Economia europea e politica europea

Discorso

del Presidente della Commissione della Comunità Economica Europea

Prof. Dr. jur., Dr. h.c., Walter Hallstein

al Convegno economico CDU/CSU del 1965

Düsseldorf, 8 luglio 1965

La crisi che la Comunità Economica Europea sta attraversando non ha alterato i miei piani per questa sera, pero' li ha modificati o quanto meno mi ha portato ad integrarli. Sarebbe insincero non parlare delle grandi difficoltà di questi giorni e di questa settimana; mi servano dunque di preambolo.

I fatti essenziali sono noti. Le norme provvisorie del regolamento sul finanziamento della politica agraria sono scaduti il 30 giugno. In previsione di cio' il Consiglio dei Ministri, con decisione del 15 dicembre 1964, aveva invitato la Commissione a presentargli delle proposte:

1. sul finanziamento della politica agraria comune per il periodo 1965-1970. La Commissione le ha presentate entro i termini;

2. sull'attribuzione alla Comunità dei prelievi sui prodotti agricoli e delle altre entrate comunitarie. La Commissione ha presentato proposte anche a tale proposito.

3. Questi due gruppi di proposte sul finanziamento della politica agraria e sull'attribuzione alla Comunità delle entrate doganali dovevano - in base al testo del vecchio regolamento sul finanziamento cui faceva esplicito riferimento l'invito rivolto dal Consiglio alla Commissione - essere presentati per "la fase conclusiva del Mercato comune". Noi dovevamo pronunciarci anche su cio' e cioè stabilire quando ed a quali condizioni si sarebbe realizzata tale fase conclusiva, e lo abbiamo fatto.

Quarto: abbiamo sollecitato un rafforzamento della funzione del Parlamento Europeo in materia di bilancio. Il Consiglio non ci aveva esplicitamente invitati a fare cio' ma lo aveva fatto in forma indiretta. L'articolo 2 del vecchio regolamento ricorda che le disposizioni sulle entrate comuni della Comunità devono essere ratificate dai Parlamenti degli Stati membri. E' noto pero' che in alcuni di tali Parlamenti esistono forti correnti che vorrebbero subordinare tale ratifica al rafforzamento della funzione del Parlamento Europeo. Noi dovevamo tenerne conto se non volevamo rischiare di presentare delle proposte puramente accademiche. Lo stesso Consiglio, in una dichiarazione del 23 dicembre 1963, aveva sottolineato, riferendosi al suo dibattito sulla procedura del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia - cito testualmente - "quale grande importanza

.../...

esso attribuisse alla questione del rafforzamento delle attribuzioni del Parlamento in materia di bilancio".

Quanto noi proponevamo a tale proposito era peraltro molto modesto. In particolare veniva rispettato il principio secondo cui l'organo competente per il bilancio è il Consiglio dei Ministri e non il Parlamento. Il Parlamento Europeo, che aveva approvato con schiacciante maggioranza le nostre proposte, aveva adottato una risoluzione spesso citata con cui si esprimevano con forza esigenze assai maggiori, seguito in cio' anche da alcuni Governi e Parlamenti di Stati membri.

Da questa breve esposizione emerge già chiaramente che la Commissione non ha complicato l'impostazione del problema con l'aggiunta arbitraria di condizioni politiche, come è stato detto talvolta (non in Germania). Non abbiamo aggiunto nulla, ma abbiamo risposto alle domande che ponevano i testi e cioè senza lacune. Dobbiamo percio' respingere con tutta fermezza la parte attribuitaci di capro espiatorio.

Il Consiglio dei Ministri ha discusso la proposta della Commissione per cinque giorni, compiendo notevoli progressi. Infatti, è stato raggiunto un accordo sulla data del 1° luglio 1967 come termine del periodo transitorio del Mercato comune, sulla procedura per l'introduzione di un certo numero di condizioni di grande importanza per il mercato agricolo; il dibattito sulle condizioni per l'attuazione del mercato industriale era già a buon punto. Si era convenuto, in linea di massima, che le entrate doganali e quindi anche i dazi avrebbero dovuto venir messi in comune con l'evolversi della Comunità ed era già stata iniziata la discussione di alcuni elementi precisi. In alcune importanti questioni relative al finanziamento della politica agraria i punti di vista si erano già ravvicinati anche perché non da ultimo il rappresentante del Governo Francese ci era venuto incontro. Solo a proposito della questione degli incarichi da affidare al Parlamento in materia di bilancio si era ancora ai primissimi inizi della discussione (nel verbale interno della Commissione sui dibattiti del Consiglio, verbale che si compone di 52 pagine, la parte riguardante tale argomento occupa 2 pagine e mezza soltanto).

