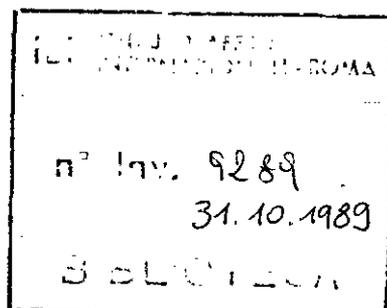


FORO DI DIALOGO ITALO-TEDESCO
DEUTSCH-ITALIENISCHES GESPRÄCHSFORUM
Institut für Europäische Politik
Istituto per gli Studi di Politica Internazionale
Bad Neunahr, 18-19/X/1989

1. "Programm = Programma"
2. "Teilnehmerliste = Elenco dei partecipanti"
3. "Pressemitteilung"/ Helmut Kohl"
4. "Intervento del Presidente del Consiglio della Repubblica Italiana Onorevole Giulio Andreotti alla seduta inaugurale..."
5. "Probleme und Perspektiven der Europäischen Währungsunion"/ Karl Otto Pöhl
6. "I contributi italiano e tedesco alla sicurezza europea"/ Luigi Caligaris
7. "Il bacino del Mediterraneo: possibilità di una cooperazione italo-tedesca"/ Carlo Jean
8. "Sicurezza in Europa e relazioni Est/Ovest"/ Michael Stürmer
9. "Prospettive del sistema istituzionale europeo: un ruolo speciale per il tandem italo-tedesco"/ Otto Schmuck
10. "L'Europa di domani: le tendenze dell'opinione pubblica e il dibattito sul modello da costruire"/ Rudolf Hrbek
11. "L'Europa verso una politica estera comune"/ Carlo Maria Santoro
12. "Opinione pubblica e politica estera in Italia"/ Piero Ostellino
13. "Armonizzazione dei sistemi tributari e abolizione delle frontiere fiscali"/ Dieter Biehl
14. "Il cammino verso l'unione economica e monetaria"/ Franco Bruni
15. "Competizione, ristrutturazione, sviluppo e integrazione internazionale dell'industria europea"/ Fabrizio Onida
16. "La società europea in transizione"/ Peter Flora
17. "La dimensione sociale del mercato interno"/ Gino Giugni
18. "La società europea in transizione: le trasformazioni della popolazione in Europa e sue relazioni con il mercato del lavoro e le migrazioni internazionali"/ Antonio Golini
19. "La dimensione sociale del mercato interno"/ Hans Peters
20. "Commenti alla relazione del prof. Michael Stürmer"/ Roberto Gaja



1



Deutsch-Italienisches
Gesprächsforum

Foro di Dialogo
Italo-Tedesco

Institut für
Europäische Politik
Istituto per gli
Studi di Politica
Internazionale

Italien und die Bundesrepublik
Deutschland - Antriebskräfte der
europäischen Integration
L'Italia e la Repubblica Federale di
Germania - protagonisti dell'inte-
grazione europea

18. / 19. Oktober 1989 - 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Zum Deutsch-Italienischen Gesprächsforum

Ziel der Initiative ist es, die vielfältigen Beziehungen zwischen Italien und der Bundesrepublik Deutschland durch einen dauerhaften Dialog zwischen Persönlichkeiten beider Länder zu fördern. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei der Rolle der beiden Staaten im europäischen und atlantischen Rahmen gewidmet.

Im Rahmen des Forums werden jährliche Konferenzen zu aktuellen Themen stattfinden, an denen Vertreter des politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Lebens teilnehmen.

Die Konferenzen werden abwechselnd in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland stattfinden. Ferner sind im Rahmen der Initiative andere Aktivitäten, z.B. Expertentreffen zu ausgewählten Fachthemen, vorgesehen.

Il Foro di Dialogo Italo-Tedesco

Scopo dell'iniziativa è quello di promuovere e rafforzare le molteplici relazioni fra l'Italia e la Repubblica Federale di Germania, attraverso un dialogo aperto e costante fra le personalità dei due paesi su tutti i temi di comune interesse, con particolare riferimento al ruolo dei due Stati nel più ampio contesto europeo ed atlantico.

Il Foro organizza un convegno annuale su vari temi, con ampia partecipazione di esponenti della politica, dell'economia, della cultura e della scienza, nonché dei vari gruppi sociali. Il convegno si tiene ad anni alterni in Italia e nella Repubblica Federale di Germania. Il Foro può inoltre promuovere altre iniziative nell'ambito dei propri scopi istituzionali, quali ad esempio incontri ristretti fra esperti su particolari tematiche dell'attualità internazionale.

Italien und die Bundesrepublik Deutschland - Antriebskräfte der europäischen Integration

L'Italia e la Repubblica Federale di Germania - protagonisti dell'integrazione europea

Die Tagung steht unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten der Bundesrepublik Deutschland und des Präsidenten der Italienischen Republik.

Il convegno è posto sotto l'Alto Patronato dei Presidenti della Repubblica Italiana e della Repubblica Federale di Germania.

PROGRAMM

18. Oktober 1989

10.00-13.00 **PLENARSITZUNG****Begrüßung**

durch die Träger des Deutsch-Italienischen Gesprächsforums

Ansprachen

des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Dr. Helmut KOHL

des Ministerpräsidenten der Italienischen Republik, On. Giulio ANDREOTTI

11.15-11.30 Kaffeepause

11.30-13.00 **Grußwort**

des Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz, Dr. Carl-Ludwig WAGNER

Vorträge

zum Thema „Probleme und Perspektiven der europäischen Währungsunion“

Karl Otto PÖHL
Präsident der Deutschen Bundesbank, Frankfurt; deutscher Präsident des Deutsch-Italienischen Gesprächsforums

Carlo Azeglio CIAMPI
Gouverneur der Banca d'Italia, Rom

13.00 **Mittagessen**

auf Einladung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI)

PROGRAMMA

18 ottobre 1989

10.00-13.00 **SESSIONE PLENARIA****Indirizzi di saluto**

da parte degli organismi promotori del Foro di Dialogo Italo-Tedesco

Dichiarazioni

del Cancelliere della Repubblica Federale di Germania, Dr. Helmut KOHL

del Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana, On. Giulio ANDREOTTI

11.15-11.30 Intervallo

11.30-13.00 **Saluto**

del Presidente del Land Rheinland-Pfalz, Dr. Carl-Ludwig WAGNER

Discorsi

sul tema «L'integrazione monetaria in Europa»

Karl Otto PÖHL
Presidente della Deutsche Bundesbank, Francoforte; Presidente della sezione tedesca del Foro di Dialogo Italo-Tedesco

Carlo Azeglio CIAMPI
Governatore della Banca d'Italia, Roma

13.00 **Colazione**

su invito del Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)

14.30-18.30 **SITZUNGEN DER ARBEITSGRUPPEN**
(Abschnitte I + II)

20.00 **Feierliches Abendessen**

auf Einladung des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich GENSCHER

Der italienische Außenminister Gianni DE MICHELIS hat seine Teilnahme zugesagt.

19. Oktober 1989

9.00-10.30 **SITZUNGEN DER ARBEITSGRUPPEN**
(Fortsetzung, Abschnitt III)

10.30-11.00 Kaffeepause

11.00-13.00 **PLENARSITZUNG**

Vorsitz

Sen. Giovanni MALAGODI,
Präsident d. Liberalen Internationale; Präsident, Giunta per gli Affari delle Comunità Europee des Senats, Rom

Berichte aus den Arbeitsgruppen

Amb. Corrado ORLANDI CONTUCCI
Präsident, Centro Italiano di Studi per la Conciliazione Internazionale, Rom (Arbeitsgruppe I)

Prof. Dr. Beate KOHLER-KOCH
Institut für Politikwissenschaft, Technische Hochschule Darmstadt; Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP (Arbeitsgruppe II)

14.30-18.30 **RIUNIONI DEI GRUPPI DI LAVORO**
(I e II sessione)

20.00 **Pranzo ufficiale**

su invito del Ministro degli Affari Esteri della Repubblica Federale di Germania, Hans-Dietrich GENSCHER

con la partecipazione del Ministro degli Affari Esteri della Repubblica Italiana, On. Gianni DE MICHELIS

19 ottobre 1989

9.00-10.30 **RIUNIONI DEI GRUPPI DI LAVORO**
(Continuazione, III sessione)

10.30-11.00 Intervallo

11.00-13.00 **SESSIONE PLENARIA**

Presidenza

Sen. Giovanni MALAGODI
Presidente dell'Internazionale Liberale; Presidente della Giunta per gli Affari delle Comunità Europee, Senato della Repubblica, Roma

Relazioni di sintesi dei gruppi di lavoro

Amb. Corrado ORLANDI CONTUCCI
Presidente del Centro Italiano di Studi per la Conciliazione Internazionale, Roma (Gruppo di lavoro I)

Prof. Beate KOHLER-KOCH
Institut für Politikwissenschaft, Technische Hochschule Darmstadt; Mitglied del Comitato Scientifico IEP (Gruppo di lavoro II)

Prof. Dr. Michael KREILE
Fachbereich Sozialwissenschaften, Universität Konstanz (Arbeitsgruppe III)

Prof. Dr. Tiziano TREU
Dozent für Arbeitsrecht, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (Arbeitsgruppe IV)

Resümee

Sen. Giovanni MALAGODI

Schlußansprachen

Walter SCHEEL
Bundespräsident a.D.; Präsident der Europa-Union Deutschland; Vorstand des Instituts für Europäische Politik, Köln

Amb. Egidio ORTONA
Präsident des Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), Mailand

13.00 **Mittagessen**

auf Einladung der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen

Ende der Veranstaltung

Prof. Michael KREILE
Fachbereich Sozialwissenschaften, Università di Costanza (Gruppo di lavoro III)

Prof. Tiziano TREU
Docente di Diritto del Lavoro nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (Gruppo di lavoro IV)

Conclusioni

Sen. Giovanni MALAGODI

Dichiarazioni finali

Walter SCHEEL
già Presidente della Repubblica Federale di Germania; Presidente dell'Europa-Union Deutschland; Membro del Comitato di Presidenza dell'Istituto für Europäische Politik, Colonia.

