

Sarebbe meglio non cominciare l'integrazione politica, che pone questioni completamente differenti e assai più importanti di quelle che pone l'integrazione economica, con un equivoco; sarebbe meglio rendersi conto prima e chiaramente che il MEC e le sue autorità amministrative già esistenti non hanno affatto bisogno di una rappresentanza popolare europea come di un loro complemento necessario; e che, finalmente, una rappresentanza popolare europea richiede imperiosamente, come complemento logico, un esecutivo.

Il Trattato di Roma ha esplicitamente impegnato l'assemblea parlamentare consultiva dei Sei a preparare un progetto di elezioni generali; l'Assemblea ha approvato all'unanimità un tale progetto, due giorni dopo il fallimento della conferenza al vertice e l'ha inviato al Consiglio dei ministri. Se il progetto passa attraverso i governi e i parlamenti nazionali, verrà posta a questi, implicitamente, la domanda se intendono compiere il passo dall'unità economica a quella politica della piccola Europa, e come immaginano tale unità politica. Non solo l'opinione pubblica, ma anche i governi, gli uomini politici ed i tecnocrati, paiono aver pensato assai poco ad un simile problema. Il MEC è solo un mezzo per « creare un insieme dinamico... per rendere possibile all'Europa di esercitare nuovamente tutta la sua influenza, per farne di nuovo uno dei pilastri del mondo libero », è « lo strumento e l'espressione di un'idea politica fondamentale », proclamò la Commissione Europea nel *memorandum* celebre, con cui motivava il proprio rifiuto di una zona di libero scambio pan-europea. Al di là di simili luoghi comuni, che suonano come alibi, l'idea politica fondamentale non è mai giunta. Ma con l'accelerazione del MEC diventa più urgente anche il rispondere all'altra domanda: qual è, insomma, questo obiettivo per il quale l'unione doganale è solo uno strumento? E rispondere ad una tale domanda è tanto più necessario, perché essa non riguarda solo i Sei, ma anche gli altri europei, che sono fuori dell'unione doganale e malvolentieri possono accettare il nome un po' vago di idea europea quando si trovano innanzi soltanto un cordone doganale.

8. JEAN MEYNAUD e DUSAN SIDJANSKI, *I rapporti di potere tra capitale e lavoro nella Comunità europea*.

Queste pagine dei due noti politologi Jean Meynaud e Dusan Sidjanski sono tratte dal volume *Les groupes de pression dans la Commu-*

*nauté européenne*, Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 1971 (pp. 477-480, 660-669). Vi si dimostra come la struttura della Comunità europea abbia favorito la modifica dei rapporti di potere tra le forze padronali e le organizzazioni sindacali, avvantaggiando le prime.

Lo schema della tendenza del sistema parte dall'idea che il grado d'influenza acquisito dai gruppi dipende dalla conformità dei moventi e degli obiettivi alle norme fondamentali del sistema nel quale intervengono. In altri termini, non tutti i gruppi entrano nel poligono delle forze con le stesse possibilità di successo. Questo non significa che gli organismi privilegiati monopolizzano tutta l'influenza: i gruppi meno favoriti potranno senz'altro ottenerne una parte, ma generalmente in quantità minima e a un costo più elevato. D'altra parte, la nozione di tendenza del sistema permette di capire che i gruppi privilegiati di solito raccolgono per primi i frutti delle misure adottate per assicurare la prosperità e il benessere generale. Essa permette infine di capire che i gruppi dominanti sono capaci d'influenzare le autorità anche senza esercitare delle vere e proprie pressioni, semplicemente col loro peso specifico nel sistema considerato.

Nel corso degli ultimi anni, si è creata una controversia sul movente fondamentale dell'integrazione comunitaria. Dopo averne esposto i termini sotto forma di breve richiamo, cercheremo di precisare concretamente la portata dello schema della tendenza del sistema per l'interpretazione dei rapporti tra i gruppi a sei e le istanze europee.

#### 1) *Controversia sul movente fondamentale della Comunità.*

Fin dall'inizio, i comunisti hanno presentato il Mercato comune come un tentativo capitalistico di favorire il grande commercio e il padronato. Ancora recentemente J. Kanapa dichiarava che « l'Europa del Mercato Comune, l'Europa della CEE dimostrano di non essere altro che l'Europa dei trusts » (*L'Humanité*, 16 ottobre 1967). Anche altri, oltre ai comunisti, hanno sostenuto un punto di vista analogo o equivalente. Citiamo in particolare un libro di Sidney Dell, economista delle Nazioni Unite, che si presenta come il discepolo di Gunnar Myrdal e di Raul Prebisch<sup>1</sup>. Secondo Dell, il trasferimento delle competen-

<sup>1</sup> *Trade Blocs and Common Markets*, London, Constable, 1963, particolarmente pp. 40-74

ze nazionali, al centro supranazionale favorisce incontestabilmente i gruppi o gli ambienti capaci di organizzarsi e di agire a questo livello (cosa che non avviene ai sindacati operai; assenza di scioperi su scala europea). Inoltre, tenuto conto delle reticenze del trattato di Roma sugli interventi pubblici, può accadere che le competenze perdute dai governi nazionali non siano recuperate dalle autorità di Bruxelles. Nell'insieme la formazione del Mercato comune rischia di tradursi in una diminuzione netta del controllo pubblico sul mondo degli affari e in un indebolimento della spinta verso il socialismo.