.../...

((

Data questa situazione, la Commissione, nell'ultima notte di riunione si è sforzata con ogni energia di indurre il Consiglio a continuare la discussione. E' evidente che, in sede di organizzazione dei dibattiti, si è sottovalutato il tempo che sarebbe stato necessario. Certamente non è un fatto da prendere alla leggera, se non si rispetti il termine stabilito in un regolamento comunitario per una decisione importante. Perciò, non scarseggiano i precedenti, non mancano i casi in cui - in circostanze analoghe - la discussione è stata proseguita. Così ad esempio, il termine per il passaggio dalla prima alla seconda fase del periodo transitorio della nostra Comunità che scadeva il 1° gennaio 1962, - termine previsto dal Trattato - non poté essere mantenuto, perché non si era raggiunto in tempo l'accordo su alcune condizioni poste dai nostri amici francesi; su loro proposta venne fermato l'orologio e si raggiunse l'accordo 14 giorni più tardi. Purtroppo, questa volta non è stato possibile incontrare l'approvazione unanime del Consiglio sulla stessa procedura, sebbene il nostro suggerimento avesse trovato vasti consensi.

Nel giudicare ora la situazione subentrata, bisogna evitare qualsiasi drammatizzazione ed agire con la massima riservatezza nelle ipotesi circa l'avvenire. Però penso che si possa fare un'unica dichiarazione e credo sia mio dovere farla: nessuno vuole cogliere l'occasione per attentare all'esistenza della Comunità Europea. Ciò costituirebbe il più grave atto di distruzione della storia europea e perfino del mondo libero dai giorni di Hitler. Nulla - tengo a ripeterlo - ci consente di insinuare che esista un'intenzione di tal genere. Tuttavia, la situazione rimane sufficientemente seria. L'emanazione di una disciplina per l'ulteriore finanziamento della politica agraria comune è un impegno indiscutibile e incontestato del Consiglio, connesso ad una questione importante. Che non si sia riusciti ad adempierlo in tempo, è un grave insuccesso, ma non è una cosa insanabile. L'andamento delle consultazioni svolte finora non consente di concludere che un accordo è impossibile. Al contrario, Naturalmente, non si ha mai la certezza assoluta del successo quando si tratta di negoziati tra sei partner, quando basta la non approvazione anche di un solo partecipante per impedire l'accordo. Ma l'unica domanda ragionevole che ci si può porre è se esistono sufficienti probabilità di successo. A tale domanda si deve rispondere affermativamente ed ha risposto affermativamente anche la maggior parte dei partecipanti. Tutte le parti hanno non solo espresso la volontà di adempiere all'impegno

.../...

comune, ma anche agito in tal senso e - già l'ho detto - tale atteggiamento ha già portato i primi frutti.

Tutte le energie debbono dunque ora premere per la ripresa delle trattative. Il superamento della crisi deve avere inizio nello stesso luogo ove quest'ultima era sorta. A questo tendono anche gli sforzi della Commissione.

Altro non posso dirvi ufficialmente in questo momento, a meno di non voler mettere io stesso in pericolo il successo di tali sforzi.

E' la prima volta nella mia vita che sono costretto ad iniziare un discorso ufficiale in materia tanto insolita e spero che sia anche l'ultima. In un punto, certo, nulla è cambiato rispetto a quanto detto finora: non l'attualità dell'argomento di cui mi accingo a parlare, non cio' che è questa Comunità, cio' che significa, secondo il Trattato, in virtù dello spirito che in essa vive e ne determina la realizzazione, con tutte le possibilità reali che alberga. E' di attualità parlarne e lo sarebbe anche se solo si trattasse di far apparire la ferrea connessione tra le forze o i risultati che potrebbero essere posti in gioco.

.../...

II

In primo luogo: a che punto si trova oggi la Comunità Economica?

