

"Dopo il 22 gennaio" in Affari esteri (Aprile 1972)

Source: Affari esteri. dir. de publ. Guidotti, Gastone. Aprile 1972, n° 14. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera. "Dopo il 22 gennaio", auteur:Guidi, Roberto , p. 3-19.

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

URL: http://www.cvce.eu/obj/dopo_il_22_gennaio_in_affari_esteri_aprile_1972-it-7cabee95-3014-45ca-b768-ecobf345fob1.html

Date de dernière mise à jour: 06/12/2016



Dopo il 22 gennaio

di Roberto Guidi

I

L'adesione della Gran Bretagna, dell'Irlanda, della Norvegia e della Danimarca alle Comunità Europee ha dato senza dubbio l'impressione che sia giunta a conclusione una fase della nostra politica estera dopo la seconda guerra mondiale. Per quasi dieci anni il cosiddetto allargamento delle Comunità è stato, infatti, un obiettivo costante e dichiarato della politica di Roma. Abbiamo visto in politica interna, nello stesso periodo, un notevole mutamento di formule di governo. Si sono susseguite alla Farnesina personalità differenti per il loro passato, per il loro carattere e per le loro preferenze politiche. Eppure l'opportunità di consentire alle Comunità di assumere una più ampia dimensione è stata sostenuta da ogni governo e da ogni ministro degli Esteri con una continuità che trova raramente riscontro nella nostra storia diplomatica dall'Unità ad oggi.

La nostra azione è andata accentuandosi nell'ultimo triennio, in cui si è aperta la via al vertice dell'Aja e, successivamente, al negoziato coi quattro paesi candidati. Le lunghe trattative di Bruxelles si sono infatti concluse, in pratica, sotto la presidenza italiana, la cui opera paziente e fruttuosa ha trovato riconoscimento nelle parole pronunciate nella capitale belga, il 22 gennaio, da vari fra i ministri degli Esteri della Comunità.

Qui non si tratta di ricordare le forme e i tempi della nostra azione, né di dare giudizi su quanto da noi è stato compiuto. Non vi è dubbio che il successo del grande negoziato è dovuto anche al mutamento di molti dati della situazione internazionale; ma sarebbe ingiusto ignorare che esso, in parte non trascurabile, può essere attribuito all'azione svolta da parte italiana da una posizione sempre equilibrata e spesso anticipatrice.

Oggi l'obiettivo che ci eravamo formalmente proposti è stato raggiunto. Si tratta di valutare la portata del successo conseguito e di vedere quale ulteriore fine noi possiamo ora proporre alla nostra politica estera nello stesso settore.

II

Vi sono stati fin dal principio due modi di immaginare lo sviluppo della costruzione europea; due modi che non si escludono certo a lungo termine, ma che possono apparire, a breve scadenza, contraddittori. Il primo consiste nell'auspicare uno sviluppo politico e costituzionale accelerato di una Comunità costituita dai soli *partners* originari del Trattato di Roma, puntando verso una costruzione sostanzialmente unitaria. Il secondo consiste invece nel cercare di allargare per quanto possibile le basi geografiche della futura Europa, facendo aderire alla Comunità, pur in una fase in cui la sua struttura è ancora scarsamente politicizzata, il maggior numero dei paesi europei.

E' evidente che, a breve scadenza, una "politicizzazione" accelerata della Comunità — o, se si vuole, un suo sviluppo in senso costituzionalmente unitario — può rendere più difficile il suo allargamento. Inversamente, l'allargamento della Comunità può rendere più ardua la sua successiva "politicizzazione" ed unificazione.

Da parte italiana si è, inizialmente e teoricamente, data priorità all'unificazione politica rispetto all'allargamento della Comunità. Ma la scelta fra le due strade da seguire è stata dettata successivamente dai fatti. Il rifiuto di De Gaulle di procedere verso l'unificazione politica, almeno nel senso in cui essa era intesa ed auspicata da altri *partners* europei, ha fatto ripiegare l'Italia sull'alternativa dell'allargamento, pur con una costante insistenza affinché la Comunità allargata non rinunciasse ad un ideale di unificazione. La nostra concezione fortemente unitaria della Comunità poteva riuscire ostica, almeno a breve termine, ad alcuni dei candidati; ad esempio agli stessi britannici. Era stata, del resto, questa, una delle obiezioni francesi alle nostre posizioni nei confronti dell'allargamento della Comunità sia alla Gran Bretagna che ai paesi nordici. Accettando l'allargamento della Comunità - dicevano i francesi - noi dovevamo renderci conto che rendevamo più difficile, e forse impossibile, il suo sviluppo in senso unitario. Questa era la contraddizione in cui, apparentemente, noi finivamo col dibatterci. La nostra azione ha quindi dovuto tendere a chiarire che l'allargamento della Comunità non poteva essere soltanto un fatto economico, ma doveva essere concepito in