Per Dell, il potere economico padronale è il grande vincitore di questa evoluzione. I governi e i sindacati rischiano di essere messi in una situazione molto imbarazzante di fronte ad un enorme aumento della potenza dei gruppi industriali. Nel formulare questi apprezzamenti prima dell'improvvisa conversione di H. Wilson all'Europa comunitaria, Dell dice di ritenere che siano state queste prospettive a condurre i conservatori ad auspicare l'entrata della Gran Bretagna nel Mercato comune.

Un punto di vista di analoga ispirazione, benché meglio elaborato e più sfumato è stato presentato da Lucien Nizard in una relazione su *Le monde économique européen*<sup>2</sup>. Nizard constata, impiegando la sistematizzazione di W. Eucken, che il funzionamento del Mercato comune ha avuto come risultato di accentuare il carattere decentrato dell'economia europea; alla diminuzione del ruolo degli Stati, che hanno perso e abbandonato progressivamente l'uso di una parte notevole dei loro mezzi d'intervento, si oppone l'aumento di quello delle imprese, che dimostrano un grande dinamismo nella conquista del mercato. Questa evoluzione non era fatale poiché il trattato prevedeva delle politiche economiche comuni, ma è mancata la vo-

2 Relazione presentata al Congresso internazionale sulla decisione nelle Comunità Europee, in *La décision dans les Communautés européennes*, Institut d'Etudes européennes, Bruxelles, 1969, pp. 423-437. Anche pubblicato col titolo «L'Europe de la concurrence», nella rivista *Analyse et prévision*, dicembre 1967, pp. 845-857. Si veda anche lo studio di Jean BÉNARD, «Le Marché commun européen et l'avenir de la planification française» nella *Revue économique*, settembre 1964, pp. 756-784. Bénard analizza in particolare come la pianificazione nazionale resta scossa dall'apertura agli scambi esteri (accrescimento dell'incertezza della previsione, riduzione di mezzi d'azione...); secondo lui, la programmazione europea, che, di fronte all'economia dei cartelli europei, assomiglia ad un piano con funzioni molto più catalizzatrici che direttrici del mercato, rischia di «rafforzare i poteri dei gruppi monopolistici europei e di sottovalutare i bisogni collettivi e i necessari adattamenti strutturali della distribuzione dei redditi e dello sviluppo regionale» (p. 784).

lontà politica di applicarle. E di conseguenza le disposizioni che saranno prese in proposito rischiano di essere notevolmente edulcorate.

Si prenda ad esempio la politica regionale, di cui la Commissione intende servirsi per rimediare agli squilibri e alle ineguaglianze di sviluppo nella Comunità: visto che il dinamismo proprio dell'economia di mercato tende, a causa dell'accelerazione dei processi di razionalizzazione e di concentrazione, ad accentuare le disparità esistenti si può temere che questa politica sia destinata ad avere un ruolo di semplice correttivo, d'altrove molto limitato, al funzionamento del sistema. Non si potrebbe contare sui progetti di programmazione europea per rovesciare la tendenza, poiché il suo fine non è di stabilire un piano volontario e attivo, ma solo di permettere il coordinamento degli interventi economici pubblici. L'evoluzione prevedibile dell'economia europea è dunque quella di una tendenza verso la concentrazione privata, che sarà assicurata dalle grandi imprese, di cui l'esecutivo europeo favorisce ormai la crescita. La conseguenza più netta del trattato di Roma è stata la divisione del potere politico e la concentrazione del potere economico. I gruppi sorti dalle concentrazioni sono capaci di esercitare quasi istantaneamente un potere di decisione economico a livello europeo. La situazione dei sindacati è ben diversa; essi trovano e troveranno le più grandi difficoltà nello stabilire la coesione necessaria all'esercizio del loro potere tra gruppi dalle esperienze e dalle tradizioni di lotta spesso molto diverse. Almeno nella fase attuale, l'integrazione non può che indebolire il potere dei sindacati. Nell'insieme, fatta riserva di correttivi e di contrappesi che potrebbero eventualmente stabilirsi e la cui efficacia sarebbe aleatoria, le grandi concentrazioni capitalistiche sembra siano in procinto di prendere il controllo dell'economia europea e d'imporle la loro razionalità monopolistica.