L'unione doganale verrà portata a termine, se si manterrà il ritmo per essa adottato, con un anticipo di due anni e mezzo sul termine previsto dal Trattato. In tal modo, parallelamente, i nostri paesi si spingono sempre più avanti sul terreno dell'unione economica.

Su questa base è stata configurata nei suoi singoli elementi, con un lavoro tenace e complesso, la politica agraria della Comunità. Si è riusciti persino a risolvere il problema particolarmente difficile del prezzo comune dei cereali. Il 1° luglio 1967 entrerà in vigore, in Europa, un prezzo comune dei cereali, sulla cui base la Comunità stà negoziando anche nel quadro del Kennedy round, a Ginevra.

Infine ha preso l'avvio anche la politica comune dei trasporti.

Sta prendendo forma, gradualmente una politica congiunturale comune, in quanto il Mercato comune, in concreto, armonizza i movimenti congiunturali e promuove la solidarietà in materia di politica congiunturale. Il fatto stesso della forte interdipendenza esistente appunto anche tra la Repubblica Federale e gli altri Stati della CEE crea, sia in condizioni di congiuntura surriscaldata, sia in una situazione congiunturale depressa, immediate controreazioni. L'esempio italiano ne è una conferma. Il fatto che in questo paese l'inflazione sia stata frenata interessa anche le importazioni dalla Comunità. La successiva depressione è stata attenuata mediante l'immediato incremento delle esportazioni italiane.

La creazione dell'unione monetaria è in corso.

Si lavora all'elaborazione della politica regionale.

Per la politica doganale comune si sta portando a termine la prima fase.

La politica di concorrenza è già in atto; in merito ha riferito due settimane or sono, davanti al Parlamento Europeo, in modo estremamente persuasivo, il mio collega von der Groeben.

E' in corso di preparazione una politica economica a medio termine.

La Comunità comincia ad occuparsi di questioni scientifiche e di ricerca, per superare anche in questo campo il frazionamento dell'Europa.

.../...

La collaborazione nel campo della politica sociale produce i suoi frutti. Nei rapporti verso l'esterno si sta negoziando per instaurare relazioni permanenti con l'Austria. La Comunità come tale è parte nei negoziati Kennedy, che non avrebbero avuto luogo senza la sua esistenza. Essa ha concluso i primi trattati commerciali con Paesi terzi. I Paesi del bacino mediterraneo si adoperano per stabilire stretti vincoli con la Comunità. Con la Tunisia e con il Marocco sono già in corso negoziati di associazione. Più a sud, le relazioni della Comunità con gran parte dell'Africa sono assicurate mediante l'associazione delle ex colonie francesi o belge.

III

La breve storia della Comunità Economica Europea è quindi la storia di un successo senza precedenti, di un progresso ininterrotto, di un potente dinamismo. Vediamo ora quali benefici ne sono derivati per l'economia.

La prima risposta a tale interrogativo esige la descrizione dell'elemento centrale della Comunità, ossia del Mercato comune.

Si tratta anzitutto di un mercato. L'ordinamento economico previsto dal Trattato è basato sull'economia di mercato. E' questo un principio la cui importanza non va trascurata. La libera decisione degli imprenditori determina il processo economico. Gli imprenditori, mediante le loro decisioni in materia di investimenti e di produzione, portano a termine l'attuazione del Mercato comune. L'abbandono da parte dello Stato delle frontiere interne aumenta lo spazio di manovra. Anche le frontiere fiscali ed amministrative verranno cancellate.

Si tratta, secondariamente, di un grande mercato. Il Mercato comune ha dimensioni continentali. Soltanto un mercato di quasi 180 milioni di consumatori dà tutto il suo significato all'impiego di tecniche produttive moderne, con un'ampia gamma di effetti economici. Ma non soltanto le grandi produzioni in serie richiedono un vasto mercato; esso rappresenta una necessità anche per la specializzazione delle piccole e medie imprese.

Si tratta infine di un mercato sicuro. In caso di crisi è tolta alle parti, già oggi, la possibilità di modificare artificiosamente le loro relazioni esterne. Il commercio estero tedesco con gli altri cinque Paesi membri richiede la sicurezza del commercio interno. Mentre nel 1958 poco più di un quarto delle esportazioni tedesche erano destinate al Mercato comune, nel 1964 tale percentuale era già del 36%. Non esiste più il rischio che barriere doganali e contingentarie, ineguali condizioni di concorrenza e variazioni unilaterali dei cambi possano minacciare, a breve o a lunga scadenza, una parte sostanziale del commercio estero tedesco. L'aumento dei dazi inglesi ci ha mostrato chiaramente cosa cio' possa significare. L'esistenza della Comunità contribuirà inoltre, a lungo termine, a stabilizzare la congiuntura mondiale e quindi il commercio estero. Data la forte dipendenza dell'economia tedesca dalle esportazioni, questa considerazione è di primaria importanza.