Amb. Egidio ORTONA
Presidente dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), Milano

13.00 **Colazione**

su invito del Governo del Land Nordrhein-Westfalen

Fine dei lavori

ARBEITSGRUPPE I**Außen- und Sicherheitspolitik:
Ost/West-Beziehungen,
Rüstungskontrolle, regionale Fragen****18. Oktober 1989****14.30-16.30 Die Sicherheit in Europa
Abschnitt I und das Ost-West-Verhältnis**

Vorsitz:

On. Giorgio LA MALFA
Sekretär, Partito Repubblicano Italiano,
Rom

Einführung:

Prof. Dr. Michael STÜRMER
Direktor der Stiftung Wissenschaft und Po-
litik, Ebenhausen

Kommentare:

Amb. Roberto GAJA
Direktor der Zeitschrift „Affari Esteri“, RomOtto WOLFF v. AMERONGEN
Mitglied des Präsidiums der Europa-Uni-
on Deutschland; Vorsitzender des Ostaus-
schusses der Deutschen Wirtschaft, Köln

16.30-16.45 Kaffeepause

**16.45-18.30 Deutsch-italienische Beiträge
Abschnitt II zur Sicherheit Europas**

Vorsitz:

Dr. Hans-Gert PÖTTERING
Mitglied des Europäischen Parlaments/
Europäische Volkspartei; Vorsitzender
des Unterausschusses „Sicherheit und
Abrüstung“, Straßburg**GRUPPO DI LAVORO I****Sicurezza e politica estera:
relazioni Est/Ovest, controllo degli
armamenti, problemi regionali****18 ottobre 1989****14.30-16.30 Sicurezza in Europa
Sessione I e relazioni Est/Ovest**

Presidenza:

On. Giorgio LA MALFA
Segretario del Partito Repubblicano Italia-
no, Roma

Relazione:

Prof. Michael STÜRMER
Direttore della Stiftung Wissenschaft und
Politik, Ebenhausen

Commenti:

Amb. Roberto GAJA
Direttore della rivista „Affari Esteri“, RomaOtto WOLFF v. AMERONGEN
Membro del Consiglio di Presidenza
dell'Europa-Union Deutschland; Presi-
dente, Ostausschuß der Deutschen Wirt-
schaft, Colonia

16.30-16.45 Intervallo

**16.45-18.30 I contributi italiano e tedesco
Sessione II alla sicurezza europea**

Presidenza:

Dr. Hans-Gert PÖTTERING
Membro del Parlamento Europeo/Partito
Popolare Europeo; Presidente della Sotto-
commissione «Sicurezza e Disarmo»,
Strasburgo

Einführung:

Gen. Luigi CALIGARIS
Mitglied des Comitato di Direzione ISPI,
Mailand

Kommentare:

Prof. Dr. Dieter MAHNCKE
Stellvertretender Leiter des Planungssta-
bes, Bundesministerium der Verteidigung,
Bonn

Cons. d'Amb. Silvio FAGIOLO

Kabinetts des Ministers, Ministero degli Af-
fari Esteri, Rom**19. Oktober 1989****9.00-10.30 Das Mittelmeerbecken: Möglichkeiten
Abschnitt III einer deutsch-italienischen Zusam-
menarbeit**

Vorsitz:

Franz Ludwig GRAF STAUFFENBERG
Mitglied des Europäischen Parlaments/
Europäische Volkspartei; Vorsitzender
des Rechtsausschusses des Europäi-
schen Parlaments; Vizepräsident der Eu-
ropa-Union Deutschland

Einführung:

Gen. Carlo JEAN
Direktor, Centro Militare di Studi Strategici,
Verteidigungsministerium, Rom

Kommentare:

Dr. Rolf HOFSTETTER
Leiter der Unterabteilung 20, Auswärtiges
Amt, Bonn

Dr. Stefano SILVESTRI

Vizepräsident, Istituto Affari Internazionali,
Rom

Relazione:

Gen. Luigi CALIGARIS
Membro del Comitato di Direzione
dell'ISPI, Milano

Commenti:

Prof. Dieter MAHNCKE
Vice Direttore del Dipartimento per la Pro-
grammazione, Ministero della Difesa,
Bonn

Cons. d'Amb. Silvio FAGIOLO

Gabinetto del Ministro, Ministero degli Af-
fari Esteri, Roma**19 ottobre 1989****9.00-10.30 Il bacino Mediterraneo: possibilità di
Sessione III una cooperazione italo-tedesca**

Presidenza:

Franz Ludwig GRAF STAUFFENBERG
Membro del Parlamento Europeo/Partito
Popolare Europeo; Presidente della Com-
missione Giuridica del Parlamento Euro-
peo, Strasburgo; Vice Presidente dell'Eu-
ropa-Union Deutschland

Relazione:

Gen. Carlo JEAN
Direttore del Centro Militare di Studi Strate-
gici, Ministero della Difesa, Roma

Commenti:

Dr. Rolf HOFSTETTER
Direttore della Sottosezione 20 (affari poli-
tici), Ministero degli Affari Esteri, Bonn

Dr. Stefano SILVESTRI

Vice Presidente dell'Istituto Affari Interna-
zionali, Roma

ARBEITSGRUPPE II**Europapolitische Leitbilder
und institutionelle Entwicklung der EG**

18. Oktober 1989

14.30-16.30 **Die Zukunft Europas:
Trends in der öffentlichen Meinung
und die Diskussion über Leitbilder**
Abschnitt I

Vorsitz:

Dr. Philipp JENNINGER
Mitglied des Deutschen Bundestages/
CDU; Präsident des Deutschen Rates der
Europäischen Bewegung, Bonn

Einführung:

Dr. Piero OSTELLINO
Kommentator, „Corriere della Sera“; Mit-
glied des Comitato di Direzione ISPI, Mai-
land

Prof. Dr. Rudolf HRBEK:

Institut für Politikwissenschaft, Universität
Tübingen; Mitglied des Wissenschaftli-
chen Direktoriums des IEP.

Kommentare:

Amb. Prof. Dr. Luigi Vittorio FERRARIS
Staatsrat; Dozent für internationale Bezie-
hungen, Libera Università per gli Studi So-
ciali (Luiss) di Roma

Botschafter Dr. Werner UNGERER

Ständiger Vertreter der Bundesrepublik
Deutschland bei den Europäischen Ge-
meinschaften, Brüssel

16.30-16.45 Kaffeepause

GRUPPO DI LAVORO II**Orientamenti politici ed evoluzione
istituzionale della Comunità Europea**

18 ottobre 1989

14.30-16.30 **L'Europa di domani:
le tendenze dell'opinione pubblica
e il dibattito sul modello da costruire**
Sessione I

Presidenza:

Dr. Philipp JENNINGER
Membro del Parlamento/CDU, Presidente
del Consiglio Tedesco del Movimento Eu-
ropeo, Bonn

Relazioni:

Dr. Piero OSTELLINO
Editorialista del „Corriere della Sera“;
Membro del Comitato di Direzione
dell'ISPI, Milano

Prof. Rudolf HRBEK:

Institut für Politikwissenschaft, Universität
di Tubinga; Membro del Comitato Scientifi-
co IEP

Commenti:

Amb. Prof. Luigi Vittorio FERRARIS
Consigliere di Stato; Docente di Relazioni
Internazionali nella Libera Università per
gli Studi Sociali (Luiss) di Roma

Amb. Dr. Werner UNGERER

Rappresentante Permanente della Re-
pubblica Federale di Germania presso
delle Comunità Europee, Bruxelles

16.30-16.45 Intervallo

16.45-18.30 **Wege zu einer
europäischen Außenpolitik**
Abschnitt II

Vorsitz:

Dr. Klaus HÄNSCH
Mitglied des Europäischen Parlaments/
Sozialistische Fraktion, Straßburg

Einführung:

Prof. Dr. Carlo Maria SANTORO
Dozent für Internationale Beziehungen, Uni-
versità degli Studi di Bologna e di Milano;
wissenschaftlicher Ko-Direktor des ISPI

Kommentare:

Dr. Günter BURGHARDT
Direktor, Generalsekretariat, Kommission
der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

Amb. Giovanni JANNUZZI

Leiter des Sekretariats der Europäischen
Politischen Zusammenarbeit, Brüssel

19. Oktober 1989

9.00-10.30 **Perspektiven für das
institutionelle System der EG**
Abschnitt III

Vorsitz:

On. Franco Maria Malfatti
Leiter, Segreteria Politica della Democra-
zia Cristiana, Direzione Nazionale, Rom

Einführung:

Prof. Dr. Eberhard GRABITZ
Institut für Internationales und Ausländi-
sches Recht und Rechtsvergleichung,
Freie Universität Berlin; Mitglied des Wis-
senschaftlichen Direktoriums des IEP,
Bonn

Dr. Otto SCHMUCK

Institut für Europäische Politik (IEP), Bonn

16.45-18.30 **L'Europa verso una politica
estera comune**
Sessione II

Presidenza:

Dr. Klaus HÄNSCH
Membro del Parlamento Europeo/Gruppo
Socialista, Strasburgo

Relazione:

Prof. Carlo Maria SANTORO
Docente di Relazioni Internazionali
nell'Università degli Studi di Bologna e di
Milano; Condirettore Scientifico dell'ISPI

Commenti:

Dr. Günter BURGHARDT
Direttore, Segretariato Generale, Commis-
sione delle Comunità Europee, Bruxelles

Amb. Giovanni JANNUZZI

Segretario Generale per la Cooperazione
Politica Europea, Bruxelles

19 ottobre 1989

9.00-10.30 **Prospettive del sistema istituzionale
europeo**
Sessione III

Presidenza:

On. Franco Maria Malfatti
Capo della Segreteria Politica della Democra-
zia Cristiana, Direzione Nazionale, Ro-
ma

Relazione:

Prof. Eberhard GRABITZ
Institut für Internationales und Ausländi-
sches Recht und Rechtsvergleichung, Li-
bera Università di Berlino; Membro del Co-
mitato Scientifico IEP

Dr. Otto SCHMUCK

Institut für Europäische Politik (IEP), Bonn

Kommentare:

Prof. Dr. Fausto POCAR
Dozent für Internationales Recht, Universität degli Studi di Milano

Alwin BRÜCK

Parlamentarischer Staatssekretär a.D.;
Mitglied des Deutschen Bundestages/
SPD; Vorsitzender des Unterausschusses
Europa des Deutschen Bundestages,
Bonn

Commenti:

Prof. Fausto POCAR
Docente di Diritto Internazionale nell'Uni-
versità degli Studi di Milano

Alwin BRÜCK

già Sottosegretario di Stato; Membro del
Parlamento/SPD; Presidente della Sotto-
commissione per l'Europa, Deutscher
Bundestag, Bonn

ARBEITSGRUPPE III

Fragen der wirtschaftlichen
und finanziellen Integration

18. Oktober 1989

14.30-16.30 **Auf dem Weg zur Wirtschafts-
und Währungsunion**
Abschnitt I

Vorsitz:

Dr. Ulrich WEISS
Mitglied des Vorstands der Deutschen
Bank, Frankfurt

Einführung:

Prof. Dr. Franco BRUNI
Dozent für Wirtschafts- und Finanzpolitik,
Universität degli Studi di Brescia; Dozent
für internationale Währungspolitik und
Theorie, Università Commerciale Luigi
Bocconi, Mailand

Prof. Dr. Mario MONTI

Dozent für Wirtschaftspolitik, Università
Commerciale Luigi Bocconi, Mailand; Mit-
glied des Comitato di Direzione ISPI

Kommentare:

Prof. Dr. Rolf CAESAR
Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik,
Ruhr-Universität Bochum, Mitglied des
Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP

Dr. Peter-Wilhelm SCHLÜTER

Direktor der Deutschen Bundesbank, Ab-
teilungsleiter für Europafragen, Frankfurt

Prof. Dr. Piero BARUCCI

Präsident, Associazione Bancaria Italiana,
Rom

Dr. Mario SARCINELLI

Direttore Generale del Tesoro, Finanzmini-
sterium, Rom

GRUPPO DI LAVORO III

Integrazione economica e finanziaria

18 ottobre 1989

14.30-16.30 **Il cammino verso l'Unione Economica
e Monetaria**
Sessione I

Presidenza:

Dr. Ulrich WEISS
Membro del Consiglio di Amministrazione
della Deutsche Bank, Francoforte

Relazione:

Prof. Franco BRUNI
Docente di Politica Economica e Finanzia-
ria nell'Università degli Studi di Brescia;
Docente di Teoria e Politica Monetaria In-
ternazionale nell'Università Commerciale
Luigi Bocconi di Milano

Prof. Mario MONTI

Docente di Economia Politica nell'Univer-
sità Commerciale Luigi Bocconi di Milano;
Membro del Comitato di Direzione dell'ISPI

Commenti:

Prof. Rolf CAESAR
Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik,
Universität der Ruhr di Bochum; Membro
del Comitato Scientifico IEP

Dr. Peter-Wilhelm SCHLÜTER

Direttore della Deutsche Bundesbank, Ca-
posezione per le questioni europee, Fran-
coforte

Prof. Piero BARUCCI

Presidente dell'Associazione Bancaria Ita-
liana, Roma

Dr. Mario SARCINELLI

Direttore Generale del Tesoro, Ministero
del Tesoro, Roma

16.30-16.45 Kaffeepause

16.45-18.30 **Die europäische Industrie: Wettbewerbsfähigkeit und Integration in die internationalen Märkte, Umstrukturierungs- und Entwicklungsprozesse**
Abschnitt II

Vorsitz:

Dr. Otto GRAF LAMBSDORFF
Bundesminister a.D.; Mitglied des Deutschen Bundestages/FDP; Vorsitzender der Freien Demokratischen Partei, Bonn

Einführung:

Prof. Dr. Fabrizio ONIDA
Dozent für Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Università Commerciale Luigi Bocconi, Mailand; Mitglied des Comitato di Direzione ISPI

Kommentare:

Dr. Wolfgang KELLER
Vorsitzender des Vorstandes der Iveco Magirus AG, Ulm

Dr. Kurt STEVES

Mitglied der Hauptgeschäftsführung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Köln

Dr. Giuseppe GAZZONI FRASCARA
verantwortlich für „Progetto Europa 92“, Confindustria, Rom

Dr. Giorgio PORTA
Präsident, Federchimica, Mailand

16.30-16.45 Intervallo

16.45-18.30 **Competizione, ristrutturazione, sviluppo e integrazione internazionale dell'industria europea**
Sessione II

Presidenza:

Dr. Otto GRAF LAMBSDORFF
già Ministro dell'Economia; Membro del Parlamento/FDP; Presidente, Freie Demokratische Partei, Bonn

Relazione:

Prof. Fabrizio ONIDA
Docente di Economia Internazionale nell'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano; Membro del Comitato di Direzione dell'ISPI

Commenti:

Dr. Wolfgang KELLER
Presidente del Consiglio d'Amministrazione dell'Iveco Magirus AG, Ulm

Dr. Kurt STEVES

Membro della Direzione Generale, Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Colonia

Dr. Giuseppe GAZZONI FRASCARA
Responsabile «Progetto Europa 92» della Confindustria, Roma

Dr. Giorgio PORTA
Presidente della Federchimica, Milano

19. Oktober 1989

9.00-10.30 **Steuerharmonisierung und Beseitigung innergemeinschaftlicher Steuergrenzen**
Abschnitt III

Vorsitz:

On. Filippo Maria PANDOLFI
Vizepräsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

Einführung:

Prof. Dr. Dieter BIEHL
Institut für öffentliche Wirtschaft, Geld und Währung, Universität Frankfurt; Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP

Kommentare:

Prof. Dr. Alberto MAJOCCHI
Dozent für Finanzwissenschaft, Università degli Studi di Pavia

Dr. Gert HALLER

Abteilung Grundsatzfragen der Finanzpolitik, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

19 ottobre 1989

9.00-10.30 **Armonizzazione dei sistemi tributari e abolizione delle frontiere fiscali**
Sessione III

Presidenza:

On. Filippo Maria PANDOLFI
Vice Presidente della Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles

Relazione:

Prof. Dieter BIEHL
Institut für öffentliche Wirtschaft, Geld und Währung, Università di Francoforte; Membro del Comitato Scientifico IEP

Commenti:

Prof. Alberto MAJOCCHI
Docente di Scienza delle Finanze nell'Università degli Studi di Pavia

Dr. Gert HALLER

Sezione questioni di base della politica finanziaria, Ministero delle Finanze, Bonn

ARBEITSGRUPPE IV**Die europäische Gesellschaft
auf dem Weg in die neunziger Jahre -
Herausforderungen für die EG-Politik****18. Oktober 1989****14.30-18.30 Die europäische Gesellschaft
Abschnitt I im Wandel****Vorsitz:**

Prof. Dr. Dr. h.c. Karl Dietrich BRACHER
Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP, Bonn

Einführung:

Prof. Dr. Antonio GOLINI
Dozent für Demographie, Università degli Studi „La Sapienza“ di Roma

Prof. Dr. Peter FLORA

Institut für Sozialwissenschaften, Universität Mannheim

Kommentare:

Prof. Dr. Maurizio FERRERA
Dozent für Verwaltungswissenschaften, Università degli Studi di Pavia; wissenschaftlicher Mitarbeiter des ISPI

Otto SCHILY

Mitglied des Deutschen Bundestages/Die Grünen; Mitglied des Auswärtigen Ausschusses und der deutsch-italienischen Parlamentariergruppe des Deutschen Bundestages, Bonn

16.30-16.45 Kaffeepause

GRUPPO DI LAVORO IV**La società europea
verso gli anni novanta -
le sfide per la politica comunitaria****18 ottobre 1989****14.30-18.30 La società europea
Sessione I in transizione****Presidenza:**

Prof. Dr. h.c. Karl Dietrich BRACHER
Membro del Comitato Scientifico IEP, Bonn

Relazioni:

Prof. Antonio GOLINI
Docente di Demografia nell'Università degli Studi «La Sapienza» di Roma

Prof. Peter FLORA

Institut für Sozialwissenschaften, Universität di Mannheim

Commenti:

Prof. Maurizio FERRERA
Docente di Scienza dell'Amministrazione nell'Università degli Studi di Pavia; Collaboratore dell'ISPI

Otto SCHILY

Membro del Parlamento/Die Grünen; Membro della Commissione per gli Affari Esteri e del Gruppo parlamentare italo-tedesco, Deutscher Bundestag, Bonn

16.30-16.45 Intervallo

19. Oktober 1989**9.00-10.30 Die soziale Dimension
Abschnitt II des Binnenmarktes****Vorsitz:**

On. Carlo RIPA DI MEANA
Mitglied der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

Einführung:

Hans PETERS
Vizepräsident des Europäischen Parlaments/Sozialistische Fraktion; Vorsitzender des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen der Europa-Union Deutschland, Düsseldorf

Sen. Gino GIUGNI

Präsident, Commissione Lavoro des Senats, Rom

Kommentare:

Bernd HEINZEMANN
Abteilung Europäischer Binnenmarkt, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Köln

Prof. Dr. Innocenzo CIPOLLETTA

Stellvertretender Generaldirektor, Confindustria, Rom

19 ottobre 1989**9.00-10.30 La dimensione sociale
Sessione II del Mercato Interno****Presidenza:**

On. Carlo RIPA DI MEANA
Membro della Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles

Relazioni:

Hans PETERS
Vice Presidente del Parlamento Europeo; Presidente, Landesverband Nordrhein-Westfalen der Europa-Union Deutschland, Düsseldorf

Sen. Gino GIUGNI

Presidente della Commissione Lavoro, Senato della Repubblica, Roma

Commenti:

Bernd HEINZEMANN
Dipartimento per il mercato interno europeo, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Colonia

Prof. Innocenzo CIPOLLETTA

Vice Direttore Generale della Confindustria, Roma

Zum Deutsch-Italienischen Gesprächsforum

Ziele und Aufgaben

Ziel der Initiative ist es, die vielfältigen Beziehungen zwischen Italien und der Bundesrepublik Deutschland durch einen dauerhaften Dialog zwischen Persönlichkeiten beider Länder zu fördern. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei der Rolle der beiden Staaten im europäischen und atlantischen Rahmen gewidmet.

Aktivitäten

Im Rahmen des Forums werden jährliche Konferenzen zu aktuellen Themen stattfinden, an denen Vertreter des politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Lebens teilnehmen.

Die Konferenzen werden abwechselnd in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland stattfinden. Ferner sind im Rahmen der Initiative andere Aktivitäten, z.B. Expertentreffen zu ausgewählten Fachthemen, vorgesehen.

Träger

In der Bundesrepublik Deutschland

Präsident des Deutsch-Italienischen Gesprächsforums:
Bundesbankpräsident Karl Otto PÖHL

Institut für Europäische Politik (IEP), Bonn

Vorstand:

Bundespräsident a.D. Walter SCHEEL, Präsident der Europa-Union Deutschland

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Vorsitzender des wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik

Gerhard EICKHORN, Geschäftsführendes Präsidialmitglied der Europa-Union Deutschland

Direktor:

Dr. Wolfgang WESSELS

Koordinatorin:

Elfriede REGELBERGER

Il Foro di Dialogo Italo-Tedesco

Obiettivi

Scopo dell'iniziativa è quello di promuovere e rafforzare le molteplici relazioni fra l'Italia e la Repubblica Federale di Germania, attraverso un dialogo aperto e costante fra le personalità dei due Paesi su tutti i temi di comune interesse, con particolare riferimento al ruolo dei due Stati nel più ampio contesto europeo ed atlantico.

Attività

Il Foro organizza un convegno annuale su vari temi, con ampia partecipazione di esponenti della politica, dell'economia, della cultura e della scienza, nonché dei vari gruppi sociali.

Il convegno si tiene ad anni alterni in Italia e nella Repubblica Federale di Germania. Il Foro può inoltre promuovere altre iniziative nell'ambito dei propri scopi istituzionali, quali ad esempio incontri ristretti fra esperti su particolari tematiche dell'attualità internazionale.

Enti Organizzatori

In Italia

Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), Milano

Presidente:

Amb. Egidio ORTONA

Amministratore Delegato:

Dr. Enzo Maria CALABRESE

Direttore Generale:

Prof. Giuliano URBANI

Presidente del Comitato Promotore del Foro di Dialogo Italo-Tedesco:

Dr. Raffaele DURANTE, Presidente e Amministratore Delegato della Siemens, Milano; Presidente della Camera di Commercio Italo-Germanica, Milano

Coordinatore Scientifico:

Prof. Maurizio FERRERA

In Italien

Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), Mailand

Präsident:
Botschafter Egidio ORTONA

Geschäftsführer:
Dr. Enzo Maria CALABRESE

Direktor:
Prof. Giuliano URBANI

Präsident des Fördervereins des Deutsch-Italienischen Gesprächsforums:

Dr. Raffaele DURANTE, Präsident und Delegiertes Verwaltungsratsmitglied der Siemens AG; Präsident der Deutsch-Italienischen Handelskammer, Mailand

Koordinator:
Prof. Dr. Maurizio FERRERA

Finanzierung

Das Forum finanziert sich aus Beiträgen von Vereinigungen, Verbänden, Unternehmen und Einzelpersonen in Italien und der Bundesrepublik Deutschland sowie durch Zuwendungen der italienischen Regierung, des Auswärtigen Amtes und von Stiftungen.