un disegno di carattere politico generale. Questa azione di chiarimento con gli inglesi non è stata certo breve, ma si può dire che la dichiarazione di Londra del 28 aprile 1969 sia stata la prova sostanziale di un'intesa raggiunta.

III

Vi erano molte ragioni — di natura politica, economica e tecnica — perché da parte italiana si desiderasse che la Comunità assumesse dimensioni più ampie. Vorrei ricordarne in questo contesto soltanto due. Innanzitutto, così come essa aveva cominciato a funzionare, la Comunità a Sei si è rivelata ben presto come un organismo, in un certo senso, poco equilibrato. Tutte le volte che in seno ad essa si fosse giunti ad un accordo fra tedeschi e francesi, si poteva pensare che tale accordo non potesse sostanzialmente essere modificato dagli altri *partners* ivi compresa l'Italia. Del resto non era questa la conseguenza stessa della storia dell'Europa moderna, che, dalla guerra dei Trent'anni in poi, era stata un alterno dialogo fra tedeschi e francesi? In pratica le cose non si sono mai presentate in forma così elementare e, in un certo senso, così drastica. Ma non vi è dubbio che, sostanzialmente, il funzionamento della Comunità era condizionato in maniera quasi determinante da Parigi e da Bonn. L'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità modifica senza dubbio questo stato di cose. Non è detto che questa nuova condizione debba essere sempre a nostro vantaggio. Senza dubbio, tuttavia, sarà a vantaggio di un gioco più largo e più libero in seno alla Comunità.

Vi è poi una seconda ragione, forse anche più importante. In questi lunghi anni in cui la Comunità ha praticamente *piétiné sur place* si è notato un logoramento pericoloso dell'idea europea, dovuto in gran parte alla burocratizzazione degli istituti europei ed allo sfiorire degli slanci che ne avevano accompagnato la nascita. L'ingresso della Gran Bretagna e degli altri paesi candidati alla CEE può e deve essere un elemento essenziale, come del resto possiamo già constatare, per dare nuovo impulso all'idea stessa di una nuova Europa.

IV

Se noi riandiamo oggi alle vicende del negoziato con la Gran Bretagna di dieci anni or sono, è facile vedere che il suo esito negativo non è tanto da attribuire a ragioni tecniche o di carattere personalistico, quanto a motivi, per così dire, storici. Tra di essi, ancora più che le cosiddette relazioni speciali dell'Inghilterra con gli Stati Uniti, occorre mettere in prima linea i rapporti di Londra con gli altri Stati del Commonwealth, che rendevano arduo, sia da un punto di vista tecnico che da quello psicologico, l'ingresso britannico in Europa.

Del resto si noterà che un'analogha difficoltà ad accettare le tesi di una costruzione europea si era verificata anche in Francia fino all'emancipazione dell'impero coloniale francese e, soprattutto, fino alla fine della guerra di Algeria. La liquidazione della crisi algerina fu senza dubbio alla base del riorientamento della politica di Parigi in un senso europeistico, anche se in una prospettiva ed in forme differenti da quelle da noi auspiccate.

Oggi la situazione del Commonwealth è profondamente cambiata. Si può dire che l'Inghilterra non ha anche essa alternative, sia per la sua politica commerciale che per la sua politica *tout court*, ad un più attivo ed impegnato orientamento europeo. Ma dieci anni or sono la situazione era diversa e sarebbe un errore dimenticarlo.

V

Una conseguenza della posizione che la Gran Bretagna prese nei confronti degli Stati continentali al momento della negoziazione e della stipulazione dei Trattati di Roma fu la scissione dell'Europa occidentale in due zone economiche distinte: la C.E.E. e l'E.F.T.A. Si è trattato di un fatto che, per quanto deprecabile da un punto di vista astrattamente europeistico, trova anch'esso una giustificazione storica. Tuttavia, la divisione dell'Europa occidentale in due zone con caratteristiche differenti era un fattore preoccupante, ancor più che da un punto di vista economico, da un punto di vista politico (anche se poteva, in piccola parte, considerarsi conseguenza di una concezione fortemente e dichiaratamente unitaria della Comunità).