Che cosa significhi il Mercato comune per le economie che ne fanno parte, è troppo noto perché debba di nuovo sottolinearlo.

.../...

Il reddito nazionale lordo reale della Comunità e la produzione industriale sono aumentati in misura sensibilmente maggiore che negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Le statistiche sull'incremento dell'interscambio comunitario sono considerate dappertutto sorprendenti.

Di questo rapido e relativamente stabile sviluppo economico ha beneficiato anche il resto del mondo. La quota della Comunità nelle importazioni mondiali è salita a circa il 20%.

A questa evoluzione la R.F. di Germania ha partecipato in forte misura.

Le sole esportazioni tedesche negli altri Paesi membri sono aumentate nei primi sei anni del 134% e le importazioni addirittura del 163%, incremento che non si è affatto verificato, contrariamente ad alcuni timori, a spese dei Paesi non membri.

L'agricoltura, compresa appunto quella tedesca, è partecipe di questo successo. L'aumento dei redditi si ripercuote favorevolmente sulla sua situazione di mercato. Aumenta continuamente l'impiego di prodotti di trasformazione di valore elevato. La inasprita concorrenza non deve preoccupare l'agricoltura tedesca, la quale è più produttiva, ad esempio, di quella francese. Naturalmente sono necessarie operazioni di conversione per far fronte ai nuovi tempi, ma esse sarebbero intervenute comunque. Occorre attuarle integralmente, cio' che riuscirà certamente più facile nell'ambito del Mercato comune di quanto lo sarebbe in condizioni di isolamento nazionale. Tutte le autorità responsabili sono pronte e lo hanno già dimostrato, ad aiutare l'agricoltura in questa direzione.

Anche il consumatore, contrariamente a quanto talvolta si afferma, ha beneficiato dell'esistenza della CEE.

L'acuita concorrenza nell'ambito del Mercato comune ha non solo accelerato l'espansione, ma anche consolidato la stabilità dei prezzi.

Tutti hanno tratto quindi un vantaggio dalla nostra opera, all'interno come all'esterno.

.../...

IV

Quali sono le prognosi?

Secondo gli esperti, nel prossimo anno la CEE potrebbe aumentare il proprio reddito nazionale lordo reale del 4,5% circa; per il 1966 si puo' dunque prevedere con una certa sicurezza un sensibile e costante incremento della domanda globale. La nuova raccomandazione di stabilizzazione, emessa dal Consiglio l'8 aprile 1965, ha confermato per il 1965 l'orientamento restrittivo già stabilito nello scorso anno; anzitutto, l'aumento delle spese pubbliche di tutte le Istituzioni deve essere annualmente ridotto del 5%. Il successo della politica di stabilizzazione rappresenta quindi un presupposto essenziale per una durevole e - a medio termine - rapida espansione economica.

Cio' vale per il prossimo futuro, ma anche alle domande relative agli anni successivi è lecito dare risposta positiva.

I lavori preparatori svolti dagli esperti indipendenti per un programma economico a medio termine della CEE vengono a confermare tali previsioni: nei prossimi cinque anni, la domanda pubblica e privata determinerà uno sviluppo della produzione, il cui ritmo corrisponderà in ampia misura a quello constatato negli ultimi anni. In base a questo sviluppo si puo' prevedere un aumento annuo del 4,5% circa del reddito nazionale lordo reale. Nella R.F. di Germania detto aumento, situandosi probabilmente al livello del 4,2%, resterà lievemente al di sotto di tale media: conseguenza, questa, della mutata struttura delle età e della diminuzione del numero delle persone attive. Nonostante queste ottimistiche prospettive, è peraltro opportuno tener presente che il mercato del lavoro rappresenterà anche in futuro una strettoia. Nei prossimi cinque anni, la propolazione attiva della CEE aumenterà ad un ritmo inferiore di quasi un terzo a quello registrato nei cinque anni trascorsi.

