

"La richiesta inglese di revisione" in Affari esteri (Aprile 1974)

Source: Affari esteri. Aprile 1974, n° 22. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera. "La richiesta inglese di revisione", auteur:Davidson, Ian , p. 41-52.

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

URL:

http://www.cvce.eu/obj/la_richiesta_inglese_di_revisione_in_affari_esteri_aprile_1974-it-c14208cb-7f0c-461b-923c-ae9b48a08791.html



Last updated: 22/12/2016

La richiesta inglese di revisione

di Ian Davidson

La decisione del governo inglese di « rinegoziare i termini dell'entrata » è quanto di meglio sia mai accaduto alla Comunità europea da quando il général De Gaulle andò al potere nell'estate del 1958. Potrà sembrare un atroce paradosso, questo, così palesemente assurdo da riuscire inaccettabile per ogni « buon europeo » benpensante. Dopo tutto, ognuno sa che il général rigetto le implicazioni politiche del trattato di Roma; che fece del suo meglio per « rinegoziare » il principio soprannazionale del voto a maggioranza, durante la crisi dei sette mesi nel 1965; e che durante gli undici anni che fu al potere il maggiore ostacolo all'integrazione europea fu costituito dal suo orgoglio nazionalistico. Posso dunque attendermi di essere preso sul serio se dico che la politica europea del governo laburista è (o, per dirla con un po' più di modestia, può essere) quanto di meglio sia capitato alla Comunità dall'avvento del général de Gaulle?

Forse dovrei spiegare questa proposizione con un'altra, che a qualcuno può sembrare ugualmente assurda: la decisione di rinegoziare è, o può essere, una cosa particolarmente buona per la Comunità, perché il governo inglese non sa ciò che vuole conseguire. Con questo non intendo dire che il governo non sa se, in fin dei conti, desidera rimanere nella Comunità o lasciarla, benché tale questione sia aperta a molte incertezze. Molto più semplicemente, voglio dire che il governo non sa quali cambiamenti di fatto voglia nella Comunità come condizione necessaria per rimanervi. Riconosco che andei termini di ingresso può risolversi in un grande contributo al processo di integrazione, perché dovrebbe costringere i governi (e non ultimo quello inglese) a riflettere seriamente alle implicazioni dell'integrazione europea e a domandarsi se effettivamente credono in tutte le promesse, i programmi e le professioni di intenzione da essi (o dai loro predecessori) sottoscritte negli ultimi diciotto mesi. Se arriveranno alla conclusione che ci credono, bisognerà che in futuro agiscano in maniera assai diversa; se no, ammetteranno forse che hanno cambiato idea.

L'incertezza del governo britannico sui suoi scopi effettivi ha, a questo proposito, un suo particolare valore, perché significa che si devono affrontare le ben più ampie questioni relative alla natura e agli obiettivi di fondo della Comunità europea. Certo, il manifesto del partito laburista cercava di essere abbastanza esplicito sugli ingredienti che sarebbero necessari per una rinegoziazione soddisfacente; e, come era prevedibile da parte di un partito all'opposizione, cioè non interamente in contatto col mondo reale e per giunta profondamente diviso sul tema dell'Europa, esso includeva un buon numero di punti pressoché privi di significato. Ma, una volta spazzata via tutta la cianfrusaglia, ci si trova dinanzi a due grossi problemi: i vantaggi e gli svantaggi della politica agricola comune, e i contributi nazionali al bilancio comunitario con i relativi ricavi.

Ora, si deve pur convenire che questi due settori della politica comunitaria non possono essere isolati dai problemi più fondamentali dell'integrazione europea. Non è qui il caso di addentrarsi in un'analisi dettagliata delle virtù e dei vizi della politica agricola, anche se essa ha certamente molti vizi e può forse avere anche qualche virtù fin qui insospettata, a prescindere cioè dai vantaggi economici che reca a particolari paesi o interessi settoriali. Il punto essenziale della politica agricola è che, in termini economici, essa rappresenta fin qui la più grossa politica divisata dalla Comunità; che, qualunque apologia se ne faccia, essa è intesa ad aiutare la Comunità agricola e non il consumatore; che non solo si prende la parte di gran lunga maggiore del bilancio comunitario, ma che, per definizione, il suo costo è incontrollabile e imprevedibile. Si deve anche aggiungere che, dai 1967, ai due dogmi originari della politica agricola, — preferenza comunitaria e finanza comunitaria — se ne è aggiunto un terzo — i prezzi comuni — il quale viene ora più onorato con la trasgressione che con l'osservanza e che pure rimane un dogma intoccabile, nonostante la quasi universale realtà della fluttuazione dei cambi.