Ne risultavano, in Europa, due aree, una delle quali incline, almeno teoricamente, ad una rapida integrazione; la seconda, invece, che aveva le caratteristiche di una semplice zona di libero scambio, indirizzata ad una politica molto più prudente e, almeno in parte, costituita da Stati con tradizioni neutralistiche, e quindi non in grado di partecipare a pieno titolo alla costruzione europea, come essa veniva auspicata agli inizi degli anni sessanta.

Accettando queste premesse, si comprende la concezione gollista secondo la quale l'allargamento della Comunità avrebbe finito per portare soltanto ad una più ampia zona di libero scambio, in cui sarebbe andato dissolvendosi ogni elemento di integrazione europea. D'altro canto è caratteristico della concezione italiana il fatto che, ancora nel '64, svolgendo la cosiddetta teoria dell'associazione alla Comunità, il governo di Roma sostenesse che non si poteva concepire l'associazione di stati europei alla organizzazione se non come fase transitoria in vista della loro successiva piena adesione.

L'esistenza di queste due zone economiche, soprattutto in una fase di evoluzione politica, era comunque un fattore di debolezza per tutta l'Europa occidentale, permettendo ai paesi terzi di giocare di volta in volta gli interessi di una delle zone contro quelli dell'altra.

La fine di questo stato di cose è senza dubbio uno dei risultati più positivi del recente allargamento della Comunità. Esso pone termine praticamente all'EFTA (anche se da qualche parte ne è stata auspicata una qualche sopravvivenza) e costituisce la premessa per un più ampio sviluppo degli stati occidentali sulla base di una sempre più sostanziale integrazione economica. Esso pone poi la Comunità, specie dal punto di vista economico, in una posizione di particolare responsabilità e prestigio di fronte a tutte le zone esterne.

VI

Non ci si deve nascondere, tuttavia, che la trasformazione delle strutture dell'Europa occidentale finora raggruppate nella CEE e nell'EFTA è appena al suo inizio e costituisce uno dei problemi essenziali dell'attuale fase storica. Non dobbiamo poi dimenticare che, anche se tutti i quattro paesi candidati ratificheranno i trattati di adesione, resteranno al di fuori della Comunità una serie di paesi europei di grande importanza economica e politica. I rapporti con tali paesi, già raggruppati in gran parte nell'EFTA, costituiscono senza dubbio uno degli aspetti più urgenti del riallineamento degli stati dell'Europa occidentale.

Nel corso della preparazione del vertice dell'Aja, da parte francese si era insistito sulla necessità che, contemporaneamente con i negoziati con i paesi candidati, si portassero a termine i negoziati tendenti a sistemare i rapporti fra la Comunità allargata e i paesi non candidati.

Questo parallelismo aveva in quel momento sollevato vari sospetti, temendosi, da parte di alcuni, che esso potesse costituire un'ulteriore remora alla conclusione positiva del negoziato con Londra e con le altre capitali interessate. Occorre tuttavia dire che l'esigenza contenuta nella formula francese era esatta e preveggenze.

La presenza predominante dell'Inghilterra nell'EFTA dava a tale organizzazione un indubbio valore politico. Ci si può domandare quale sarebbe il valore, oggi, nel nostro continente, di un'EFTA ridotta nelle sue dimensioni e nel suo potenziale, e non più ancorata a Londra.

Dato che vari fra i paesi candidati nemmeno in una prospettiva a più lungo termine potrebbero chiedere l'associazione, sarebbe forse opportuno immaginare un qualche diverso tipo di rapporto speciale che possa permettere ad essi un dialogo interno e permanente con la Comunità. Ciò vale anche per i paesi europei associati e per quelli che, in Europa o fuori d'Europa, hanno con la Comunità particolari rapporti o li hanno finora avuti coi paesi candidati.

Ci troviamo di fronte quindi ad un problema di grande importanza: la sostituzione delle strutture che l'Europa occidentale ha avuto negli ultimi decenni (CEE ed EFTA) con un nuovo sistema economico centrato sulla CEE, ma al quale anche gli altri stati industrializzati europei devono sentirsi liberamente

interessati.