Prima conseguenza del fenomeno: i movimenti migratori della manodopera da un settore economico all'altro (e soprattutto dall'agricoltura ad altri rami d'attività), da un Paese membro all'altro ed anche dai Paesi terzi verso la CEE perdureranno. Ora, noi dobbiamo fare il possibile per agevolare la libertà di movimento dei lavoratori, anziché intralciarla con mezzi artificiosi.

.../...

Seconda conseguenza: poiché la CEE potrà contare solo su un limitato aumento della manodopera, gli effettivi disponibili devono essere impiegati razionalmente. La formazione e la mobilità professionale rientrano perciò fra i problemi, la cui soluzione sarà d'importanza decisiva per un'ulteriore espansione dell'economia.

Terza conseguenza della penuria di manodopera: gli investimenti produttivi degli imprenditori non dovranno essere inferiori, in futuro, a quelli effettuati negli ultimi anni. Inoltre, per garantire l'espansione economica, sarà pure necessario un forte incremento degli investimenti delle pubbliche amministrazioni. Certo, la produttività di questi ultimi non si manifesta immediatamente; tuttavia, oggi nessuno contesta più che essi abbiano un'importanza semplicemente vitale per un'economia moderna. Mi basti menzionare la costruzione delle arterie di traffico, l'edilizia urbana, il sistema scolastico ed educativo, gli investimenti di carattere sociale.

D'altra parte, di fronte a questa necessità d'investimenti da parte dell'economia privata e delle pubbliche amministrazioni e alle conseguenti richieste di partecipazione al reddito nazionale lordo, l'aumento del consumo privato dovrà continuare a mantenersi entro determinati limiti.

Quindi, non retrive speculazioni sull'avvenuta fondazione europea: ma investire, razionalizzare, automatizzare è l'imperativo del momento!

.../...

V

Si ha già cosi' la prima risposta alla domanda che ogni singolo imprenditore deve porsi: che significano tutte queste premesse economiche e di politica economica per lui stesso, per la sua attività, per i suoi programmi, per le sue decisioni?

Il Mercato interno ampliato costituisce una nuova dimensione economica; dalle varie entità economiche dei singoli paesi emergerà un complesso economico europeo unitario. A cio' si aggiunge una maggior concorrenza da oltre Atlantico, il che si ripercuote sulla struttura di tale economia e, in primo luogo, sulle dimensioni delle imprese.

L'industria intende quindi procedere allo sforzo di concentrazione; tuttavia, non si tratta tanto di concentrare ad ogni costo, quanto di concentrare razionalmente. Vi sono raggruppamenti opportuni e raggruppamenti inopportuni. Vi sono settori economici in cui il problema si pone più acutamente che in altri. D'altra parte - e cio' è stato esaminato a fondo dalla Commissione - non si puo' dare un giudizio di validità generale sulle dimensioni più appropriate di un'azienda. L'optimum economico puo' essere raggiunto con vari procedimenti di produzione da imprese di dimensioni diverse: in caso contrario, infatti, come potrebbero le piccole e medie aziende avere buone possibilità di sviluppo nel Mercato comune? In ogni caso, nei prossimi anni dovremo alquanto modificare, ossia spostare la linea di confine per l'auspicabile concentrazione.

In effetti, la concorrenza costituisce l'elemento vitale di una moderna economica liberale: questa è l'altra frontiera. Per questo i monopoli e le pratiche di sfruttamento abusivo di posizioni dominanti sui mercati, di effetto rovinoso per l'economia e per i consumatori, non sono ammissibili nel Mercato comune.

.../...

VI

Resta ora l'ultima domanda, cui è più difficile dare risposta: tutto questo è molto bello e nessuno nega che sia stato conseguito un grande successo. Ma possiamo avere fiducia che esso resti tale? Possiamo esserne certi?

La risposta ci conduce nel vivo della problematica politica dell'Europa. Che essa possa essere affermativa dipenderà dall'ordinamento politico del nostro continente.