È vero che altri commentatori contestano che l'esperienza comunitaria abbia per movente fondamentale un ritorno al *laissez faire*. A questo proposito, ma ben inteso senza le riserve formulate da Nizard, chiedono la regolamentazione del mercato agricolo, la politica d'investimenti per le regioni o le industrie minacciate dalla scomparsa delle tariffe protettive, la politica contro i cartelli, la politica d'integrazione dei sistemi di sicurezza sociale e di altri progetti che sono ancora allo stadio di preparazione e di intenzione. Secondo costoro, il peso che le

autorità di Bruxelles danno ai meccanismi del mercato non supera quello che si osserva altrove in Europa.

Insomma la Commissione non avrebbe affatto la tendenza a allontanarsi dalla strada seguita dai Governi nazionali.

Tra i più forti omaggi tributati a questa integrazione, si ricorderà quella dell'economista olandese Jan Tinbergen<sup>3</sup>, secondo il quale la Comunità, lungi dall'aver natura conservatrice, è sotto molti aspetti un'istituzione addirittura progressista. I sei paesi dispongono di sistemi diversi di pianificazione, di previsione o di programmazione: hanno leggi sociali progredite quanto in altri paesi e hanno settori pubblici, di cui il trattato di Roma non impedisce l'estensione (nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia). Certo ragioni si impongono di trasferire a livello supranazionale l'applicazione dei più importanti strumenti della politica economica: ma questo spostamento non comporta di per sé un arretramento della democrazia. Evidentemente tutto dipende dalle procedure impiegate e dalla legittimità democratica di coloro che hanno la responsabilità di impiegare questi strumenti.

Quanto all'evoluzione puramente politica della Comunità. Tinbergen pensa che i partiti socialisti siano chiamati a detenere un giorno il controllo degli affari di governo dell'Europa unita. In altri termini, l'integrazione europea non determinerà alcun arresto nell'evoluzione in senso socialista, che si compirà grazie ad un consenso maggioritario. Sappiamo che questa tesi è stata accettata fin dal 1949 dai partiti socialisti dopo che ebbero cercato a diverse riprese d'imporre a chi controllava l'unificazione una concezione dell'Europa socialista.

In definitiva, c'è un contrasto sorprendente tra le tesi Dell-Nizard e quella di Tinbergen: cerchiamo di vedere quale di queste posizioni corrisponde meglio alla realtà comunitaria.

## 2) Ineguaglianza dei rapporti nel sistema comunitario.

Ci sembra che un punto sia accertato: la presenza in questo sistema di una tendenza alla smobilitazione del controllo pubblico dell'economia. Come abbiamo sottolineato studiando la portata globale del trasferimento dei poteri<sup>4</sup> è difficile procede-

3 In *The European Economic Community: Conservative or Progressive?*, Wicksell Lectures, 1963, Stockholm, 1964 (fascicolo di 44 pagine).

4 Le opinioni divergono sensibilmente circa gli effetti del trattato di Roma

re ad un apprezzamento complessivo del fenomeno a causa della diversità della situazione in ciascuno dei sei paesi prima della creazione della CEE. Inoltre, non bisogna sempre venerare certi miti come quello della «pianificazione francese», non avendo mai portato quest'ultima molte limitazioni al potere economico privato. Fatte queste riserve, la Comunità pare proprio orientata, in virtù dei rami industriali fondamentali, verso un regime di mercato oligopolistico che funziona secondo la logica della massimizzazione del profitto privato.

Certo, i servizi della Comunità emanano una massa impressionante di regolamenti, ma questi dispositivi non raggiungono le decisioni essenziali (natura, importo e localizzazione degli investimenti).

Questa situazione risulta, almeno in parte, dal ritorno in voga dell'economia privata dopo l'ondata di nazionalizzazioni e i tentativi di accentramento governativo durante l'immediato dopoguerra. Legata all'evoluzione dei rapporti di forza nei diversi paesi come sul piano internazionale, questa preferenza è

sulla quantità complessiva di poteri (nazionali e comunitari) a disposizione delle pubbliche autorità della Comunità. Con tutte le precauzioni d'uso, si può dire grosso modo, che se la CECA e l'Euratom non sembrano modificare la linea della maggior parte degli Stati membri o di quelli che hanno già intrapreso lo sforzo nucleare, la CEE sembra indebolire in generale i poteri d'intervento in alcuni Stati membri caratterizzata com'è dalla concezione liberale della maggioranza dei membri. Bisogna ricordare a questo punto del ragionamento il fatto che la CEE non dispone di un potere generale in questo campo, ma unicamente di poteri limitati che lasciano un grande margine di manovra all'azione dello Stato nazionale. Per discutere in modo valido questo problema, è necessario precisare che ci si può riferire a due criteri: l'uno assoluto e l'altro relativo. Secondo il primo, ci si domanda se in rapporto al paese più interventista c'è progresso o regresso dell'azione politica; le responsabilità e i poteri economici di tipo pubblico sono aumentati o diminuiti rispetto a questo modello? Secondo il secondo criterio, si dovrebbe prendere in considerazione il livello dei poteri economici in tutti i paesi membri e stabilire una media per determinare se la Comunità si pone al di qua o al di là dell'insieme dei poteri preesistenti. Alcuni esempi permetteranno di mettere in evidenza la complessità di tale valutazione.

