una minoranza che diventa tanto più esigua, in proporzione e in assoluto, quanto più si allarga il numero dei soci.

E' vero che la regola dell'unanimità è stata tradizionalmente alla base dell'organizzazione internazionale sul presupposto del concetto — assoluto, ma ormai anacronistico — di sovranità. Ma tanto era concepibile in quanto il regolamento pacifico dell'organizzazione internazionale rifletteva solo interessi in fondo secondari o quanto meno non vitali. Che, se erano in giuoco interessi, a torto o a ragione ritenuti vitali, vi era pur sempre un'ultima drammatica *ratio*: la guerra, rimedio questo per fortuna ormai inconcepibile tra gli Stati membri dell'Europa integrata. Né potrebbe negarsi che — una volta integrata l'economia, a seguito di un'unione doganale e più di un'unione doganale — gli interessi in giuoco diventino, se non tutti vitali, certo di primaria importanza: sicché la prassi dell'unanimità potrà rilevarsi, un giorno o l'altro, intollerabile.

Quanto precede potrebbe, sin d'ora o in un non lontano domani, sembrare evidente a inglesi e non inglesi. Ma gli inglesi, per natura pragmatici, sono meno degli altri legati al feticismo dei testi. E potranno, ci auguriamo, pian piano reintrodurre la regola maggioritaria nella sostanza, se non nella forma (uno dei principali vantaggi della regola della maggioranza è quello che facilita le soluzioni unanimi), restituire, almeno in parte, l'autonomia e libertà di iniziativa alla Commissione. Per fortuna, nonostante il richiamo (tacito o esplicito, non importa) al compromesso di Lussemburgo, da nessuna parte è stata richiesta alcuna modifica delle disposizioni dei trattati di Roma che prevedono, da un lato, la regola della maggioranza semplice e qualificata, dall'altro assicurano e disciplinano il potere di iniziativa attribuito alla Commissione. In particolare il testo che dovrà sostituire gli articoli 148 C.E.E. e 118 E.U.R., al fine di adattarne le statuizioni all'adesione di quattro nuovi Stati membri, conferma espressamente la regola ed il principio della maggioranza qualificata, pressa poco con la stessa proporzione (70% circa) rispetto a quella prevista dai trattati di Roma.

Unità economica, unità politica

Chi scrive ritiene di appartenere alla schiera di coloro che sono stati chiamati, ironicamente, « virtualisti »: e cioè di coloro che hanno ritenuto — e, nonostante tutto, ritengono ancora — che la creazione di un'unione economica debba fatalmente portare al sorgere di istituzioni politiche federali. L'aver ancora fiducia in quella che potrebbe essere ritenuta una sorta di germinazione spontanea potrebbe essere davvero considerato, nello squallore attuale della politica europea, come ottimismo irragionevole ed ingiustificato.

Ma riteniamo di poter ancora replicare:

- 1) Se per realizzare un mercato comune ancora così incompleto, costruito faticosamente quasi a malincuore, è pur sempre necessario sottrarre certi poteri normativi agli Stati membri per affidarli ad organismi comuni, bene o male funzionanti, non è già questo un embrione, parziale, imperfetto sin che si vuole, di struttura di tipo federale?
- 2) Se la logica del sistema e delle cose finirà per imporre (ed in parte ha già imposto) un'accentuazione del fenomeno di integrazione, non saranno ulteriormente sottratti agli Stati membri altri poteri da attribuire sempre ad organismi comuni?
- 3) Se si arriverà, presto o tardi, ad una moneta unica non dovranno forse essere necessariamente quanto meno armonizzate ma più probabilmente elaborate in comune la politica delle entrate e la politica delle

spese di ciascun Stato membro; sicché i poteri trasferiti alla Comunità, e quindi sottratti — nella sostanza se non nella forma — agli Stati membri, saranno sempre meno marginali?

Va inoltre aggiunto che la nostra fiducia parte dal presupposto se non dello scrupoloso rispetto, quanto meno *dall'applicazione* del trattato di Roma. Possiamo convenire che, se ci si accontentasse della realizzazione di una semplice unione doganale, sarebbe assai difficile — e comunque terribilmente lento — fare ulteriori passi verso l'unificazione politica: e dobbiamo riconoscere che sarà difficile superare l'attuale stasi se non si supera, almeno in parte, il compromesso di Lussemburgo (quello che ci sembra più urgente ed importante sarebbe il restituire alla Commissione la piena autonomia e libertà di iniziativa).

Ma riteniamo di aver già dimostrato che il fenomeno integrativo (a meno di un radicale smantellamento di quanto già realizzato, ciò che sembra politicamente ed economicamente impossibile, salvo violenti fatti eversivi) proprio per la sua parzialità e imperfezione tende ad una continua evoluzione, ad un continuo ampliamento e completamento. Una volta scelta la strada dell'integrazione i nuovi problemi che sorgono possono essere risolti soltanto con ulteriori integrazioni.

La logica delle cose e del sistema dimostrano che — di per sé — l'unione doganale è insufficiente. Commissione, Consiglio, Stati membri saranno quindi un giorno o l'altro, per questo o per quel problema, forzati quanto meno ad applicare le prescrizioni del trattato; ad effettuare non solo nel settore agricolo quelle scelte che permetteranno l'adozione di una vera e propria politica comunitaria della concorrenza, dei trasporti, della libera circolazione dei servizi, ecc. E poi si accorgeranno — o se ne sono già accorti — che quanto previsto dal trattato è ancora insufficiente: che sarà necessario fare dei passi avanti: e che potranno essere fatti solo nel senso dell'integrazione.