Da mezzo secolo la storia europea oscilla, per quanto riguarda questo ordinamento, fra due principi: equilibrio od egemonia. Tale contrasto è costato all'Europa immani perdite di sangue ed infinite distruzioni. Nell'arco del secolo, a seguito di due spaventose guerre mondiali, si è pervenuti ad una decisione definitiva sulla scelta impendente: soltanto la soluzione dell'equilibrio puo' essere ormai presa in considerazione. Nessuno Stato europeo possiede oggi un potenziale economico, militare e politico che gli consenta la funzione egemonica. Non mi si obietti che esiste la Russia: una dominazione comunista non significherebbe egemonia, bensi' un assoggettamento, come la dolorosa esperienza ci insegna, e cio' è qualcosa di ben diverso.

Ma quale deve essere questa soluzione di equilibrio? Oggi è indubbio che non puo' essere quella del "sistema europeo degli Stati" che ha mantenuto a stento l'ordine in Europa fino agli inizi di questo secolo: una somma di Stati strutturalmente non vincolati, gelosi della propria sovranità, che si fronteggiavano ricorrendo a mutevoli alleanze secondo gli interessi del momento: ed a tener le redini, più o meno lente, erano il concerto delle grandi potenze e la diplomazia inglese. Ma quale fragile equilibrio! Emanuele Kant ha descritto tale situazione ricorrendo ad un'immagine tanto mordace quanto appropriata dicendo cioè, di una casa costruita secondo un equilibrio tanto iperbolico che sarebbe crollato non appena un passero si fosse posato sul tetto. Ora sul sistema che ci interessa si è poggiato cosa di ben più grave di un passero ed esso è infatti crollato attraverso le due guerre mondiali succedutesi in Europa. E dietro di sé lascio' poco più che nulla.

Al posto di questo sistema, che aveva perso la propria autorità non avendo superato la sola prova valida cui era stato sottoposto - non

.../...

era riuscito infatti a salvaguardare la pace - iniziammo una nuova costruzione. Il nuovo ordinamento, la Comunità Europea, lo dobbiamo alla visione di Churchill, alla risoluzione di Robert Schuman, alla preveggenza dei due statisti De Gasperi ed Adenauer, che ne fecero l'elemento centrale della loro nuova idea nazionale, ed alla lungimiranza degli uomini responsabili dei Paesi del Benelux. Il fatto nuovo è costituito dalla sostituzione dell'equilibrio instabile con un equilibrio stabile. Gli interessi degli Stati non sono lasciati in balia dell'umore di un casuale ed arbitrario giuoco di forze. Essi sono affidati all'amministrazione autonoma in comune degli Europei. In luogo di un atto di politica estera basato su un equilibrio statico interviene una politica interna comune di progresso europeo. Al posto di un permanente invito rivolto a potenze estere, di premere con maggiore o minor forza sulla bilancia che registra l'equilibrio, subentra con il graduale formarsi della personalità dell'Europa, un rapporto di coesistenza o di amicizia fra uguali e, con esso, sicurezza ed indipendenza verso l'esterno.

Nuovi sono anche i mezzi che vengono impiegati. La Comunità è nata dal diritto e di esso si nutre. Non rappresenta il risultato di un conflitto di forze né un'imposizione del vincitore ma è basata sul libero incontro di volontà di Stati liberi. Essa è ad un tempo fonte di nuovo diritto, del diritto europeo, che attua, integra e sviluppa la legge istitutiva, vale a dire il Trattato di Roma. Essa costituisce inoltre un nuovo ordinamento giuridico, che giorno per giorno, viene applicato, reso operante, sofferto, vissuto da funzionari, da giudici e da milioni di europei che in tal maniera divengono sempre più cittadini dell'Europa.

Questo ordinamento si è prefisso come primi obiettivi, l'economia e la vita sociale. Cio' significa innanzitutto - nell'ambito della strategia europea - una alleanza, una unione dell'idea europea con la saggezza economica e il progresso sociale. Già di per sé questo costituisce qualcosa di forte e di solido in quanto cio' che non è dettato dalla ragione riesce anche sempre svantaggioso. Ma il vero significato della connessione fra l'utile economico e la necessità politica è molto più profondo: e ben si vede che, non appena una potenza vitale quale l'economia si associa all'esigenza di pace, la sua esistenza stessa

.../...

dipende dal mantenimento della pace e cio' non soltanto per fini mercantili.

Si è forse risposto con il suggello giuridico del nuovo ordinamento, a quanto ci siamo chiesti in merito al sicuro equilibrio? Niente affatto: il compito è stato soltanto definito ma non risolto. Il mondo sarebbe troppo semplice se bastasse una legge per garantire la pace eterna fra i popoli e l'eterna armonia fra le necessità e fra i desideri!