Nel settore della protezione doganale in sostanza ci sono poteri uguali; eccettuate le riduzioni consentite dal *Kennedy Round*, i mezzi di protezione sono aumentati rispetto ai paesi che praticavano il liberalismo doganale. Gli aiuti comunitari tendono, malgrado la loro portata limitata, ad aumentare i mezzi nazionali, ma il trattato prevede la soppressione di parecchi tipi di sovvenzione. Si può registrare anche un certo aumento nel campo del controllo delle materie fissili. In quello della legislazione anti-trust, si notano in sostanza progressi significativi in tutti i paesi membri, salvo nella Germania, che sembra conservare un livello di controllo equivalente. In effetti, negli altri paesi, le legislazioni erano molto deboli o ancora inesistenti. Il loro rafforzamento o la loro creazione devono essere attuate in virtù degli obblighi comunitari.

stata consolidata dalla continuità stessa dell'espansione. Analoghe tendenze si osservano fuori della Comunità; il gabinetto di Harold Wilson segue una politica ben diversa da quella del gabinetto di Clement Attlee. Ma la formula comunitaria, e più esattamente forse le condizioni che presiedono alla sua applicazione, rafforzano il movimento. Il trattato impone delle misure di liberalizzazione ma non stabilisce delle linee precise riguardo alle azioni comuni che devono accompagnare e in una certa misura controbilanciare il ritorno all'automatismo del mercato. I governi membri applicano le stipulazioni obbligatorie ma, per mancanza o insufficienza di una volontà politica generale, rimangono incapaci di accordarsi sui dispositivi comuni (si veda per esempio tutta la questione dell'energia).

Si può certo essere di diverso avviso circa la portata fondamentale del trattato di Roma, gli uni vedendo uno sforzo cosciente di promozione del liberismo economico contro ogni forma di controllo pubblico del potere economico privato, mentre altri, senza contestare il ruolo eminente attribuito alle forze del

Altri settori hanno un'evoluzione diversa, soprattutto quello del controllo degli investimenti e della pianificazione. A livello europeo questi due strumenti sussistono solamente in forma attenuata. La pianificazione, già molto elastica nel sistema francese, non ha un equivalente europeo, rappresentando la programmazione comunitaria il minimo comune denominatore. Quando il potere di controllo e di orientamento degli investimenti, già molto limitato nella CEE, esso è inesistente nella CEE. L'effetto di questa diminuzione si fa sentire al livello dei paesi membri; il sistema nazionale perde la sua forza di orientamento a causa dell'inserimento dell'economia nazionale in un insieme comunitario: l'efficacia del controllo si riduce a causa della libera circolazione dei fattori di produzione nell'area comunitaria. Così la «liberalizzazione» a livello comunitario indebolisce l'azione di promozione e di controllo del piano nazionale e, di conseguenza, i poteri del governo in questo settore.

Questa è la situazione attuale. Per valutarla correttamente, non bisogna dimenticare l'avversione degli Stati membri e specialmente dei servizi amministrativi a cedere i loro poteri o a metter fine a delle prassi abituali — tendenza incoraggiata o facilitata dall'assenza di un potere politico globale a livello comunitario. Così il carattere liberale della costruzione può, fino a un certo punto, essere contrastato, dalla persistenza dei dirigismi nazionali, eventualmente anche contro lo spirito profondo del sistema. Inoltre le tendenze incontestabilmente liberali del trattato di Roma potrebbero essere profondamente trasformate in caso di difficoltà economiche gravi e durature: supponendo che la Comunità sopravviva a una tale crisi, si può pensare che il dispositivo istituito comporterebbe innanzi tutto un dirigismo padronale di tipo cartellare, e forse anche d'ispirazione corporativa. D'altra parte, il mantenimento della proprietà, anche interrotto da recessioni periodiche minori, rafforza l'azione dei gruppi che vogliono profittare del Mercato Comune per ridurre il peso degli interventi statali (ci si ricordi delle rivendicazioni fiscali della Federazione bancaria della CEE). La questione si riduce in fondo all'azione del rapporto di forze — rapporto che, oggi, malgrado la par-

mercato, lo trovano compatibile con una certa supervisione della vita economica da parte delle autorità ufficiali. Al di là della discussione dottrinale, il fatto è che, in ogni modo, non sussistono le condizioni politiche di una supervisione di questo genere.