Unser besonderer Dank gilt folgenden fördernden Stellen:

in der Bundesrepublik Deutschland

Allianz AG
Auswärtiges Amt
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Deutsche Lufthansa AG
Ferrero OHG
Freudenberg-Stiftung GmbH
Istituto Bancario San Paolo di Torino
Iveco Magirus AG
Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen
Robert-Bosch-Stiftung

Nella Repubblica Federale di Germania

Präsident del Foro di Dialogo Italo-Tedesco:
Karl Otto PÖHL, Presidente della Deutsche Bundesbank

Institut für Europäische Politik (IEP), Bonn

Comitato di Presidenza:
Walter SCHEEL, già Presidente della Repubblica Federale di Germania, Presidente dell'Europa-Union Deutschland
Prof. Heinrich SCHNEIDER, Presidente del Consiglio Scientifico dell'Istituto für Europäische Politik
Gerhard EICKHORN, Consigliere di Amministrazione dell'Europa-Union Deutschland

Direttore:
Dr. Wolfgang WESSELS

Coordinatrice:
Elfriede REGELSBERGER

Finanziamento

Il finanziamento del Foro è assicurato da contributi privati e pubblici in Italia e nella Repubblica Federale di Germania.

Per il sostegno alla realizzazione del convegno 1989 i due Istituti desiderano ringraziare:

in Italia

Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Italiana
Agfa-Gevaert S.p.A.
Banca Commerciale Italiana
Bracco Industria Chimica S.p.A.
Credito Italiano
Deutsche Bank AG
Elettrocarbonium S.p.A.
Riunione Adriatica di Sicurtà
Schering AG
Siemens S.p.A.

in Italien

Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Italiana
Agfa-Gevaert S.p.A.
Banca Commerciale Italiana
Bracco Industria Chimica S.p.A.
Credito Italiano
Deutsche Bank AG
Elettrocarbonium S.p.A.
Riunione Adriatica di Sicurtà
Schering AG
Siemens S.p.A.

nella Repubblica Federale di Germania

Allianz AG
Auswärtiges Amt
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Deutsche Lufthansa AG
Ferrero OHG
Freudenberg-Stiftung GmbH
Istituto Bancario San Paolo di Torino
Iveco Magirus AG
Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen
Robert-Bosch-Stiftung

Tagungssprachen

Deutsch und Italienisch (es wird simultan gedolmetscht)

Dolmetscher

Dr. Letizia B. Fuchs-Vidotto (Chef-Dolmetscherin)
 Heide Lore Drathen
 Johanna Facco-Bonetti
 Dr. Werner Rautenberg
 Mirella Sauerborn-Saccani
 Irmentraud Schütz
 Adelheid Weber
 Ingrid Weck

Für das Abendessen am 18. Oktober 1989 erfolgt eine gesonderte Einladung

Lingue del convegno

Italiano e Tedesco (traduzione simultanea)

Interpreti

Dr. Letizia B. Fuchs-Vidotto (Capo interprete)
 Heide Lore Drathen
 Johanna Facco-Bonetti
 Dr. Werner Rautenberg
 Mirella Sauerborn-Saccani
 Irmentraud Schütz
 Adelheid Weber
 Ingrid Weck

L'invito per il pranzo ufficiale del 18 ottobre 1989 verrà distribuito a parte

Entfernung Flughafen Köln/Bonn - Hotel: 65 km
 Bonn Hbf. - Hotel: 47 km

Bustransfer für die Teilnehmer zwischen Flughafen Köln/Bonn - Bonn Hbf. - Hotel Steigenberger und zurück vorhanden

Taxi Flughafen Köln/Bonn - Hotel: 90 DM
 (Einzelfahrt) Bonn Hbf. - Hotel: 65 DM

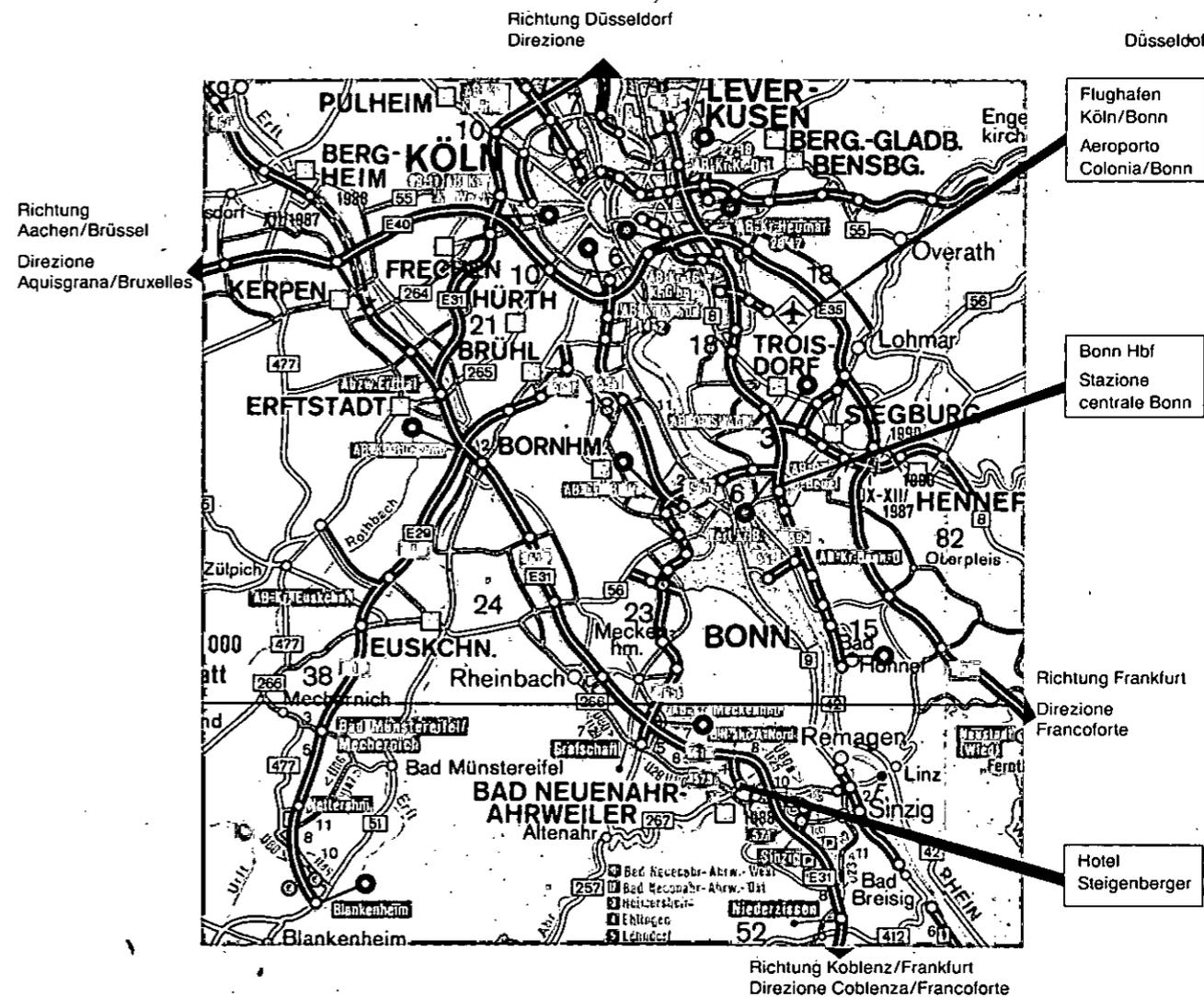
Das Hotel liegt im Stadtzentrum von Bad Neuenahr, gegenüber dem Casino, 4 km von der Autobahn entfernt (Hinweisschilder ab Ortseingang):

Distanze Aeroporto di Colonia/Bonn - Hotel: 65 km
 Stazione centrale di Bonn - Hotel: 47 km

Trasporto organizzato in autobus per i partecipanti tra l'Aeroporto di Colonia/Bonn - Stazione centrale di Bonn - Hotel Steigenberger e ritorno

Taxi (trasporto individuale) Aeroporto - Hotel: 90 DM
 Stazione centrale di Bonn - Hotel: 65 DM

L'Hotel Steigenberger è situato al centro di Bad Neuenahr, di fronte al Casinò, a 4 km di distanza dall'autostrada.



fine calyx no 1 det. abbotstone Chem. the / re specimens the man
of the side - -

**DEUTSCH-ITALIENISCHES
GESPRÄCHSFORUM**

**FORO DI DIALOGO
ITALO-TEDESCO**

1 9 8 9

**TEILNEHMERLISTE
ELENCO DEI PARTICIPANTI**

**QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

✱ Avv. Giovanni AGNELLI	Presidente, Fiat S.p.A., Torino
Dr. Francesco ALFONSO	Condirettore nel Servizio Segreteria Particolare del Governatore, Banca d'Italia, Roma
Prof. Dr. Bernard ANDREAE	Deutsches Archäologisches Institut, Rom
Dr. Tarcilio ANDREOLLI	Presidente della Giunta Regionale, Trentino - Alto Adige, Trento
✱ On. Giulio ANDREOTTI	Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana, Roma
Hans Werner ARLETH	Manager, Division European-North Pharma Marketing Agentur, Hamburg
? ✱ Cons. d'Amb. Antonio ARMELLINI	Capo Ufficio "CSCE", Direzione Generale Affari Politici - Uff. XIII, Ministero degli Affari Esteri, Roma
✱ Prof. Fulvio ATTINA	Ordinario di Relazioni Internazionali, Dpt. Studi Politici, Università di Catania, Facoltà di Scienze Politiche, Catania
○ Dr. Raniero AVOGADRO	Gesandter, Botschaft der Italienischen Republik, Bonn
? ✱ Ing. Paolo BARATTA	Presidente, CREDIOP, Roma
Fabio BARBIERI	Sonderberichterstatter, "La Repubblica", Frankfurt
Lodovico BARBOT	Geschäftsleiter, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Frankfurt
Dr. Luciano BARDI	Ricercatore, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Bologna
Prof. Dr. Otto BARDONG	Institut für Neuere Geschichte, Pädagogische Hochschule Karlsruhe; Präsidium der Europa-Union Deutschland; Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Worms
Luciano BARILE	Korrespondent, "Il Sole - 24 Ore" (Mailand), Köln

✕ Prof. Piero BARUCCI	Presidente, Associazione Bancaria Italiana, Roma
✕ Prof. Giorgio BASEVI	Docente di Economia Applicata, Università degli Studi di Bologna
9 ✕ Dr. Piero BASSETTI	Presidente, UNIONCAMERE, Milano
6 Dr. Carlo BASTASIN	Inviato, "Il Sole 24 Ore", Milano
Peter BAUER	Planungsstab, Auswärtiges Amt, Bonn
Dr. BEDENDO	Giornalista, EDIEMME, Milano
Wolf BELL	General-Anzeiger, Bonn
Dr. Lucio BERGAMASCHI	Giornalista, EDIEMME, Milano
Prof. Dr. Dieter BIEHL	Institut für öffentliche Wirtschaft, Geld und Währung, Universität Frankfurt; Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik
Dr. Joachim BITTERLICH	Leiter des Referats 211 (Europäische Einigung u.a.), Bundeskanzleramt, Bonn
Sig. Remo BOCCIA	Coordinatore, ANFE/Germania, Stoccarda
Sebastian BÖCKMANN	Die Rheinpfalz, Ludwigshafen
Walter BÖHM	Chefredakteur, Europäische Zeitung, Bonn
Enrico BOLOGNA	Vorsitzender der Geschäftsleitung, Ferrero OHG, Frankfurt
✕ Ministro Pl. Giuseppe BORGA	Vice Direttore Affari Politici, Ministero degli Affari Esteri, Roma
✕ Amb. Bruno BOTTAI	Segretario Generale, Ministero degli Affari Esteri, Roma
○ Dr. Fulvio BRACCO	Presidente, Bracco Industria Chimica SpA, Milano
Horst BRAUNER	Stellvertretender Generalsekretär des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung, Bonn