No, i pesi della bilancia che debbono venire determinati per essere portati in equilibrio e mantenuti, sono mutevoli. Di quali pesi si tratta?

Innanzi tutto, della politica degli Stati. La nostra è una comunità di Stati. Quanto spesso dobbiamo ancora andare ripetendo che il nostro scopo non è di sostituire gli Stati, di surrogarli con un super-Stato centralizzato! Sembra che la parola "soprannazionale", già usata, abbia provocato talvolta vere e proprie catastrofi. Ma cio' che noi vogliamo non è l'annientamento degli Stati membri, bensi' la loro unione vitale. L'Europa è una molteplicità e questa molteplicità noi vogliamo mantenerla. Tutta la ricchezza delle tradizioni europee, dell'ingegno e delle speranze deve agire fruttuosamente sulla Comunità. Per quanto nessuno pensa ad un'Europa come un blocco compatto, ad un melting pot europeo. Eppure proprio questo intendiamo quando ispiriamo le nostre singole soluzioni ai modelli federali. Ma anche cio' sembra causare malintesi, quasi ritenessimo già costituito uno Stato federale. Tutta la differenza fra federazione e confederazione, per quanto riguarda la Comunità, non ha rilevanza. La Comunità è, per un verso, più di una federazione e, per un altro, meno di una confederazione. Con questo provocante paradosso vorrei tentare di porre fine alla teologica controversia che, senza alcun ragionevole motivo, ci divide.

Viene poi - e questo è il secondo problema dell'equilibrio - la legittima differenza nella scala dei valori, degli interessi: agricoltura-

.../...

industria; commercio libero-protezionismo; orientamento autonomo dei mercati-dirigismo; norme di politica economica-eccezioni di politica regionale; ed infine, per non prolungare arbitrariamente l'elenco concreto, la clausola generale: mettere cioè nella pentola comunitaria - per esprimersi per immagini - il meno possibile e ritirarne il massimo.

In entrambi i settori - in quello degli Stati od in quello degli interessi obiettivi - non esiste, nell'eterno flusso della vita, un solo istante di tregua. Qualsiasi ordinamento che volesse trasformare in un colosso di ghisa la momentanea situazione d'equilibrio, sarebbe estraneo alla vita, anzi nemico di questa e privo d'ogni senso del reale.

Percio' abbiamo bisogno non solo di regole materiali ma anche di metodi e organi.

Questo spiega l'esistenza della struttura organizzativa della Comunità. Il nucleo di tale sistema spesso descritto è il dialogo tra l'interesse comunitario e i poteri particolari, le tradizioni e altresi' le necessità. Esso si concreta nel rapporto tra il Consiglio dei Ministri (quale organo principale di decisione) e la Commissione (quale organo d'iniziativa) nonché nel collegamento tra il Parlamento Europeo e i Parlamenti nazionali, dato da una parziale identità delle persone. E i suoi risultati sono garantiti sul piano giurisdizionale dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

L'elemento più originale in questa struttura è la personificazione dell'interesse comunitario tramite la Commissione indipendente dai Governi. Non vi è dubbio - e non parlo pro domo mea - che tale elemento e la sua attività dettata dal Trattato è d'importanza indispensabile per il funzionamento di tutto il sistema. L'esperienza lo ha dimostrato.

Due idee maestre dominano questo ordinamento: che ogni possibile e pensabile interesse si trovi rappresentato e che gli organi rappresentativi siano indotti, anzi costretti alla cooperazione. Cosi' avviene nei fatti. Non esiste alcun evento comunitario che non sia trattato dal primo all'ultimo giorno nella più stretta cooperazione delle nostre Istituzioni, con le amministrazioni nazionali, con le categorie di interessi all'interno

della Comunità. Lo testimoniano le migliaia d'incontri che hanno luogo ogni anno a tutti i livelli. E poiché la Comunità non possiede un proprio fondamento amministrativo, ogni atto della Comunità viene portato a compimento da amministrazioni e tribunali nazionali, tradotto dunque nella lingua e nello stile dell'autorità pubblica familiare al cittadino.