Dall'esperienza si trae una seconda constatazione: l'esistenza di considerevoli differenze nell'attitudine delle diverse forze nazionali nell'organizzarsi a livello europeo. I sindacati incontrano notevoli difficoltà che spiegano in gran parte il divario tra le dichiarazioni federalistiche dei loro dirigenti e la struttura confederale delle organizzazioni sindacali comunitarie: come abbiamo visto, la forza dei sindacati a livello europeo è ben lontana da quella che, sulla carta, dovrebbe o potrebbe risultare dalla somma delle forze nazionali. Questo non è stato il caso degli agricoltori, ma si può ammettere che il potere dei contadini sul piano comunitario è in gran parte il risultato della politica agricola comune — politica iscritta certo nel trattato, ma organizzata grazie all'ostinato impegno congiunto della Commissione e del governo francese. La realizzazione da parte della

tecipazione dei socialdemocratici al governo di parecchi paesi membri, resta nettamente favorevole al mondo degli affari e al padronato.

Ad ogni modo, l'attuale situazione resta preoccupante per il fatto che il funzionamento della Comunità non è fondato sul consenso generale diretto, che per il momento rimane appannaggio degli Stati membri. Il consenso originale di cui godono gli Stati membri si riflette certamente, in modo indiretto, sulla Comunità (presa di un impegno iniziale; approvazione generale dell'azione comunitaria, d'altronde non sempre molto vigile, da parte dei paesi membri; partecipazione dei governi alla formazione delle decisioni e al funzionamento della Comunità).

Tuttavia, la situazione comporta una doppia deformazione: da una parte, il circuito è scisso dalla base democratica; d'altra parte, i poteri (legislativi o di controllo) che i parlamentari nazionali hanno trasferito o affidato alle istituzioni comuni non sono esercitati, o non lo sono che molto imperfettamente, dal Parlamento europeo. Infatti, l'essenziale di questi poteri, verso cui l'opinione pubblica rimane generalmente passiva o interviene solo marginalmente, dipende dalla collaborazione del Consiglio e della Commissione. Cioè i parlamenti e i partiti nazionali hanno conferito l'uso di questi poteri a due organi collegiali ma non parlamentari, composti l'uno da personalità indipendenti l'altro dai governi. Così si produce un movimento di consolidamento dell'esecutivo: il Parlamento europeo e i partiti politici sono esclusi dall'esercizio dei poteri comunitari che, più spesso, sono detenuti in comune dall'esecutivo comunitario e dagli esecutivi nazionali riuniti nel Consiglio della Comunità.

Benché contribuisca all'apatia dei partiti politici che non hanno una presa reale sul potere comunitario, questa situazione era forse inevitabile durante i primi anni di funzionamento. Diventerebbe grave se la Comunità continuasse ad essere priva di una base democratica diretta. Per porre rimedio a questa distorsione, non sembra che ci sia altra soluzione che il ricorso al suffragio popolare diretto, fonte principale di un potere democratico.

Comunità di una politica sociale attiva avrebbe certamente facilitato il raggruppamento dei sindacati, ma il trattato dava alla Commissione una base sufficiente per imporla ai governi.

Nell'insieme, le forze padronali hanno trovato molto meno difficoltà delle forze sindacali a organizzarsi a livello europeo. Certo l'organizzazione comunitaria del padronato non ha una coesione perfetta e il suo valore non è identico in tutti i settori. Ma lo sforzo nel raggrupparsi è stato più massiccio e più elaborato (si veda per esempio un organismo come il Comitexil) di quello compiuto dal movimento sindacale. I padronati hanno nell'insieme molti più mezzi e risorse dei sindacati per creare un livello superiore di raggruppamento: le loro attività in questo campo non sono turbate dalle divisioni ideologiche e partitiche, che impediscono l'unificazione delle forze sindacali in un blocco unico.

Per di più, trattando del padronato, bisogna aggiungere agli organismi professionali le grandi imprese o i gruppi d'affari. Esiste una corrente che ritiene che ormai il vero potere padronale si colloca nelle grandi concentrazioni d'impresie piuttosto che nei raggruppamenti professionali: in Italia per esempio alcuni gruppi d'affari come la FIAT o l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) dispongono di un potere ben più grande di quello della Confindustria. Soprattutto in virtù del settore delle imprese di dimensioni modeste e dell'artigianato, le organizzazioni professionali conserverebbero un'importanza come base indispensabile per i rapporti col governo. Ci sono molti punti nell'esperienza contemporanea che favoriscono questa tesi.