Karsten BRENNER	Leiter der Kulturabteilung I B (Internationales), Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Bonn
Alwin BRÜCK	Parlamentarischer Staatssekretär a.D.; Mitglied des Deutschen Bundestages/SPD; Vorsitzender des Unterausschusses "Europa" des Deutschen Bundestages, Bonn
o Prof. Franco BRUNI	Docente di Politica Economica e Finanziaria nell'Università degli Studi di Brescia e Docente di Teoria e Politica Monetaria Internazionale nell'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano
Dr. Ginevra BRUZZONE	Collaboratrice, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano
Michael Graf von BUQUOY	Leiter des Verbindungsbüros der Commerzbank AG, Bonn
Detlev von der BURG	Managing Director/General Manager, Allianz Europe Ltd., München
Dr. Günter BURGHARDT	Direktor, Generalsekretariat der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel
Prof. Dr. Rolf CAESAR	Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Ruhr-Universität Bochum; Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik
x Dr. Enzo M. CALABRESE	Amministratore Delegato, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano
o Gen. Luigi CALIGARIS	Membro del Comitato di Direzione dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano
Dr. Helmuth CAMMANN	Hauptgeschäftsführer, Bundesverband deutscher Banken e.V., Köln
Dr. John M. CANZIO	Presidente del Consiglio di Amministrazione FIAT Deutschland GmbH, Frankfurt

⊙ Dr. Renato CASTELLANI	Leiter der Wirtschaftsabteilung, Botschaft der Italienischen Republik, Bonn
⊙ Cons. Giancarlo CAVARAI	Capo Ufficio I - CEE, Direzione Generale Affari Economici, Mini- stero degli Affari Esteri, Roma
Dr. Alberto CAVICCHI	Direttore Comerciale, Relazioni Esterne, ISDA, Roma
⊙ Dr. Paolo CECCHINI	Direttore del Progetto di Ricerca "Costo della non-Europa", Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles
R Dr. Benito CHIUCCHINI	Amministratore Delegato e Direttore Generale, AGFA-GEVAERT SpA, Milano
✓ Dr. Carlo Azeglio CIAMPI	Governatore, Banca d'Italia, Roma
✕ Dr. Francesco CINGANO	Presidente, Mediobanca, Milano; Vice Presidente dell'Istituto per gli Studi di Politica Inter- nazionale, Milano
✓ Prof. Innocenzo CIPOLLETTA	Vice Direttore Generale, Con- findustria, Roma
✕ Prof. Luigi COCCIOLI	Presidente, Banco di Napoli, Napoli
Dr. Antonietta CONFALONIERI	Ricercatore, Facoltà Scienze Politiche, Università degli Studi di Pavia
Bernt CONRAD	Die Welt, Bonn
✕ Ing. Carlo DE BENEDETTI	Presidente, Olivetti & C. SpA, Ivrea (To)
✕ Amb. Amedeo DE FRANCHIS	Segretario Generale Delegato, NATO, Bruxelles
✕ On. Gianni DE MICHELIS	Ministro degli Affari Esteri della Repubblica Italiana, Roma
✕ Dr. Edoardo DE PEDYS	Vice Presidente, ESSO Italiana SpA, Roma
Dr. Maurizio DE VITO PISCICELLI	Vorsitzender des Vorstands, Agip Deutschland AG, München

Dr. Giovanni DE ZOTTI	Geschäftsführer, EniChem Deutschland, Bad Homburg
Jochen E. DECKER	Europa-Referent, Innenministerium des Landes Hessen, Wiesbaden
Dr. Aldo DIAMANTI	Direttore Relazioni Esterne, ERG SpA, Roma
Heide DÖRRHÖFER-TUCHOLSKI	Staatssekretärin im Ministerium für Bundesangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
① Dr. Giorgio DOMINESE	Responsabile Segretariato Relazioni Internazionali, Giunta Regionale del Veneto, Venezia
① Dr. Mario DRAGHI	Executive Director, The World Bank, Washington D.C.
① Cons. di Leg. Paolo DUCCI	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Ministero degli Affari Esteri, Roma
① Dr. Raffaele DURANTE	Presidente e Amministratore Delegato Siemens, Milano; Presidente del Comitato Promotore della Sezione Italiana del Foro di Dialogo Italo-Tedesco
Gerhard EICKHORN	Geschäftsführendes Präsidialmitglied der Europa-Union Deutschland; Vorstand des Instituts für Europäische Politik, Bonn
Christian ENGEL, M.A.	Institut für Europäische Politik, Bonn
Dr. Rainer EPBINDER	Inter Nationes, Bonn
✶ Cons. d'Amb. Silvio FAGIOLO	Gabinetto del Ministro, Ministero degli Affari Esteri, Roma
Ing. Pierfranco FALETTI	Consigliere di Amministrazione, ENEL, Milano
✶ Prof. Luigi Vittorio FERRARIS	Consigliere di Stato; Docente di Relazioni Internazionali nella Libera Università per gli Studi Sociali di Roma

✓ Prof. Maurizio FERRERA	Docente di Scienza dell'Amministrazione nell'Università degli Studi di Pavia; Coordinatore Scientifico del Foro di Dialogo Italo-Tedesco, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano
✓ Dr. Gerolamo FIORI	Direttore di "Relazioni Internazionali", Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano
✓ Dr. Heinz-Joachim FISCHER	Korrespondent, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Rom
Jürgen FISCHER	Direktor, Leiter des Verbindungsbüros Bonn, Iveco Magirus AG, Bonn/Ulm
Prof. Dr. Peter FLORA	Institut für Sozialwissenschaften, Universität Mannheim
Ing. Paolo FONTANELLA	Delegato UNAIEI Germania, Krefeld
Dr. Ranieri FORNARI	Capo Ufficio IV, Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Emigrazione, Roma
Dr. Peter FREY	Assistent des Chefredakteurs, Zweites Deutsches Fernsehen, Mainz
Dr. Rudolf FRIEBEL	Europäische Staatsbürger-Akademie, Dortmund
✓ Amb. Roberto GAJA	Direttore della rivista "Affari Esteri", Roma
Dr. Emilio GALLI ZUGARO	Inviato, "Fortune Italia", Milano
Ing. Giorgio GARUZZO	President and Chief Executive Officer, Iveco/Fiat S.P.A., Torino
Dr. Ing. Mario GASPERI	Präsident der Italienischen Handelskammer für Deutschland, Frankfurt
✓ Hans-Dietrich GENSCHER	Bundesminister des Auswärtigen, Bonn
Dr. Antonio GIACCHE	Direttore AGIL Bildungswerk, Frankfurt
Dr. Felice GIANANI	Direttore Generale, Associazione Bancaria Italiana, Roma

Dr. Rinaldo GIANOLA	Inviato, "La Stampa", Torino
o Avv. Giovanni GIAVAZZI	Presidente, Italcementi, Bergamo
Thomas GIERENSTEIN	Persönlicher Referent des Präsidenten der Deutschen Bundesbank, Frankfurt
Dr. Paolo GIOVANNELLI	Inviato, "Italia Oggi", Milano
o Ing. Giuseppe GIOVENZANA	Presidente, Giunta Regionale della Lombardia, Milano
x Sen. Gino GIUGNI	Presidente, Commissione Lavoro e Previdenza Sociale, Senato della Repubblica, Roma
✓ Prof. Antonio GOLINI	Docente di Demografia nell'Uni- versità degli Studi "La Sapien- za" di Roma e Direttore dell'Isti- tuto di Ricerche Sulla Popola- zione, Roma
f Prof. Dr. Eberhard GRABITZ	Institut für Internationales und Ausländisches Recht und Rechtsvergleichung, Freie Universität Berlin; Mitglied des Wissenschaftlichen Direk- toriums des Instituts für Europäische Politik
Gieslint GRENZ, M.A.	Institut für Europäische Politik, Bonn
Beate GRZESKI	Referat 203 (Mittelmeerfragen, Italien u.a.), Auswärtiges Amt, Bonn
← Amb. Marcello GUIDI	Botschafter der Italienischen Republik, Bonn
x Dr. Ottokar HAHN	Minister für Bundesangelegen- heiten und besondere Aufgaben und Europabeauftragter der saarländischen Landesregierung, Bonn
Dr. Klaus HÄNSCH	Mitglied des Europäischen Parlaments/Sozialistische Fraktion, Luxemburg

Dr. Gert HALLER	Leiter des Referats I A 9 (Öffentliche Finanzen im Internationalen Zusammenhang), Abteilung Grundsatzfragen der Finanzpolitik, Bundesministerium der Finanzen, Bonn
Dr. Peter HARTMANN	Leiter der Gruppe 21 (Auswärtiges Amt u.a.), Bundeskanzleramt, Bonn
Dr. Christoph HEILMANN	Bayerische Staatsgemäldesammlung, München
Bernd HEINZEMANN	Abteilung Europäischer Binnenmarkt, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Köln
Charlotte von der HERBERG	Präsidium der Europa-Union Deutschland, Bensberg
Dieter HERTRAMPF	Referat 610 (bilaterale kulturpolitische Zusammenarbeit in Westeuropa u.a.), Auswärtiges Amt, Bonn
Dr. Franz Josef HESSING	Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
Katharina HIRSCH	Abteilung Außenhandelspolitik, Bundesverband der Deutschen Industrie, Köln
Hans Jürgen HÖFER	dpa, Bonn
Dr. Rolf HOFSTETTER	Leiter der Unterabteilung 20, Auswärtiges Amt, Bonn
Prof. Dr. Rudolf HRBEK	Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen; Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik
Dr. Manfred HUTTER	Leiter des Goethe-Instituts, Rom
Prof. Lorenzo IDDA	Presidente, Banco di Sardegna, Sassari
Dr. Wolfgang ISCHINGER	Leiter des Referats 001 (Parlaments- und Kabinettsreferat), Auswärtiges Amt, Bonn

Peter von JAGOW	Leiter des Referats 200 (Europäische Einigung, EPZ u.a.), Auswärtiges Amt, Bonn
X Josef JANNING	Stellv. Leiter der Forschungsgruppe Europa, Institut für Politikwissenschaft, Universität Mainz
R Amb. Giovanni JANNUZZI	Segretario Generale per la Cooperazione Politica Europea, Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Comunità Europee, Bruxelles
Dr. Thomas JANSEN	Generalsekretär der Europäischen Volkspartei, Brüssel
X Gen. Carlo JEAN	Direttore del Centro Militare di Studi Strategici, Ministero della Difesa, Roma
Dr. Philipp JENNINGER	Mitglied des Deutschen Bundestages/CDU; Präsident des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung, Bonn
X Dr. Alfonso JOZZO	Capo del Dipartimento Affari Esteri, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Torino
Annette JÜNEMANN	Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen
Ursula KALBFLEISCH-KOTTSIEPER	Europareferat der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
Hans Dieter KASPAREK	Regionalleiter der Deutschen Lufthansa für Italien und Malta, Mailand
Dr. Wolfgang KELLER	Vorsitzender des Vorstands der Iveco Magirus AG, Ulm
Werner KIESSLING	Präsidium des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung; Präsident des Verbandes der Heimkehrer, Bonn
Gerd KIRCHHOFF	Leiter der Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft, IBM-Verbindungsbüro, Bonn