Questo affidarsi l'uno all'altro nel compimento dell'idea comunitaria costituisce l'essenza di cio' che noi chiamiamo integrazione. Esso rivela altresi' con vivida chiarezza l'intimo nesso di tutta l'opera per l'unificazione europea, vale a dire tra i Trattati di Parigi e di Roma per le politiche economica e sociale e per quanto ancora manca di una base sotto forma di trattato, in special modo la politica esterna e di difesa. E' stato affermato che la preparazione del futuro deve essere tenuta lungi dai Trattati esistenti. Cio' è del tutto esatto nel senso che tali Trattati devono regolare le proprie materie in modo esauriente e rimanere intatti. Ma questo non deve naturalmente significare che ogni singolo sforzo intrapreso verso l'unità dell'Europa non sia una parte di una potente corrente che ha incluso tutti i rami della politica europea.

In tal senso, anche la cosiddetta integrazione economica altro non è se non una parziale attuazione dell'unione politica. Essa è politica nel suo oggetto, la politica economica e sociale. E' politica nei suoi moventi: consolidare l'Europa contro le minacce, garantirne l'indipendenza, darle la voce che le è dovuta negli eventi della politica mondiale. E' politica nelle sue conseguenze: per parlare soltanto della Germania, non ha essa forse facilitato il suo ritorno nella famiglia dei popoli? non ha aiutato a risolvere il cosiddetto problema della Ruhr? e i successivi tentativi europei, anche se falliti come tali, non hanno forse spianato la via all'inserimento dei tedeschi nella difesa del mondo libero, rendendo cosi' finalmente possibile la soluzione del problema della Saar?

Percio' è giustificata altresi' l'attesa che cio' che è frutto della nostra opera quotidiana - l'abituarsi dei popoli allo più ampie prospettive europee, il progressivo mutamento del loro modo di pensare o di agire, la crescente consapevolezza di una responsabilità europea -

.../...

che tutto questo la nostra opera prepari e incoraggi verso le ulteriori realizzazioni di cui ho parlato e per le quali i tempi non sono ancora maturi.

Poiché anche questi frutti futuri non ci cadranno dal cielo, la politica non ha nulla di automatico. Anche in futuro dovremo lavorare duramente, come in passato, con impegno, intelligenza, fantasia e una tenace volontà. Anche in futuro non potremo dimenticare che l'arte politica, contrariamente ad un errore diffuso, non è soltanto un calcolo di interessi, ma altresi', anzi essenzialmente, un rapporto umano. Gli uomini, i popoli, devono crescere insieme e confondersi. Cio' non avviene in una volta. E' un lungo processo, un divenire. Un dato di fatto centrale, decisivo, che indica ai tedeschi od ai francesi un compito particolare, è il rapporto franco-tedesco. Tale rapporto è un'unione inscindibile, irrefragabile, poiché non vi saranno più guerre tra i due popoli; ed anche se altro non vi fosse da dire sulla nostra evoluzione, già tale risultato sarebbe di per sé un'immensa benedizione. E' un'unione del più alto interesse, con un partner molto intelligente e conscio, superiore al tedesco con la completa mancanza di sentimentalismo, e pur sensibile e di una reagibilità che sfugge quasi a qualsiasi calcolo. Ogni politica che ignora questa indissolubilità non puo' che portare alla follia e alla rovina. Cio' vale per entrambi.

Vorrei concludere con una parola di ringraziamento, che non è una vacua formula di cortesia, per l'industria tedesca, cosi' altamente rappresentata, e attraverso essa all'industria europea. L'unione dell'Europa non è un'opera della ristretta cerchia della diplomazia, degli uomini politici, dei tecnocrati. E' un'opera dei popoli. Nella sua portata economica e sociale è l'opera degli imprenditori e dei lavoratori. Per una parte essenziale è opera vostra. Se l'industria non avesse fatto proprio nelle sue libere decisioni il nostro programma, con creativa audacia e con un sicuro senso della verità e della realtà dei fatti, tutto sarebbe rimasto una promessa. Avete dato vita all'opera di edificazione, un forte spirito vitale.

.../...

Si', molte vostre azioni sono state più rapide di quanto si fosse previsto, cosi' decidendo la dinamica stessa del progresso. Avete tutti motivo di esserne orgogliosi.

Possa durare cosi'! Poiché noi siamo certi che raggiungeremo l'ultima meta. Ma non è indifferente come, a quale prezzo e quando!