Ora, come abbiamo esaurientemente dimostrato in *L'Europe des Affaires*<sup>5</sup>, la situazione attuale nella Comunità è essenzialmente favorevole all'espansione e al consolidamento dei gruppi d'affari europei ed extra-europei (cioè praticamente americani). Si crea così, al riparo di qualsiasi sorveglianza o costrizione comunitaria, un potere industriale europeo in grado di progettare delle strategie e di prendere delle decisioni valide per tutto il territorio della CEE. E, in conseguenza dell'incapacità dei governi membri di formulare delle politiche comuni (per esempio per controllare gli investimenti americani), questi gruppi appaiono come i soli capaci di prendere delle decisioni globali, ma secondo la loro logica, nel settore chiave della ri-

partizione degli investimenti. Certo, i gruppi d'affari non fruiscono del vantaggio delle relazioni ufficiali con la Comunità ma, come abbiamo detto, quest'ultima non potrebbe ignorare le richieste e l'attività di organismi dotati di una tale potenza. Infatti, le decisioni di questi gruppi influenzano tutto il sistema della comunità e condizionano il suo avvenire.

In definitiva, tutti questi fattori non possono che creare a vantaggio dei gruppi padronali e industriali una situazione privilegiata nell'economia comunitaria e, di conseguenza, nei confronti degli organismi che hanno la responsabilità dell'integrazione. La posizione di privilegio di cui godono effettivamente questi gruppi può essere il risultato beninteso di certe preferenze della Commissione e dei governi. Ma è anche il frutto di una mancanza di potenza delle altre forze, come il movimento sindacale, gli artigiani ... I servizi della Commissione, che hanno la responsabilità di elaborare delle decisioni e di applicarle, sono tenuti a consultare l'opinione e a ottenere l'aiuto dei gruppi che dispongono di risorse e capacità importanti. Ora, i sindacati non beneficiano di una forza reale a livello comunitario al contrario dei gruppi padronali e industriali. In queste condizioni, i membri e i funzionari della Commissione, che ciò corrisponda o no alle loro preferenze, saranno inclini a prestare particolare attenzione alle opinioni e alle richieste dei secondi, semplicemente perché il potere industriale, in virtù delle regole del sistema e del suo modo di funzionamento, costituisce l'elemento più attivo e più dinamico della vita economica nella Comunità. E ciò che è vero per il potere industriale vale anche per il potere finanziario, che ha tanti rapporti col primo. Così, le proposte riguardanti il mercato comune dei capitali riflettono il punto di vista dei gruppi finanziari e bancari e questa influenza trova la sua origine in una osmosi o compenetrazione che si stabilisce attraverso relazioni dirette tra l'ambiente interessato e la Commissione.

L'universo comunitario ci dà, insomma, un esempio molto significativo di tendenza del sistema: è la stessa logica del sistema, che lo fa corrispondere o meno alle intenzioni dei padri fondatori, che suscita e mantiene lo squilibrio. I dirigenti responsabili della Comunità, anche se tentano di porre rimedio alle note debolezze (come i tentativi di politica sociale o l'incoraggiamento ai gruppi di consumatori) non possono ignorare la reale configurazione del potere economico. Non c'è che da ricordare gli sforzi intrapresi dalla Commissione per entrare in

<sup>5</sup> Paris, 1967 (n.d.c.).

contatto con i costruttori di automobili in relazione alla programmazione economica a medio termine.

Ora, le tendenze che si manifestano a livello comunitario sono ancora rafforzate da tendenze analoghe sul piano delle diverse esperienze nazionali: anche dove la loro forza contrattuale è massima, i sindacati non dispongono per ciò di un potere economico propriamente detto. Bisognerebbe sapere se questa situazione è data una volta per tutte o se la Comunità è suscettibile di prendere altri orientamenti, che avrebbero come risultato eventuale una eventuale redistribuzione della potenza dei gruppi.

Consideriamo innanzi tutto l'aspetto della liberalizzazione. Si può ammettere che parecchi fattori siano suscettibili, a scadenza più o meno breve, di costringere i governi a non accontentarsi del ricorso ai meccanismi del mercato e ad elaborare dei dispositivi comuni d'intervento: così la necessità di far fronte alla concorrenza esterna che, oggi, viene soprattutto dagli Stati Uniti ma domani potrebbe anche venire dall'Unione Sovietica; o ancora il bisogno di promozione scientifica e tecnica che implica in particolare un'azione estesa in settori come la ricerca nucleare, l'esplorazione spaziale e le telecomunicazioni (settori nei quali il potere industriale non ha ancora acquisito una forza analoga a quella di cui dispone negli altri campi). Più generalmente ancora gli imperativi dello sviluppo di una società moderna portano i governi a una certa pianificazione o programmazione di numerose attività socio-economiche (urbanizzazione, pianificazione del territorio ed espansione delle regioni arretrate o con uno sviluppo stagnante, miglioramento dei servizi sanitari, perfezionamento dei servizi per il tempo libero...).