Per quanto riguarda gli introiti, il punto essenziale relativo al bilancio è che dall'anno prossimo la Comunità avrà le sue « proprie risorse », e cioè le entrate derivante dai diritti doganali sui prodotti industriali e le tasse di importazione su quelli agricoli (meno del 10% per i costi di esazione), più un'entrata equivalente alla tassa sul valore aggiunto in ogni Stato membro fino all'1%. Questo è un congegno estremamente razionale in un'unione doganale e non c'è ragione per cui ogni Stato membro debba trattenersi le entrate derivanti dai

diritti o dalle tasse sull'importazione, mentre l'imposta sul valore aggiunto tenderà ad essere con molta approssimazione proporzionata alle ricchezze nazionali. In un senso limitato, si tratta di un congegno quasi fédérale; dai momento in cui la Comunità come tale ha le proprie inalienabili risorse, essa diviene molto più indipendente dei governi degli Stati membri.

Ma le caratteristiche che definiscono un sistema federale vitale devono essere: primo, che esso sia controllabile federalmente e, secondo, che esso sia equo in modo convincente. Ora, quanto al primo punto, è chiaro che la Comunità non ha alcun metodo per controllare il costo della politica agricola, e non può averlo senza introdurre in essa importanti emendamenti; i poteri che il Parlamento europeo otterrà per influire sul volume della spesa possono essere importanti simbolicamente, ma in pratica saranno irrisori, mentre saranno un poco più ampi poteri del Consiglio dei Ministri. Né il Parlamento né il Consiglio avranno latitudine sufficiente per decidere come si debba finanziare il bilancio.

Per quanto riguarda la questione dell'equità, il sistema quasi fédérale di finanziamento può sembrare accettabile soltanto in tre evenienze: una profonda consapevolezza, in tutti gli Stati Membri, di un'ampia comunanza di interessi economici e politici; un sufficiente equilibrio, in tutti gli Stati membri, tra introiti e spese; o, fra i due, uno squilibrio che non sembri eccessivo alla luce di altri vantaggi.

Ora, e perfettamente chiaro che la prima di queste condizioni non esiste; gli Stati membri possono parlare di union e economica e monetaria, ma stanno bene attenti a non fare niente che la renda possibile, e i dibattiti nel Consiglio dei Ministri assomigliano più a controversie tra avversari che a discussioni tra colleghi. E' chiaro altresì che la seconda condizione non è mai esistita; la Francia è sempre stata il maggior beneficiario del bilancio, e la Germania è sempre stata il maggior contribuente, e il funzionamento della politica agricola trasferirà sulla Gran Bretagna un ruolo anche più forte di contribuente in perdita, verso la fine di questo decennio. La terza condizione è esistita nel passato, nel senso che la Germania era disposta a fare sacrifici finanziari in cambio degli altri vantaggi, politici ed economici, derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità, e, essendo nella Comunità il paese più ricco poteva sostenere un tale contributo con relativa facilità; ma è chiaro che i successivi governi tedeschi sono diventati via via più insofferenti di questo stérile flusso di denaro verso altri Stati membri, non compensato da un qualche significativo progresso politico o da un qualche significativo miglioramento delle direttive politiche per cui quel denaro è speso. Il governo conservatore di Edward Heath era disposto ad accettare l'inevitabilità di un peso finanziario, in parte perché lo considerava (e anche il governo francese) come prezzo per l'appartenenza alla Comunità, e in parte perché sperava che alla lunga questa appartenenza avrebbe apportato vantaggi economici capaci di facilitare alla Gran Bretagna il pagamento del conto.