Ci si può domandare, al riguardo, se non possa immaginarsi che il futuro vertice europeo possa prevedere un qualche speciale contatto (ed eventualmente una conferenza) di tutti i paesi dell'Europa occidentale, che hanno rapporti anche non istituzionalizzati con la Comunità, per esaminare un'organizzazione più razionale di tutte le loro relazioni. Ciò sarebbe tanto più importante in vista della conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea, in cui sarebbe certamente auspicabile che l'Europa occidentale potesse presentarsi, soprattutto nel settore economico, se non su posizioni unitarie, almeno su posizioni largamente concordanti.

VII

L'importanza dell'allargamento della Comunità la si può misurare dalle reazioni che esso ha provocato: reazioni intense, ma di carattere prevalentemente o esclusivamente economico, da parte degli Stati Uniti; non meno intense e di carattere prevalentemente politico da parte di altri settori. Non si poteva del resto immaginare che uno sviluppo, che apre la strada a possibilità politiche di grande portata, non desse origine a ripercussioni perfino di carattere drammatico.

Comunque, anche limitandoci al campo economico, movimenti di adattamento alla nuova realtà da parte di tutti i paesi terzi sono inevitabili e occorre prepararsi a darvi adeguata risposta. Le reazioni americane sono state senza dubbio energiche, pur senza toccare il principio dell'opportunità di un rafforzamento politico dell'Europa, principio che rimane dichiaratamente uno dei cardini della politica estera di Washington.

La reazione sovietica merita di essere attentamente studiata. Essa si può definire, per il momento, complessa, misurata e prudente. Del resto, in pendenza della ratifica dei trattati di Varsavia e di Mosca, il settore europeo presenta una sensibilità, che i russi non possono ignorare. A più lunga scadenza, si dovrebbe pensare che ci si possa convincere a Mosca che, dal punto di vista economico, l'Unione Sovietica non ha nulla da temere — e anzi ha molto da sperare — da un'Europa economicamente più forte. Non è questo, certo, il solo aspetto sotto cui l'allargamento della Comunità può essere valutato: ma anche in relazione ad altri settori Mosca dovrebbe rendersi conto, a meno breve scadenza, della necessità e dell'utilità dell'Europa.

Qui cade il cosiddetto problema del riconoscimento della CEE da parte dei paesi comunisti. Com'è noto, il negoziato Est-Ovest, che è stato introdotto dalla *Ostpolitik*, si dovrebbe basare sul riconoscimento delle realtà esistenti. Tale riconoscimento è stato praticamente effettuato da parte occidentale nei confronti delle realtà fisiche che interessano i paesi dell'Est (frontiere e linee di demarcazione). Sarebbe equa contropartita che i paesi dell'Est a loro volta riconoscessero le realtà economiche e giuridiche che l'Occidente ha saputo creare in questi decenni.

E' certo significativo che questo parallelismo sia stato ammesso (sia pure con un certo ritardo, i cui motivi meritano di essere studiati) nel discorso di Breznev ai sindacati del 19 marzo di quest'anno. Senza dubbio la costruzione europea è una delle più significative azioni compiute dall'Occidente in questo dopoguerra. Ed è anche vero che essa è un fatto non facilmente spiegabile, nell'ottica orientale, non solo perché ha posto fine ad ogni possibilità di attrito politico tra gli stati europei, idoneo a dare origine a nuovi conflitti continentali, ma perché ha smentito le previsioni comuniste di un accentuarsi delle contraddizioni del mondo capitalista (il quale fra l'altro in questi anni ha fornito la prova di una rinnovata vitalità delle sue strutture). Se, da questo punto di vista, si comprende che sia stato e rimanga difficile all'URSS e ai Paesi satelliti di riconoscere la costruzione europea, un esame realistico della situazione dovrebbe indurre il Cremlino, a tempo opportuno, a trarre le conseguenze che emergono dai dati obiettivi che esso ha ed avrà dinanzi.

VIII

Occorre senza dubbio evitare che il consolidamento dell'Europa occidentale porti, quasi per ragioni fisiche, ad un aumento della tensione e degli attriti con l'Europa orientale. Da parte di certi teorici di ispirazione marxista si è preteso che la costruzione europea tenda a costituire un concentramento di potere con conseguenze estremamente pericolose per la sicurezza del nostro continente. Si tratta, evidentemente, di una presentazione tendenziosa e semplicistica, basata sopra una concezione in gran parte superata delle linee di

sviluppo del mondo capitalista. Anche se ognuno di noi, in Occidente, può rendersi conto di quanto una simile concezione non corrisponda alla realtà, non è tuttavia meno vero che, ad ogni ulteriore passo verso l'unificazione dell'Europa occidentale, sembrerebbe opportuno far corrispondere, quasi per ragioni di equilibrio, un qualche gesto nei confronti dei paesi dell'Est; o, se si vuole, un approfondimento del dialogo, degli scambi, della cooperazione con tali paesi. Questo parallelismo, evidentemente, non è valido per i soli paesi dell'Est, ma per essi, anche per la contiguità geografica, acquista un peso particolare.