Dr. John KIRSCHEN	Responsabile Delegazione FIAT per l'Europa, Torino
Franz J. KLEIN	Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund, Bonn
Axel KLEINSCHUMACHER	Stellvertretender Leiter Public Affairs, Deutsche Lufthansa AG, Frankfurt
Alexander KOCKERBECK	Volkswirtschaftliches Büro für Nordeuropa, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Frankfurt
X Dr. Helmut KOHL	Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, Bonn
X Prof. Dr. Beate KOHLER-KOCH	Institut für Politikwissen- schaft, Technische Hochschule Darmstadt; Mitglied des Wis- senschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik
Arno KRAUSE	Fédération Internationale des Maisons de l'Europe; Leiter der Europäischen Akademie Otzen- hausen, Saarbrücken; Mitglied des Wissenschaftlichen Direk- toriums des Instituts für Europäische Politik
X Prof. Dr. Michael KREILE	Fachbereich Sozialwissenschaf- ten, Universität Konstanz
Dr. K. H. KUHNA	Leiter des Referats 203 (Mittel- meerfragen, Italien u.a.), Auswärtiges Amt, Bonn
Prof. Stein KUHNLE	Department of Comparative Politics, University of Bergen, Bergen
X Erich B. KUSCH	Korrespondent, Handelsblatt und Südwestfunk, Rom
Dr. Lothar LAHN	Botschafter a.D.; deutscher Präsident der Villa Vigoni, Bonn
X On. Prof. Giorgio LA MALFA	Segretario del Partito Repub- blicano Italiano, Camera dei Deputati, Roma

Dr. Otto Graf LAMBSDORFF	Bundesminister a.D.; Mitglied des Deutschen Bundestages/FDP; Vorsitzender der Freien Demokratischen Partei, Bonn
Amb. Umberto LA ROCCA	Presidente, Aeritalia SpA, Napoli
Dr. Thomas LÄUFER	Deutscher Bundestag, Präsidialbüro, Bonn
Dr. Arrigo LEVI	Giornalista, Roma
Dr. Michael LIBAL	Leiter der Politischen Abteilung, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Rom
Wolf-Rüdiger LIETZAU	Führungsstab der Streitkräfte, Stabsabteilung III (Militärpolitik und Führung), Referat 1, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn
Prof. Dr. Rudolf LILL	Institut für Geschichte, Universität Karlsruhe
Georg LINK	Südwestfunk, Studio Rheinland-Pfalz, Mainz
Barbara LIPPERT, M.A.	Institut für Europäische Politik, Bonn
Dr. Antonio MACCALUSO	Inviato, "Il Corriere della Sera", Milano
Dr. Adriana MACCHI	Collaboratrice dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano
Dr. Paolo MAGAGNOTTI	Capo Ufficio Stampa della Regione Trentino - Alto Adige, Trento
Prof. Dr. Dieter MAHNCKE	Stellvertretender Leiter des Planungsstabes, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn
Prof. Alberto MAJOCCHI	Docente di Scienza delle Finanze nell'Università degli Studi di Pavia
On. Sen. Giovanni MALAGODI	Presidente dell'Internazionale Liberale; Presidente della Giunta per gli Affari delle Comunità Europee, Senato della Repubblica, Roma

On. Franco Maria MALFATTI	Capo della Segreteria Politica della Democrazia Cristiana, Direzione Nazionale, Roma
Dr. Paolo MANCINELLI	Segretario Generale, Olivetti SpA, Ivrea
Dr. Pietro MANES	già Consigliere Economico, Riunione Adriatica di Sicurtà, Milano
Prof. Susanna MANTOVANI	Università degli Studi di Milano
Dr. Piercarlo MARENGO	Amministratore Delegato del Credito Italiano, Milano
Dr. Elio MARONE	Caporedattore, "Avvenire", Roma
David MARSH	Korrespondent, "Financial Times", Bonn
Harald MARTENS	Führungsstab der Streitkräfte, Stabsabteilung III (Militärpolitik und Führung), Referat 1, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn
Albrecht MARTIN	Staatsminister, Minister für Bundesangelegenheiten des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz
Dr. Heinrich Werner MATHES	Lurgi GmbH, Frankfurt
Francesco MAZZAFERRO	Istituto Bancario San Paolo di Torino, Frankfurt
Dr. Paolo MAZZANTI	Vice Direttore, "Il Giornale Nuovo", Milano
Dr. Carlo Ernesto MERIANO	Segretario Generale, Consiglio Italiano, Movimento Europeo, Roma
Dr. Wolfgang MERKEL	Institut für Politikwissenschaft, Universität Heidelberg
Prof. Cesare MERLINI	Presidente, Istituto Affari Internazionali, Roma
Dr. Stefano MICOSSI	Direttore Centro Studi, Confindustria, Roma

X Ministro Pl. Fabio MIGLIORINI	Coordinatore, Questioni Disarmo e Sicurezza, Direzione Generale Affari Politici, Ministero degli Affari Esteri, Roma
✓ Prof. Mario MONTI	Docente di Economia Politica nell'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano; Membro del Comitato di Direzione dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano
Sig.ra Giuliana MORANDINI	Ambasciata della Repubblica Federale di Germania, Roma
✓ Cons. d'Amb. Ferdinando NELLI FEROCI	Capo Uff. I - Direzione Generale Affari Politici, Ministero degli Affari Esteri, Roma
Ministro Roberto NIGIDO	Direzione Generale Affari Economici, Ministero degli Affari Esteri, Roma
Prof. Dr. Josef NOLTE	Hochschule Hildesheim; Europa-Zentrum Tübingen
X Prof. Fabrizio ONIDA	Docente di Economia Internazionale nell'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano; Membro del Comitato di Direzione dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano
X Amb. Corrado ORLANDI CONTUCCI	Presidente del Centro Italiano di Studi per la Conciliazione Internazionale, Circolo di Studi Diplomatici, Roma
X Amb. Egidio ORTONA	Presidente dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale di Milano
X Dr. Piero OSTELLINO	Editorialista del "Corriere della Sera"; Membro del Comitato di Direzione dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano
Ing. Alessandro OVI	Direttore Centrale, IRI, Roma
✓ On. Filippo Maria PANDOLFI	Vice Presidente, Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles
Gaetano PATELLA	Banco di Napoli, Frankfurt

Ing. Giuseppe PELLICANO	Vice Presidente, Fiera Internazionale Milano, Milano
? i X Amb. Enzo PERLOT	Direttore Generale Affari Politici, Ministero degli Affari Esteri, Roma
Dr. Romano PESCI	Vice Direttore Generale, Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Milano
X Hans PETERS	Vizepräsident des Europäischen Parlaments/Sozialistische Fraktion; Vorsitzender des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen der Europa-Union Deutschland, Düsseldorf
Christian PETRY	Geschäftsführer, Freudenberg Stiftung, Weinheim
Paul Harro PIAZOLO	Staatssekretär a.D.; Villa Vigoni e.V., Menaggio
Dr. Giulio PICHECA	Referat 209, Auswärtiges Amt, Bonn
X Cav. Lav. Ing. Leopoldo PIRELLI	Presidente, Pirelli SpA, Milano; Vice Presidente dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano
X Prof. Fausto POCAR	Docente di Diritto Internazionale nell'Università degli Studi di Milano
X Karl Otto PÖHL	Präsident der Deutschen Bundesbank, Frankfurt; deutscher Präsident des Deutsch-Italienischen Gesprächsforums
X Dr. Hans-Gert PÖTTERING	Mitglied des Europäischen Parlaments/Europäische Volkspartei; Vorsitzender des Unterausschusses "Sicherheit und Abrüstung"; Mitglied des Präsidiums der Europa-Union Deutschland, Bad Iburg
0 Dr. Giorgio PORTA	Presidente, Federchimica, Milano
X Prof. Romano PRODI	Presidente, IRI, Roma
Dr. Detlev RAHMSDORF	Deutsche Bundesbank, Frankfurt

✓ Elfriede REGELSBERGER, M.A.

Koordinatorin des Deutsch-Italienischen Gesprächsforums, Institut für Europäische Politik, Bonn

Prof. Dr. Hans H. REICH

Forschungsgruppe ALFA, Landau

✓ On. Carlo RIPA DI MEANA

Membro della Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles

Ulrich RITTER

Leiter der Italienredaktion, Deutschlandfunk, Köln

Karin RÖGGE

Koordinierungsbüro Europa, Bundesverband der Deutschen Industrie, Köln

Dr. Giovanni ROGGERO FOSSATI

Condirettore Centrale, Capo Servizio Studi e Pianificazione, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Torino

0 Dr. Stefano ROLANDO

Direttore Servizio Stampa ed Informazione, Presidenza del Consiglio, Roma

✓ Ministro Pl. Ramiro RUGGIERO

Direzione Generale Affari Politici, Ministero degli Affari Esteri, Roma

✓ Dr. Friedrich RUTH

Botschafter der Bundesrepublik Deutschland, Rom

✓ Prof. Carlo Maria SANTORO

Docente di Relazioni Internazionali nell'Università degli Studi di Bologna e di Milano; Condirettore Scientifico dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano

✓ Dr. Mario SARCINELLI

Direttore Generale del Tesoro, Ministero del Tesoro, Roma

Dr. Alfonso SCARPA

Amministratore Delegato, Direttore Generale, La Fondiaria Assicurazioni, Firenze

Dr. Gerhard SCHANZ

Börsen-Zeitung, Frankfurt

✓ Walter SCHEEL

Bundespräsident a.D.; Präsident der Europa-Union Deutschland; Vorstand des Instituts für Europäische Politik, Köln

Otto SCHILY	Mitglied des Deutschen Bundestages/Die Grünen; Mitglied des Auswärtigen Ausschusses und der deutsch-italienischen Parlamentariergruppe des Deutschen Bundestages, Bonn
Dr. Peter-Wilhelm SCHLÜTER	Direktor der Deutschen Bundesbank, Abteilungsleiter für Europafragen, Frankfurt
Dr. Otto SCHMUCK	Institut für Europäische Politik, Bonn
Kristin SCHREIBER, M.A.	Institut für Europäische Politik, Bonn
Dr. Wilhelm SCHÜRMAN	Leiter des Referats 416 (Europäische Gemeinschaften: Binnenmarkt etc.), Auswärtiges Amt, Bonn
Cav. Carmelo SCIACCA	Segretario Politico, AITEF per la Bassa Sassonia, Hannover
X On. Sergio Camillo SEGRE	Camera dei Deputati, Roma
Prof. Dr. Martin SEIDEL	Leiter des Referats E 1 (Europäische Verfassungsentwicklung), Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn
X Dr. Sergio SIGLIANTI	Amministratore Delegato, Banca Commerciale Italiana, Milano
X Dr. Stefano SILVESTRI	Vice Presidente, Istituto Affari Internazionali, Roma
Dr. Cornelius SOMMER	Leiter des Wirtschaftsdienstes, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Rom
Dr. Vincenzo SOZZANI	Amministratore, Pirelli & C., Milano
Franz Ludwig Graf STAUFFENBERG	Mitglied des Europäischen Parlaments/Europäische Volkspartei, Vorsitzender des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments; Vizepräsident der Europa-Union Deutschland, Kirchlauter
Werner STELKENS	Leiter der Verbindungsstelle Bonn, Allianz Versicherung AG, Köln