Non si può sapere, finora, se questa speranza fosse fondata o no. Se l'appartenenza alla Comunità dovesse contribuire a trasformare l'economia inglese, questo processo richiederebbe inevitabilmente un certo número di anni; il governo Heath cercò di migliorare la colonna degli introiti nella pagina del bilancio sollecitando un fondo régional di cui la Gran Bretagna avrebbe beneficiato, ma ha perso le elezioni prima che il fondo fosse istituito. Una cosa si può dire, fino a questo momento, che l'economia inglese è una delle più deboli della Comunità, e che l'Inghilterra ha davanti a se la prospettiva di essere il maggior contribuente netto del bilancio comunitario.

Non mi sognerei di sostenere che questa sia una situazione ingiusta, in senso morale. Io credo che l'Inghilterra abbia bisogno di essere nella Comunità, come credo che la Comunità abbia bisogno dell'Inghilterra. Dal momento che l'accettazione della politica agricola e delle norme finanziarie era il prezzo irriducibile per l'ingresso, credo che il governo di Heath avesse ragione di accettarlo; e, se fosse rimasto in carica, credo che avrebbe cercato di ridurre gli svantaggi in modo graduale e costruttivo. Ma indiscutibilmente la situazione era intrinsecamente instabile. Il governo francese era nel pieno diritto di negoziare con quanto più vantaggio poteva; ma appunto questa espressione sottolinea la natura antagonista della Comunità quale è oggi; e conducendo una trattativa che manifestamente risultava iniqua e non compensata da alcun vantaggio attuale, politico o economico, il governo francese si esponeva da se stesso al pericolo di una contestazione del negoziato.

La forma précisa di questa contestazione, mentre scrivo, è incerta; ma tranne il caso che il governo laburista

decidesse, per una ragione o l'altra, di dichiararsi soddisfatto da pochi mutamenti di facciata — e lo ritengo improbabile — questa incertezza, agli effetti del mio ragionamento, non ha importanza. Anzitutto, sembra chiaro che il governo inglese cercherà di spostare la bilancia delle norme della politica agricola un po' più a favore dei consumatori e a svantaggio dei produttori, almeno in Gran Bretagna. È questo si potrebbe ottenere liberando di più le importazioni (dove i prodotti importati costano meno) e al tempo stesso sussidiando, se necessario, i produttori; oppure dando sussidi ai consumatori; o infine rallentando l'ascesa dei prezzi agricoli in Inghilterra. Ma ognuno di questi indirizzi, o anche altri di effetto analogo, rappresenterebbero non una semplice rinegoziazione dei « termini dell'entrata », bensì dei principi di fondo della politica agricola.

In secondo luogo, sembra chiaro che il governo laburista contesterà anche gli aspetti finanziari della politica agricola, il che di fatto significa che contesterà i principi fondamentali del bilancio comunitario.

Di fronte a questa duplice contestazione, gli altri Stati membri hanno due scelte possibili. Possono insistere che le norme attuali sono, se non perfette, almeno immutabili, semplicemente perché sono le norme, e possono quindi rifiutare ogni rinegoziazione, se non per deroghe meramente di facciata o temporanee. Oppure possono accettare di discutere i problemi fondamentali, senza naturalmente impegnarsi in anticipo circa la loro disponibilità a prendere in considerazione cambiamenti di fondo. Come era prevedibile, il loro primo impulso è stato quello di scegliere la prima alternativa. Ma non credo che riusciranno ad evitare la seconda. James Callaghan ha adottato deliberatamente una posizione di « basso profilo » imbarcandosi nel processo di rinegoziazione, in parte per via della complessità dell'impresa, in parte per la necessità di sondare le reazioni degli altri Stati membri, e in parte perché in realtà non capisce molto bene la Comunità. Ma si è assegnato un anno per concludere la rinegoziazione, e in dodici mesi qualsiasi Stato membro è in grado di esercitare pressioni considerevoli sui *partners*, specie se manifesta la chiara intenzione di voler restare nella Comunità. Se gli altri governi cercheranno di evadere dalle questioni fondamentali, non escluderei la possibilità che il governo inglese si serva di tattiche brutali, inclusi l'inosservanza delle norme comunitarie e il non versamento dei fondi al bilancio comunitario, per fare intendere chiaramente che la rinegoziazione deve essere presa sul serio.