E', questo, un principio che deve essere tenuto presente anche nell'impostazione, da parte occidentale, della conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea. E' evidente, infatti, che una conferenza europea che si svolgesse prima del consolidamento della Comunità nelle sue nuove forme, potrebbe trovare la Comunità stessa in crisi, e soprattutto in crisi per quanto concerne i suoi rapporti cogli altri stati dell'Europa occidentale. Sarebbe quindi logico che la conferenza, almeno nella sua fase sostanziale e di eventuali decisioni, avesse luogo in connessione col raggiungimento di tappe significative nell'evoluzione degli stati dell'Europa occidentale. Anche per quanto concerne l'eventuale ordine del giorno della conferenza, sarebbe preferibile immaginarne un'impostazione che consenta di commisurare eventuali decisioni al progressivo approfondimento della Comunità occidentale, anche se ciò pone problemi non facili, che si riflettono sopra le stesse procedure preparatorie della conferenza e sopra le fasi in cui essa potrebbe svolgersi.

Comunque, fin dal periodo attuale, si dovrebbero probabilmente mettere allo studio misure, sia pure di minore ampiezza, specialmente in campo economico, atte ad indicare chiaramente la correlazione che, nello spirito dei paesi occidentali, esiste fra il rafforzamento della Comunità e l'intenzione di sviluppare una crescente collaborazione anche con i paesi dell'Europa orientale.

IX

Per analoghe considerazioni di carattere, per così dire, fisico, l'allargamento della Comunità deve accompagnarsi, sotto pena di indebolimento dell'organizzazione, ad un rafforzamento della cooperazione europea (il cosiddetto "approfondimento" delle Comunità) di cui l'unificazione politica costituisce un aspetto essenziale. Era stata, questa, una delle preoccupazioni messe avanti da De Gaulle quando aveva espresso il timore che, col passaggio da sei a dieci membri, la Comunità potesse trasformarsi da comunità vera e propria in una semplice zona europea di libero scambio. Nel pensiero francese più recente si è potuta invece constatare la disposizione a vedere ogni misura di allargamento accompagnata da corrispondenti misure di approfondimento. L'accettazione di questo parallelismo fu uno dei risultati più significativi del vertice dell'Aja; ed è forse auspicabile che esso trovi conferma nel prossimo vertice europeo e nella vita futura della Comunità. In base a tale principio di approfondimento, secondo le proposte francesi, si dovrebbe mirare ora alla realizzazione dell' "unione economica e monetaria"; mentre, da parte italiana, si è fatta presente la necessità di mettere allo stesso tempo l'accento sugli sviluppi sociali della Comunità.

Per quanto i lineamenti di queste misure di approfondimento siano ancora in gran parte imprecisi, non vi è dubbio che il concetto di accompagnare la graduale estensione della Comunità con misure che tendano a consolidarne la struttura è sostanzialmente esatto e merita anch'esso di essere tenuto fermo nella previsione degli sviluppi dell'organizzazione.

Occorre preoccuparci al tempo stesso della possibilità che l' "approfondimento" si manifesti in forma squilibrata; e ciò in relazione al criterio settoriale che finora è stato preso a modello e che in un certo modo ricalca, a venti anni di distanza, la concezione di un'Europa costituita da un fascio di comunità settoriali. Da questo punto di vista l'iniziativa italiana tendente a mettere in primo piano gli aspetti sociali della Comunità, e tra essi la cosiddetta politica regionale, è senza dubbio importante, proprio per il suo significato riequilibratore.