Sviluppandosi, l'integrazione deve coinvolgere progressivamente tali settori che oggi non potrebbero più essere lasciati in balia dei soli automatismi del mercato (questione dei bisogni collettivi). D'altra parte su certi piani (come la politica regionale), la Commissione ha già manifestato la intenzione di fare dei passi avanti.

Questo allargamento e questa diversificazione delle politiche comuni potrebbero su diversi punti comportare una diminuzione della libertà di manovra, di cui godono attualmente i gruppi padronali e industriali. Non dimentichiamoci tuttavia che parecchie di queste attività (per esempio gli immensi lavori che esigerebbe un completo rinnovamento delle città come pure

la lotta contro l'inquinamento dell'aria e dei corsi d'acqua) procurerebbero loro indubbiamente profitti sostanziali. Ad ogni modo è da dubitare che tali attività conducano alla contestazione del potere economico privato e al rafforzamento di quello dei lavoratori. L'attuale situazione sarebbe migliorata, meglio equilibrata, ma non mutata fondamentalmente.

Resta l'ipotesi di una trasformazione generale del sistema dei rapporti socio-economici, trasformazione di tipo riformistico ed eventualmente di lungo respiro. Tinbergen aveva senza dubbio in mente un'ipotesi di questo genere, predicando la futura instaurazione di un governo socialista nell'Europa unita. In linea di principio niente impedirebbe ad un tale governo, se disponesse di un appoggio politico sufficiente nei sei paesi, d'intraprendere un riorientamento della Comunità (ogni azione di questo tipo essendo molto più incerta ed aleatoria se fosse auspicata solamente da uno o due paesi). Ma una tale riorganizzazione urterebbe indubbiamente contro gravi difficoltà non solo riguardo alle disposizioni del trattato ma ancor più alle abitudini acquisite durante la fase iniziale di funzionamento. Dopo un certo tempo, queste ultime assumono una forza che è difficile rovesciare. In situazioni di questo genere, nelle quali c'è desiderio di riforma e volontà di non creare disordine, è d'altra parte frequente che le intenzioni di cambiamento e di rinnovamento siano esse stesse annullate dalla tendenza del sistema.

Ma questo è beninteso, un punto di vista che rimane aperto alla discussione.

\* \* \*

A causa della sua stessa costituzione il sistema economico comunitario avvantaggia qualitativamente il potere industriale e il potere finanziario. Ora, nella fase attuale dell'integrazione, le conseguenze di questa tendenza sono ancora aumentate per il fatto che i contrappesi politici nazionali tendono ad indebolirsi se non a sparire, senza che la loro insufficienza o assenza siano compensate dall'instaurazione di altri mezzi di controllo politico a livello europeo. L'assenza di un potere politico europeo non è che molto parzialmente colmata dall'esistenza d'istituzioni comunitarie che, paradossalmente, urtano contro la resistenza dei poteri nazionali. La situazione non è molto diversa

dal punto di vista dei parlamenti o dei partiti politici: i parlamenti hanno trasferito un certo numero di poteri alle istituzioni comunitarie (Commissione — consiglio) senza potere per ciò partecipare al controllo del loro esercizio; i partiti politici non hanno sul piano europeo che un ruolo di gruppi di promozione senza avere una reale influenza e senza disporre di strutture solide a questo livello. In breve, si è indebolita l'azione politica nazionale senza darle un complemento su scala europea; il circuito politico è spezzato alla base, è senza fondamento (suffragio universale). Perciò si è creato nella Comunità un vuoto politico che le istituzioni comunitarie e i paesi membri si sforzano di riempire in tutti i modi. Questa assenza di potere politico e questo vuoto aumentano in particolar modo la potenza dei gruppi di affari che, con decisioni incontrollate che non rientrano in nessun piano politico, stanno modellando il contenuto dell'Europa di domani a loro piacimento o in modo casuale.

#### 9. AMITAI ETZIONI, *L'unificazione politica: una prospettiva comparativa*.

Queste pagine sono tratte dal libro di uno dei maggiori sociologi contemporanei, Amitai Etzioni, *Political Unification*, New York, 1965, trad. ital. *Unificazione politica*, Milano, 1969 (pp. 284-297, 315-319). Dall'analisi comparativa di quattro processi di unificazione (la Federazione delle Indie occidentali, la Repubblica Araba Unita, l'Unione Nordica e la Comunità Europea) Etzioni deduce alcune importanti condizioni, che possono favorire o impedire il successo dell'unificazione politica.