Finora la Comunità non si è mai trovata di fronte alla richiesta di una « rinegoziazione di fondo » da parte di uno Stato membro che ritenesse di essere trattato ingiustamente: perciò, siamo virtualmente in territorio incognito. Ma per quanto il Regno Unito e gli altri Stati membri (per ragioni differenti) cerchino di circoscrivere il negoziato, mi sembra inevitabile che esso sfoci in un dibattito, se non altro di corridoio, sui temi di fondo della Comunità: che cosa è la Comunità? che scopo ha? come dovrebbe operare? La politica agricola fu sin dal principio il prezzo pagato per l'adesione francese: la sua *raison d'être* essenziale consiste tuttora nel vantaggio che reca alla Francia. Se è così, sarebbe tempo di cambiarla, dato che la Francia sta diventando uno dei paesi più ricchi del mondo. O, per dirla con la frase più terra terra di Callaghan: « Se loro son qui soltanto per la birra, ebbene, anche noi abbiamo i nostri interessi nazionali ».

Porre questioni del genere è ovviamente sconveniente e sconsiderato. I Sei non discussero mai neanche minimamente gli scopi della Comunità e la politica che costruirono altro non era che un compromesso di mera congettura tra i loro interessi nazionali. Si potrebbe anche dimostrare che non si serve alcuno scopo utile ponendo semplici domande, dal momento che non possono esserci semplici risposte: la Comunità rappresenta molte cose differenti a molti livelli differenti per gente diversa in paesi diversi. Alla meta degli anni '60 i sei ministri dell'agricoltura spesero parecchi mesi per cercare di definire un modello di famiglia coltivatrice come base di una razionale politica dei prezzi; come era prevedibile, si arresero senza speranza.

Ma sembra a me che la Comunità sia giunta a un punto del suo sviluppo in cui è diventato necessario sollevare le questioni fondamentali relative agli scopi dei governi che ne fanno parte. Giunta virtualmente al termine del processo pressoché indolore della liberalizzazione negativa — la rimozione cioè delle restrizioni sugli scambi e i pagamenti tra gli Stati membri — la Comunità è ora di fronte al ben più arduo compito dell'integrazione positiva: l'armonizzazione e la riconciliazione, cioè, delle politiche nazionali mediante lo « sviluppo di un processo decisionale collettivo e costante.

Ora, non si può far funzionare un tale processo decisionale mediante sotterfugi procedurale; l'instaurazione della votazione a maggioranza sarebbe un passo avanti, ma non risolverebbe di per sé nessuno dei problemi

di fondo.

Come ho indicato sopra, il programma per l'unione economica e monetaria è già venuto meno ai suoi intenti e obiettivi, perché gli Stati membri hanno acconsentito all'auto-illusione che un espediente procedurale — le norme di intervento per il serpente monetario — sostituisse adeguatamente i mutamenti radicali ormai indispensabili nella formulazione collettiva delle decisioni. Lo stesso verdetto vale per i ripetuti fallimenti dei tentativi di istituire una politica dei trasporti o dell'energia; se la politica agricola si disintegrerà, sarà perché vi è stato ben poco accordo su ciò che la politica è intesa a conseguire e ben poca acquiescenza alle sue distorsioni.

E' qui che dovrebbe acquistare tutto il suo valore l'incertezza del governo laburista su ciò che vuole dall'Europa. La sua richiesta di rinegoziazione dei termini è quasi destinata a portare, direttamente o indirettamente, alla discussione di questi problemi politici accuratamente sepolti, se non altro perché le due maggiori questioni che esso vuole rinegoziare — la politica agricola e le norme del bilancio — stanno proprio al centro del funzionamento della Comunità. Callaghan può presentare la sua domanda soltanto come una questione di difesa degli ordinari interessi britannici — uno spassionato negoziato per ottenere termini migliori — ma se egli non è disposto a farsi gabare con modifiche di facciata o temperare provocherà quasi inevitabilmente un dibattito sui principi fondamentali che stanno alla base di quelle e di altre politiche della Comunità.