Dr. Kurt STEVES	Mitglied der Hauptgeschäftsführung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Köln
Dr. Nicola STOCK	Condirettore Centrale, Banca di Roma, Roma
Volkmar STOECKER	Vertretung des Landes Schleswig-Holstein beim Bund, Bonn
X Prof. Dr. Michael STÜRMER	Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen
Dr. Mario TAMPONI	Presidente, Istituto F. Santi, Berlin
Karin THIEL	Institut für Europäische Politik, Bonn
Dr. Rüdiger THIELE	Leiter der Gruppe 41 (Europäische Wirtschaftsintegration), Bundeskanzleramt, Bonn
Jürgen THOMAS	Manager, Division European-North Pharma Marketing Agentur, Hamburg
Dr. Alfons TITZRATH	Mitglied des Vorstands, Dresdner Bank, Düsseldorf
X Amb. Vincenzo TORNETTA	Segretario Generale, Società Italiana per la Organizzazione Internazionale, Roma
Prof. Tiziano TREU	Docente di Diritto del Lavoro nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
Dr. Ludwig TRIPPEN	Stellv. Vorsitzender des Vorstands, Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Münster
Dr. Jürgen TRUMPF	Leiter der Unterabteilung 41, Auswärtiges Amt, Bonn
Prof. Dr. Hartmut ULLRICH	Gesamthochschule Kassel
Dr. Werner UNGERER	Botschafter, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel
X Prof. Giuliano URBANI	Direttore Generale, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano

Jan G. VAN DER TAS

Botschafter des Königreichs
der Niederlande, Bonn

Peter VAN VLODROP

Vorsitzender des Vorstands,
Kreissparkasse Krefeld

MV Amb. Umberto VATTANI

Consigliere Diplomatico, Presi-
denza del Consiglio, Roma

Dr. Alessandra VENTURINI

Ricercatore, Facoltà di Scienze
Politiche, Università degli
Studi di Firenze

X Ammiraglio Guido VENTURONI

Ammiraglio di Divisione, Marina
Militare, Stato Maggiore Marina,
Roma

Dr. Gianfranco VIESTI

Coordinatore di Ricerca presso
il Cespri, Università Commer-
ciale Luigi Bocconi, Milano;
Collaboratore dell'Istituto per
gli Studi di Politica Inter-
nazionale, Milano

Dr. Giuseppe VITA

Vorsitzender des Vorstands,
Schering AG, Berlin

X Dr. Angelika VOLLE

Forschungsinstitut der Deutschen
Gesellschaft für Auswärtige
Politik, Bonn

X Prof. Dr. Werner WEIDENFELD

Koordinator für die deutsch-
amerikanische Zusammenarbeit,
Auswärtiges Amt; Institut für
Politikwissenschaft, Universität
Mainz; Mitglied des Wissenschaft-
lichen Direktoriums des Instituts
für Europäische Politik

Dr. Ulrich WEINSTOCK

Generaldirektor, Rat der Europäi-
schen Gemeinschaften, Brüssel

Dr. Ulrich WEISS

Mitglied des Vorstands der
Deutschen Bank, Frankfurt

X Dr. Wolfgang WESSELS

Direktor des Instituts für
Europäische Politik, Bonn;
Direktor der "Dominante ad-
ministrative", Europa-Kolleg,
Brügge

Dr. Beate WINKLER

Arbeitsstab, Beauftragte der
Bundesregierung für Ausländer-
fragen, Bonn

↳ Otto WOLFF v. AMERONGEN	Vorsitzender des Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft; Ehrenpräsident des Deutschen Industrie- und Handelstages; Mitglied des Präsidiums der Europa-Union Deutschland, Köln
Klaus WOLFGAM	Chef des Protokolls, Staats- kanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz
↳ On. Dr. Mario ZAGARI	Presidente, Consiglio Italiano, Movimento Europeo, Roma
0 Dr. Umberto ZANNI	Presidente, Riunione Adriatica di Sicurtà, Milano
↳ Prof. Giovanna ZINCONE	Dipartimento di Scienze Sociali, Università degli Studi di Torino
Roland ZINZIUS	Generalsekretariat der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel
Sig. Bruno ZORATTO	Segretario della Delegazione CTIM/Germania, Stoccarda

<p>Presse- und Informationsamt der Bundesregierung</p>	
--	---

18. Oktober 1989
 Nr. 491/89

Pressemitteilung

S p e r r f r i s t: 18.10.1989, 10.00 Uhr

E s g i l t d a s g e s p r o c h e n e W o r t !

A n s p r a c h e

von

Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl

anlässlich der Eröffnung

des deutsch-italienischen Gesprächsforums

in Bad Neuenahr

am 18. Oktober 1989

B i t t e S p e r r f r i s t b e a c h t e n !

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident,
sehr geehrte Herren Präsidenten,
Exzellenzen,
meine Damen und Herren,

es ist eine große Freude für mich, heute vor dem Beginn der diesjährigen deutsch-italienischen Regierungskonsultationen gemeinsam mit meinem Amtskollegen, Ministerpräsident Andreotti, die erste Zusammenkunft des deutsch-italienischen Gesprächsforums zu eröffnen.

Herr Ministerpräsident,

in der deutsch-italienischen Gemeinsamen Erklärung vom 12. Mai 1988 habe ich gemeinsam mit Ihrem Amtsvorgänger die bevorstehende Gründung dieses Forums als einen wichtigen Beitrag "zur Vertiefung der Kenntnisse über beide Länder unter breiter Beteiligung von Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und den gesellschaftlichen Gruppen" nachdrücklich begrüßt.

Die großen Herausforderungen, vor denen wir heute sowohl in Europa als auch weltweit stehen, erfordern einen breiten Dialog und eine enge Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinweg. Dies gilt insbesondere für zwei Länder, die sich in den politischen Wertvorstellungen und Interessen so nahe sind wie Italien und die Bundesrepublik Deutschland.

Ich bin zuversichtlich, daß das deutsch-italienische Forum zu einem Ort der Begegnung und des kontinuierlichen Gedankenaustauschs wird, von dem für die Bewältigung der gemeinsamen Zukunftsaufgaben wichtige Impulse ausgehen werden.

Meine Damen und Herren,

ich freue mich besonders, daß die Eröffnungsveranstaltung des Gesprächsforums den Kernfragen der Europapolitik gewidmet ist.

...

Es ist mit Händen zu greifen: Europa kommt voran. Die heutige Dynamik ist nur vergleichbar mit der Aufbruchstimmung der Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vor über 30 Jahren.

Damals hatten führende Männer unserer beiden Länder, nämlich Konrad Adenauer und Alcide de Gasperi, zusammen mit Robert Schuman die unabwendbare Notwendigkeit eines über nationale Grenzen hinausweisenden europäischen Zusammenschlusses erkannt und den europäischen Integrationsprozeß eingeleitet.

Der Europäische Einigungsprozeß hat nichts von seiner Anziehungskraft verloren, im Gegenteil: Die Einheitliche Europäische Akte hat insbesondere mit der Perspektive der Vollendung des Binnenmarktes eine neue Dynamik ausgelöst, deren Bedeutung und Wirkung weit über die Grenzen des Europas der Zwölf hinausgeht.

Parallel zu den Entwicklungen in der EG vollzieht sich in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten ein Wandel, den noch vor wenigen Jahren niemand vorausgesehen hat.

Zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg eröffnen sich realistische Perspektiven für die Überwindung der Trennung Europas, die noch über die kühnsten Träume der Begründer der europäischen Bewegung hinausgehen. Dabei geht es um Fragen, die nicht nur die Regierungen beschäftigen, sondern die Menschen in ganz Europa bewegen.

Herr Ministerpräsident,

unsere beiden Regierungen haben in der deutsch-italienischen Gemeinsamen Erklärung festgestellt, daß wir uns der "großen Verantwortung für die Überwindung der Teilung Europas durch Errichtung einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung für ganz Europa bewußt" sind.

Die historische Chance, die wir jetzt haben, diesem gemeinsamen Ziel näherzukommen, dürfen wir nicht ungenutzt verstreichen lassen. Dies ist eine gemeinsame Aufgabe aller Europäer in West und Ost.

Wir sind heute in Europa Zeugen des Aufbruchs in eine neue Epoche. Unsere Pflicht ist es, diesen Aufbruch verantwortlich mitzugestalten. Dazu gehört, daß wir den Reformprozessen in Mittel- und Osteuropa unsere volle Unterstützung gewähren. Die Hoffnungen, die die Menschen in diesen Ländern in die Europäische Gemeinschaft setzen, dürfen wir nicht enttäuschen.

Zwischen unserer gesamteuropäischen Verantwortung und unseren Bemühungen, im Rahmen der Zwölf die europäische Einigung voranzutreiben, gibt es keinen Widerspruch. Im Gegenteil: Die Europäische Gemeinschaft ist der Kern, die Grundlage einer künftigen europäischen Friedensordnung. Wenn wir sie festigen und ausbauen, ist dies zugleich ein wesentlicher Beitrag Westeuropas für eine friedliche Zukunft ganz Europas.

Es gibt auch keinen Widerspruch zwischen dieser Zielsetzung und unserer Deutschlandpolitik.

Die Menschen in unserem Lande - wie auch in anderen Ländern Europas - sind durch die Ereignisse der letzten Wochen tief bewegt und aufgewühlt worden.

Ich möchte an dieser Stelle noch einmal bekräftigen:

Innerer Frieden und Stabilität können nicht durch Gewalt und Entmündigung der Menschen garantiert werden. Auch die Deutschen in der DDR wollen politisch mitentscheiden, sich frei äußern, frei reisen und wirtschaftlich erfolgreich arbeiten können.

Äußerer Frieden und gute Nachbarschaft durch Dialog und Zusammenarbeit können nicht gedeihen, wenn sich die DDR-Führung von den internationalen Veränderungen und Reformen in Ost und West abkoppelt und selbst isoliert.

Wenn die DDR-Führung bereit ist, grundlegende politische, soziale und wirtschaftliche Reformen durchzuführen, dann wird die Bundesregierung diese Reformanstrengungen umfassend und weitreichend unterstützen und zwar in allen Bereichen.

Meine Damen und Herren,

bis Ende 1992 wollen wir gemeinsam den europäischen Binnenmarkt vollenden. Sie haben, Herr Ministerpräsident, in Ihrer Regierungserklärung mit Nachdruck betont, daß eine Hauptaufgabe Ihrer Regierung darin besteht, die italienische Innen-, Außen- und Wirtschaftspolitik in der Perspektive der Vollendung des Binnenmarktes zu gestalten. Die Bundesregierung strebt mit gleicher Entschlossenheit dieses Ziel an.