#### *Le élite esterne: il prezzo dell'interferenza*

La ricerca degli effetti delle diverse distribuzioni di potere sulla unificazione si apre con un esame degli effetti delle élite esterne, esame importante in se stesso sia per comprendere il ruolo delle élite interne dei processi di unificazione. Ci aspettavamo che le élite esterne favorissero il successo dell'unificazione se l'applicazione del loro potere avesse coinciso, anziché contrastato, con la struttura di potere dell'unione nascente. (Si presuppone qui che le élite esterne non dispongano del potere sufficiente per mutare la distribuzione di potere fra le unità che

prendono parte al processo di unificazione per adattarsi alla struttura istituzionale che esse promuovono. L'assunto è valido per tutti i casi in questione). Questa proposizione trova conferma nell'analisi condotta.

Due tentativi di unificazione — quello dei Caraibi e quello dell'Europa Occidentale — furono direttamente condizionati da élite esterne. La Gran Bretagna esercitò un ruolo molto importante nel dare avvio alla Federazione delle Indie Occidentali: non fosse stato per l'insistenza britannica sulla federazione come requisito istituzionale indispensabile per l'indipendenza, per l'influenza di identificazione britannica sulle élite delle isole e per le sollecitazioni materiali britanniche, con tutta probabilità le dieci isole non avrebbero cercato affatto di unificarsi. Ma, nonostante la sua notevole influenza, gli sforzi della Gran Bretagna diretti a costituire una federazione dei Caraibi non hanno avuto successo. L'errore è consistito nell'aver incoraggiato una struttura istituzionale più favorevole alle isole deboli che a quelle più potenti, sia per quanto riguardava la rappresentanza nel governo federale e nel parlamento, sia per quanto concerneva la distribuzione delle risorse materiali. L'identificazione dei dirigenti e del popolo delle isole più potenti (Giamaica e Trinidad) con la Federazione delle Indie Occidentali è stata compromessa dalla concentrazione di incarichi federali nelle mani di esponenti delle piccole isole. La stessa Gran Bretagna, esercitando la *leadership* nella zona, sottrasse parte della gratificazione per la *leadership* federale, impoverendo con ciò lo status di élite per le isole più grandi che in tale status sceglievano, nella migliore delle ipotesi, solo pochi compensi. Un'altra fonte di debolezza per la federazione fu costituita dal fatto che l'identificazione con gli ideali e i simboli della federazione sostenuta dall'esterno, così come la concezione di una «nazione delle Indie Occidentali», influenzarono solo gruppi ristretti di politici e di intellettuali. Anche le istituzioni democratiche che le isole dovevano alla Gran Bretagna ebbero un effetto negativo sul progetto di una federazione; le classi non persuase della sua validità, infatti, si servirono proprio di quelle istituzioni per respingere la federazione. In breve, la federazione sostenuta dagli inglesi non era sufficientemente adeguata alla struttura di potere, agli interessi e ai valori locali per mettere radice. Ma poiché anche altri fattori diversi dall'influenza negativa della Gran Bretagna agirono in senso contrario all'unificazione, è futile ipotizzare quale destino essa avrebbe avuto, se la Gran

## INDICE

		Pag.	7
Introduzione			
<b>I. LA CRISI DELLO STATO NAZIONALE</b>			
1. LUIGI EINAUDI, <i>La guerra e l'unità europea</i>	"		125
2. LUDWIG DEHIO, <i>La fine del sistema europeo degli Stati</i>	"		133
3. LOUIS ARMAND e MICHEL DRANCOURT, <i>Il cambiamento delle dimensioni del processo produttivo</i>	"		143
4. GEORGES VEDEL, <i>Lo Stato sovrano contro la democrazia</i>	"		157
<b>II. NATURA E TENDENZE DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA</b>			
5. MARIO ALBERTINI, <i>L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico</i>	"		169
6. FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>L'Europa per che fare?</i>	"		190
7. HERBERT LÜTHY, <i>Politica ed economia nello sviluppo dell'integrazione europea</i>	"		206
8. JEAN MEYNAUD e DUSAN SIDJANSKI, <i>I rapporti di potere tra capitale e lavoro nella Comunità europea</i>	"		218
9. AMITAI ETZIONI, <i>L'unificazione politica: una prospettiva comparativa</i>	"		230
10. ALTIERO SPINELLI, <i>L'esempio della formazione degli Stati Uniti d'America per l'unificazione europea</i>	"		250
<b>III. LA STRATEGIA DELLA LOTTA PER L'UNIFICAZIONE EUROPEA</b>			
11. JEAN MONNET, <i>L'inizio dell'integrazione economica europea</i>	"		263
12. MARIO ALBERTINI, <i>Elezione europea, governo europeo e Stato europeo</i>	"		272

Lucio Levi

# Verso gli Stati Uniti d'Europa

Analisi dell'integrazione europea