E poiché il governo laburista non è responsabile delle politiche adottate dalla Comunità o dai termini negoziati dal suo predecessore — il governo conservatore — non può essere messo a tacere con le argomentazioni che si ammantano col gergo dell'ortodossia europea; esso non ha impegni verso quella ortodossia ed è quasi costretto ad essere agnostico o magari scettico su circa tutti i canoni ricevuti della fede europea.

Esso è perciò in una posizione forte per porre domande pertinenti e imbarazzanti. Qual'è la giustificazione di una politica agricola che non riesce a proteggere gli agricoltori poveri, che arricchisce i grossi agricoltori, e che penalizza il consumatore? Qual'è la giustificazione di un sistema budgetario che impone a un paese relativamente povero come l'Inghilterra di pagare somme di denaro a un paese molto più ricco come la Francia? Qual'è la giustificazione di una procedura decisionale che sottrae i controlli democratici ai parlamenti nazionali, ma non li sostituisce con nessuna altra forma di controllo democratico? Nessuna di queste questioni è nuova; esse sono state poste per anni dai tedeschi o dagli olandesi; ma i tedeschi e gli olandesi si erano troppo impegnati nella pratica costante della Comunità per porle con tanta determinazione quanta ce ne sarebbe voluta per strappare una risposta, oppure il riconoscimento che una risposta soddisfacente non c'è, tranne il bottino della battaglia.

Eppure, dovrebbe essere evidente che domande di questo genere esigono una risposta. Ci sarà naturalmente una generale riluttanza, da parte degli altri Stati membri, a impegnarsi in un dibattito a questo livello, o perché si trovano piuttosto bene nella Comunità così com'è, o perché non desiderano affrontare il travaglio di un serio rendimento dei conti. Alcuni potranno evocare il concetto della « solidarietà comunitaria », ma è evidente che nella realtà la solidarietà comunitaria esiste ben poco e che per alcuni Stati membri questo principio è accettabile solo se funziona a loro favore. Ma a meno che tutti gli Stati membri siano disposti ad accettare il principio della solidarietà comunitaria, con tutti i costi che vi sono connessi, è assolutamente inutile pensare a una unione economica e monetaria, e ancor più inutile lanciare grandiosi programmi per metterla in atto.

Naturalmente, sarebbe una grossolana semplificazione dire che il governo laburista non è impegnato per l'Europa. Il partito è profondamente diviso fra antieuropei passionali e pro-europei convinti, con un grosso settore intermedio di agnostici. Il Gabinetto riflette queste divisioni, con Peter Shore e Wedgwood Benn come portavoce degli anti, e Roy Jenkins e Shirley Williams come portavoce dei pro. Il primo ministro Harold Wilson probabilmente crede che, tutto sommato, l'Inghilterra dovrebbe stare nella Comunità (benché non sia mai chiaro ciò che egli crede), e il cancelliere dello scacchiere Denis Healey può probabilmente lasciarsi convincere che ogni alternativa all'appartenenza sarebbe peggiore per l'Inghilterra.

E così è davvero opportuno che la posizione chiave di ministro degli esteri sia tenuta da un uomo come James Callaghan, ragionevolmente accorto nel senso comune del termine che non è meramente impegnato verso l'ideale europeo, ma sa ben poco di ciò che è la Comunità nel suo insieme. Il suo lato debole è che il suo pensiero sui rapporti dell'Inghilterra con l'Europa e con gli Stati Uniti sembra essersi formato e fissato negli anni '50; e dalla sua conversazione appare un atlantista non ricostruito con inclinazioni alla distensione. La sua mancanza di comprensione per il gergo della Comunità potrebbe dimostrarsi un *handicap* in ogni dialogo con i suoi colleghi europei. Ma ci vuole un uomo semplice per far domande semplici; e la sua arma più potente nell'esigere soddisfazione, o almeno una semplice risposta, è che, mentre potrebbe essere difficile per l'Inghilterra lasciare la Comunità, è impossibile per gli altri Stati membri costringere l'Inghilterra a lasciarla.