Ci si può, infine, chiedere se sia sufficiente che decisioni di tanta portata e di tale peso per il futuro degli stati dell'Europa occidentale possano essere prese solo a distanza di tempo in occasione dei cosiddetti vertici europei, senza la possibilità di un loro continuo aggiornamento e di un loro adattamento alle circostanze. Occorrerebbe, al riguardo, disporre di un sistema più flessibile, anche se meno solenne, che consenta di volta in volta di emendarle e di completarle. La storia recente della Comunità, e in particolare la storia del periodo

in cui essa si è fondata essenzialmente sul mercato agricolo comune, è una prova degli inconvenienti di tale sviluppo non coordinato e della necessità di impedire il loro ripetersi.

Tutto ciò ci porta alla questione della riforma delle istituzioni e dell'integrazione politica, che sostanzialmente costituiscono un aspetto essenziale del problema dell' "approfondimento". E' un campo, questo, su cui non è il caso di inoltrarci oggi. Forse si potrebbe dire soltanto che l'unificazione politica potrebbe essere raggiunta — o agevolata — attraverso strade differenti da quelle che tradizionalmente sono state finora percorse. A fianco dei progressi costituzionali verso un'Europa federale o confederale, di cui si è parlato, si ' potrebbe pensare a decisioni che, pur senza rilevanza costituzionale, siano tali da indicare una ferma volontà unificatrice. In tale cornice si potrebbe pensare all'istituzione di una cittadinanza europea, che potrebbe garantire a tutti i cittadini degli stati membri, sia pure a certe condizioni ed a certe scadenze, l'eguale godimento di tutti i diritti civili e politici. Sarebbe un passo verso l'unificazione, compiuto, per così dire, dal basso, cui è facile immaginare possano accompagnarsene altri di non minore significato.

Fra questi vorrei ricordare la possibilità di uno studio, che potrebbe essere affidato dai governi ad un gruppo di eminenti personalità, sull'Europa negli anni '80. Esso dovrebbe presentare un quadro della vita europea in tutti i suoi aspetti, che mostri la possibilità di costruire nel nostro continente una società libera e aperta, non ignara delle sue tradizioni, ma non rigidamente legata ad esse, in piena espansione economica e, soprattutto, culturale. Come l'Epitaffio di Pericle ha fatto per la società ateniese, tale quadro dovrebbe presentare, soprattutto ai giovani europei, un modello ideale — obiettivamente differente, ad esempio, da quello delle società comuniste e della società americana — capace di attrarre gli spiriti come un altro esempio di organizzazione umana.

Esso sarebbe la vera giustificazione della costruzione europea, che non può essere accettata — né è accettata soprattutto dai giovani — sulla base del semplice sviluppo economico e del pieno impiego, ma come la realizzazione di un tipo di convivenza più stimolante e più attraente dei sistemi attuali.

Se poi è vero che, nella nostra società in così rapido progresso, l'Europa degli anni '80 sarà costituita solo in parte — ed in piccola parte (forse solo per il 25/1) — dall'Europa attuale e per il resto da un'Europa tutta da immaginare e da costruire, allora ci si può domandare se non avesse ragione Louis Armand nell'esortarci a mettere insieme il nostro futuro, ancora prima che il nostro passato, fatto di storia, di tradizioni, di istituti che tutti, in fondo, ci fanno diversi e che sono così difficili da amalgamare.

Il neo-europeismo dovrebbe così puntare sulla costituzione di grandi imprese europee comuni, che dovrebbero offrire il tessuto connettivo della struttura economica — ma anche culturale e sociale — del nostro continente. E' quello che si è cercato di fare, del resto, nel corso del nostro Risorgimento subito dopo l'unificazione del nostro paese, sia pure spesso inconsciamente e con pochissimi mezzi e, peraltro, in una società in lentissimo sviluppo in cui il peso del passato finiva per essere preponderante. Nel nuovo e più fervido tessuto europeo, un'operazione del genere sarebbe certamente più logica e più fruttuosa.

Problema diverso da quello dell'unificazione politica, e del resto già avviato in qualche modo ad una sua attuazione, è quello della consultazione fra i vari stati europei, che dovrebbe portare gradualmente ad una vera e propria politica concordata.

In quest'ordine di idee si è parlato spesso delle possibilità di una difesa europea integrata. Il discorso, che è certo di grande interesse, richiede una disamina a parte. Quello che si può dire oggi, in base all'esperienza di questi anni, è che l'approvazione del trattato della CED non avrebbe risolto, in senso adeguato, il problema della difesa europea. Una difesa europea autosufficiente è, molto probabilmente, un obiettivo che non può essere realisticamente raggiunto negli anni avvenire; ed è, questa, una constatazione che, se accettata, deve comportare conseguenze sulla concezione che noi possiamo farci, almeno a breve scadenza e per un periodo che potremmo considerare transitorio, della costruzione europea.

X

Le considerazioni finora svolte fanno astrazione, almeno in linea di massima, dalla situazione politica generale, in cui solo, invece, la costruzione europea prende un senso e un valore.

Sarebbe infatti un grave errore il considerarla come un esperimento “in vitro”, di cui non sono mutati, negli anni, anzi nei decenni, gli essenziali dati obiettivi. Nella situazione internazionale attuale è evidente che una costruzione europea non può attuarsi contro la volontà di quelle che ancora sono le massime potenze, gli USA e l'URSS. Di conseguenza non si può pensare che essa possa verificarsi se non, almeno, con la comprensione e con l'appoggio di Washington e in condizioni di sicurezza, garantite dal deterrente americano.

Questo è un punto fondamentale, che non è sostanzialmente mutato e che è forse più vero oggi che nel passato, in relazione alla situazione dinamica in cui ci troviamo.

Un nuovo elemento di indubbio rilievo è poi la posizione che la Cina, inserendosi in una posizione di indubbio prestigio nella vita internazionale, ha preso recentemente in favore dell'unità europea. Si tratta di una posizione che conta, ancor più che per i suoi riflessi immediati, per le conseguenze che essa può avere in avvenire, in particolare sull'evoluzione dell'atteggiamento sovietico. La posizione cinese, di cui si possono comprendere le ragioni contingenti e non contingenti, ha comunque fin d'ora un peso all'interno dell'Europa, nel senso che tende a modificare la posizione delle sinistre europee rispetto al problema dell'unificazione.

Sarebbe tuttavia un errore considerarci fino ad oggi in un mondo tripolare e un errore forse maggiore pensare che la co-costruzione europea possa aver luogo, anche in un mondo tripolare, col solo appoggio cinese.

In questa più ampia cornice internazionale, i progressi euro-peistici debbono essere immaginati in una certa gradualità; ma non sono pensabili in concreto se non in rapporto ad una vera e propria crescente azione politica della Comunità, tendente ad ottenere, di volta in volta, un adeguato appoggio internazionale ai suoi obiettivi di sviluppo. Al di là delle formule, del resto forse troppo semplici e troppo tecniche, che esprimeranno i principi cui debbono ispirarsi i rapporti della Comunità con i vari paesi industrializzati, con i paesi dell'Est e coi paesi in via di sviluppo, occorrerà fare uno sforzo più intenso alla ricerca di basi politiche atte a facilitare, anche all'esterno, l'evoluzione della Comunità.

La possibile influenza di fattori estranei alla nostra zona sugli sviluppi di una costruzione europea può essere facilmente valutata qualora si tengano presenti, ad esempio, le eventuali conseguenze di un rallentamento e di un arresto del processo diplomatico attualmente in corso sotto il nome di *Ostpolitik*. Non vi è dubbio che, se un simile arresto dovesse verificarsi, esso non potrà non ripercuotersi, a breve scadenza, sopra gli sviluppi europei. Ciò riguarda in particolare la conferenza europea, ma non è affatto inverosimile che abbia anche riflessi all'interno della Comunità, per quanto concerne sia il coordinamento delle politiche estere dei paesi membri, sia il rafforzamento delle strutture istituzionali e gli sviluppi politici.

XI

Forse non è impossibile, a questo punto, di tentare, almeno in una prima approssimazione, una valutazione del significato dell'attuale allargamento della Comunità. Esso, più che chiudere una fase della costruzione europea, ne introduce una nuova, estremamente importante e nello stesso tempo estremamente delicata. Si tratta - come ho avuto occasione di sottolineare - della “ristrutturazione” dei rapporti tra tutti i paesi dell'Europa occidentale in conseguenza della scomparsa dell'EFTA (anche se si dovessero realizzare le recenti proposte di Kreisky per una piccola unione doganale dei quattro membri restanti); e quindi di un'operazione, anche soltanto dal punto di vista tecnico, di grandissima complessità, che comporta necessariamente variazioni rapide della situazione attuale. Essa è resa più difficile dal fatto che viene portata a compimento da tecnici nel loro naturale egoismo. Da una fase di relativa stabilità, basata sopra le strutture della CEE e dell'EFTA, stiamo passando ad una fase di movimento con la necessità di un nuovo allineamento, rispetto alla Comunità, di tutti gli stati dell'Europa occidentale.

Né si devono dimenticare i rapporti della Comunità con numerosi stati, legati alla Gran Bretagna da particolari legami economici e finanziari, rapporti anch'essi in vario modo alterati e condizionati dall'ingresso della Gran Bretagna nell'Europa.

Questa gigantesca operazione di riallineamento delle correnti commerciali ed economiche, che interessa i paesi occidentali e alcuni paesi in via di sviluppo, se portata a termine con rapidità e con prudenza, avrà senza dubbio un significato positivo. Almeno a breve scadenza, essa costituisce tuttavia un momento di crisi, come del resto avviene in campo militare in occasione del passaggio di una grande unità da una formazione ad un'altra. Tale crisi è resa più grave dalla coincidenza di essa con la crisi monetaria, originata dalla dichiarazione di non convertibilità e poi dalla svalutazione del dollaro; e con la conseguente necessità di una risistemazione dei rapporti commerciali e finanziari con gli Stati Uniti — fatti, ambedue, che non erano stati affatto scontati nel corso del lungo e recente negoziato di Bruxelles. I soli termini del problema possono dimostrarne l'ampiezza, innanzitutto dal punto di vista economico e commerciale, ma anche dal punto di vista politico. Raramente, in questi ultimi anni, sono stati in discussione contemporaneamente temi che possono aver una tale importanza per l'avvenire dell'Occidente e che consentono una così grande possibilità di interventi nel tessuto europeo anche da parte di stati estranei alla Comunità.

Come in ogni circostanza in cui ci si trova di fronte ad una situazione in movimento, è difficile prevedere quale possa essere l'esito dei vari negoziati in corso. Siamo di fronte ad una serie di operazioni complesse, i cui risultati sono obiettivamente collegati. Essi potranno essere più o meno positivi secondo l'abilità che i paesi occidentali, ed in particolare i paesi della Comunità, sapranno dimostrare durante il loro corso.

Per il momento si può dire che una delle condizioni essenziali per la riuscita dell'operazione è la solidarietà, durante tutta questa fase, dei vari paesi occidentali. Ciò vale innanzitutto per la ratifica degli accordi di adesione da parte dei paesi candidati, ratifica che dobbiamo augurarci possa avvenire senza difficoltà. In secondo luogo ciò comporta la necessità di procedere al cosiddetto approfondimento della Comunità sia dal punto di vista dei suoi scopi (a ciò mira l'unificazione economica e monetaria, nel senso che ho sopra indicato) sia dal punto di vista delle sue strutture (e a ciò tendono le riforme istituzionali e soprattutto lo sviluppo dell'unificazione politica). Sono, queste, le basi minime su cui la Comunità può portare a termine con successo operazioni di tale importanza.

Su queste premesse può essere al tempo stesso immaginata una politica dei rapporti della Comunità sia con gli altri paesi industrializzati, sia con i paesi dell'Est, sia con i paesi in via di sviluppo. Essa sarà innanzitutto una politica economica, ma dovrà essere impostata fin d'ora su di una concezione politica dell'Europa.

Per quanto riguarda l'Italia, è chiaro che non vi è molto da cambiare in quelli che sono stati i principi ispiratori della nostra politica europeistica. Si può forse prevedere che nei prossimi anni l'accento possa spostarsi dal tema dell'allargamento della Comunità a quello del suo approfondimento e particolarmente a quello del suo sviluppo in campo politico. Ma, mentre è chiaro che soprattutto gli sviluppi verso l'unificazione politica restano un argomento molto delicato, che occorre affrontare con pazienza, ma anche con ogni cautela, non si deve dimenticare che il tema dell'allargamento della Comunità, inteso in senso politico ancor più che costituzionale, rimarrà nei prossimi anni forse il più importante ed urgente da affrontare. Sempre in tema di sviluppi politici europei, ci si può domandare infine se, per superare l'attuale fase di consultazioni politiche, non si possa immaginare qualche diverso modo che possa avvicinarci ai nostri scopi, senza per il momento proporci obiettivi di carattere costituzionale. Ma questo è un discorso che forse potrà essere ripreso più tardi, anche in base ai risultati del vertice europeo a dieci, che potrà permettere di impostare gli obiettivi a media scadenza della Comunità.

Il panorama di domani è quindi denso di problemi, forse anche più urgenti di quelli che abbiamo incontrato nel passato. Occorrerà saperli affrontare con costanza e con decisione.