Ende Juni dieses Jahres haben wir uns beim Europäischen Rat in Madrid auf der Grundlage des Delors-Berichts auf das weitere Vorgehen auf dem Wege zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion verständigt. An der Umsetzung dieser Zielsetzung wird z.Zt. intensiv gearbeitet, um in einem ersten Schritt die bestehende Zusammenarbeit zusammenzuführen und zu stärken.

Die Bundesregierung wird alles daran setzen, ihren Beitrag dazu zu leisten, daß diese erste Stufe zum 1. Juli 1990 in Kraft treten kann.

Gleichzeitig tritt die soziale Dimension des Binnenmarktes immer mehr in den Vordergrund. Der Europäische Rat in Madrid hat zu Recht hervorgehoben, daß die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte für den Binnenmarkt gleich wichtig sind. Das heißt, wir müssen in der Gemeinschaft einen Wirtschafts- und Sozialraum schaffen.

Beim Europäischen Rat in Straßburg wollen wir gemeinsam die europäische Sozial-Charta verabschieden und in der Folge darauf aufbauend verbindliche soziale Mindestrechte erarbeiten.

Wir wollen, daß der Binnenmarkt seine Dynamik zum Nutzen aller voll entfalten kann. Dabei wird es vor allem auch erforderlich sein, daß die europäischen Staaten ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik sehr viel stärker als bisher koordinieren.

Dabei müssen wirtschaftliche Konvergenz und währungspolitische sowie haushaltspolitische Disziplin einander ergänzen. Dies ist eine notwendige Voraussetzung für alle weiteren Schritte, etwa im monetären Bereich, die nach unserem gemeinsamen Willen dazu führen soll, daß am Ende der währungspolitischen Entwicklung eine europäische Zentralbank steht.

Die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion wird ein wesentlicher weiterer Baustein auf dem Wege zur Europäischen Union darstellen. Diese Union ist - und bleibt - unsere gemeinsame Vision, unser gemeinsames Ziel.

Meine Damen und Herren,

die deutsch-italienische Zusammenarbeit im europäischen Kontext hat sich bereits in der Vergangenheit vielfältig bewährt. Ich erinnere zum Beispiel an die Genscher-Colombo-Initiative, die über die Feierliche Deklaration von Stuttgart und die Beschlüsse des Europäischen Rates von Mailand den Weg für die Einheitliche Europäische Akte bereitet hat.

Die vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Europäischen Gemeinschaft, im Europarat, im Atlantischen Bündnis und der Westeuropäischen Union sowie in den Vereinten Nationen zeigt in beeindruckender Weise den Interessengleichklang zwischen Deutschland und Italien.

Die breite Übereinstimmung im europäischen und internationalen Bereich stützt sich auf ein traditionell sehr enges, freundschaftliches Verhältnis zwischen unseren beiden Ländern, das sich in beispielhafter Weise weiterentwickelt hat.

Italien und Deutschland sind Wirtschafts- und Handelspartner allerersten Ranges. Der jährliche Handelstausch nähert sich einem Wert von 100 Mrd. DM. Er umfaßt vor allem Produkte anspruchsvoller industriellen und technologischen Standards.

Die Verflechtung zwischen unseren beiden Volkswirtschaften zeigt sich auch darin, daß deutsche Firmen an über 700 italienischen Firmen beteiligt sind und daß auch italienische Unternehmen in wachsendem Maße und erfolgreich auf dem deutschen Markt Fuß fassen.

Die über 180.000 italienischen Arbeitnehmer, von denen viele bereits seit Jahrzehnten in Deutschland leben und arbeiten, haben in besonderer Weise zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Wohlstand unseres Landes beigetragen.

Dafür sind wir ihnen und ihren Familien dankbar. Unsere italienischen Mitbürger sind zu einem wichtigen Bindeglied zwischen Deutschland und Italien geworden.

Wir können mit Freude feststellen, daß das Interesse an italienischer Kultur und Lebensart in Deutschland sehr groß ist. Sprache und Literatur unseres südlichen Nachbarn finden immer breiteres Interesse in der deutschen Bevölkerung.

Unsere beiden Regierungen haben die Aufgabe übernommen, den kulturellen Austausch durch gemeinsame Einrichtungen zu intensivieren. Das Zentrum Villa Vigone am Comer See, dessen Gründung im Jahre 1987 durch das Vermächtnis des Italieners Ignazio Vigone ermöglicht wurde, hat einen hohen Stellenwert in der bilateralen Kulturarbeit als Stätte der deutsch-italienischen Begegnung.

Italien ist heute eines der Schwerpunktländer unserer kulturellen Präsenz im Ausland.

Eingebettet sind diese offiziellen Aktivitäten in den breiten und vielfältigen privaten Kulturaustausch, der zum Beispiel in diesen Tagen durch das gemeinsame Treffen der Deutsch-Italienischen Kulturgesellschaften aus beiden Ländern in Savona in beeindruckender Weise dokumentiert wird.

Das große Interesse der deutschen Bevölkerung an menschlichen Kontakten zu Italien zeigt sich an der Zahl von über 160 Städtepartnerschaften.

Meine Damen und Herren,

die deutsch-italienische Freundschaft ist fest und dauerhaft gegründet. Sie erfaßt die ganze Breite und Tiefe politischer, wirtschaftlicher, vor allem aber auch kultureller und menschlicher Beziehungen.

Im Blick auf die Verwirklichung der gemeinsamen europäischen Idee sind gerade diese menschlichen und kulturellen Beziehungen ein unschätzbares Gut, dessen Pflege uns auch in Zukunft am Herzen liegen wird.

Intervento del Presidente del Consiglio
della Repubblica Italiana
Onorevole Giulio Andreotti
alla seduta inaugurale
del «Foro di dialogo Italo-Tedesco»

Bonn - Bad Neuenahr, 18 ottobre 1989

Signor Presidente,
Eccellenze,
Signore e Signori,

pochi popoli hanno intrattenuto attraverso i secoli relazioni così intense come quelli italiano e tedesco, in una vicenda storica contrassegnata, certo, da momenti di crisi e da violente contrapposizioni, ma anche da fondamentali confluente. La capitale federale celebra quest'anno il 2.000° anniversario della sua fondazione romana. È da allora che tale rapporto si dipana ininterrottamente, attraverso l'antichità, il medioevo, l'età rinascimentale, quella moderna e contemporanea. Esso si salda, in definitiva, con apporti indelebili dell'un popolo allo sviluppo culturale dell'altro, oltretutto alla comune civiltà europea.

È su questo sfondo di comune civiltà che mi sembra appropriato ricordare un episodio illuminante della relazione profonda che lega i due popoli. Siamo nell'agosto 1936. In Italia, la dittatura fascista è al vertice del potere, mentre sulla Germania grava, mortale, la presa totalizzante del nazionalsocialismo. Sul giornale di Berna Die Nation viene pubblicato il saggio di Benedetto Croce La Germania che abbiamo amata. In esso, nella ferma condanna della barbarie dominante, si ricorda come alla base delle culture dei due paesi siano, e restino, i valori più alti, di umanesimo e di libertà, della civiltà europea. Il saggio termina con un atto di fede e di speranza: « Nei nostri cuori, rimane viva la Germania del pensiero e della poesia, che è quella che abbiamo devotamente amata e che sempre amiamo. E l'amiamo non solo nella sua grande età e nei suoi grandi autori, ma anche in tutto quel che di essa vediamo ancora tralucere in tanti uomini tedeschi che, in condizioni avverse, ne continuano insieme con noi i concetti e gli ideali, guardando all'avvenire ». Il saggio del filosofo napoletano viene pubblicato in Italia, nella sua città, nell'autunno del 1943, mentre la guerra è ancora in corso, proprio all'indomani dell'entrata nella città degli anglo-americani e su Napoli si abbattono, questa volta, i bombardamenti tedeschi. La pubblicazione, in quel momento, dello scritto intendeva essere, e fu, nobile attestazione della consapevolezza che, al di sopra ed oltre le pur tragiche vicende dell'ora, la psicosi di guerra e di risentimento esistente dovesse essere superata, in un rilancio costruttivo, di conciliazione e di intesa, tra due popoli accomunati dalla storia, e fondamentali entrambi per la costruzione di un avvenire migliore per l'intera Europa.

È questa la concezione di fondo a cui l'Italia si è ispirata fin dai primi anni di questo dopoguerra, in una linea, che fu quella di De Gasperi, di pieno sostegno alla rinascita del popolo tedesco ed all'inserimento, a pieno diritto e su base paritaria, come spettante, della Repubblica Federale sulla scena internazionale, nel quadro europeo ed occidentale. Ed è in questa luce, in questo spirito di aperta solidarietà, che Roma accoglie, infatti, Konrad Adenauer il 14 giugno 1951, nella prima visita di stato che il Cancelliere compie all'estero dalla fondazione della Repubblica Federale.

Signor Presidente,

il secondo dopoguerra ha visto lo schiudersi di una fase storica in cui i nostri due paesi hanno pienamente condiviso, sul piano interno ed internazionale, ideali ed obiettivi. Su tale base ideale comune, si è determinata una ampia convergenza di posizioni e di interessi dell'Italia e della Repubblica Federale di Germania sui grandi temi internazionali, con potenziamento inoltre delle loro relazioni bilaterali.

Quanto a queste ultime, vorrei ricordare, in ordine ai rapporti economici, l'imponente flusso di beni, servizi, mezzi scambiati dai due paesi: la Repubblica Federale di Germania è il più importante partner economico dell'Italia, mentre il nostro paese si colloca in terza posizione tra i fornitori della Repubblica Federale. Il clima di fiducia che ispira il rapporto economico italo-tedesco è confermato dal costante incremento negli investimenti diretti tedeschi in Italia e dalla consistenza raggiunta dagli investimenti italiani nella Repubblica Federale. Intensa, anche, tra i due paesi la collaborazione in campo sociale. L'Italia e la Repubblica Federale possono al riguardo indicare, come positiva esperienza, l'inserimento nella struttura produttiva tedesca di oltre mezzo milione di cittadini italiani — ormai in buona parte integrati nel tessuto sociale locale, pur avendo conservato viva coscienza della propria identità culturale e dei legami con la madrepatria — che hanno fornito e forniscono allo sviluppo del paese un contributo elevatissimo di ingegno e di lavoro. Sono, questi, solo alcuni dei dati rilevanti di un dialogo bilaterale che appare realistico divisare, inoltre, in prossima ulteriore espansione. In questa prospettiva, sarebbe opportuno incentivare gli accordi e le sinergie fra le imprese dei due paesi al fine di assicurare una più razionale ripartizione dei costi, un più efficace sforzo di ricerca, una migliore competitività intereuropea. Le prospettive aperte nella collaborazione italo-tedesca dal mercato unico riguardano anche uno scambio di uomini, idee, ricerche e cooperazione ancora più vasto di quello già esistente. Bisogna, al riguardo, adoperarsi per la elaborazione degli strumenti adeguati, in primo luogo per una maggiore diffusione delle rispettive lingue.

Ancor più importante, forse, di tali aspetti pur estremamente rilevanti, è la natura del dialogo politico che si è instaurato tra i due paesi. Entrambi sono firmatari del T.N.P. Entrambi, tra i maggiori paesi industrializzati dell'Occidente e membri, quindi, del Gruppo dei Sette. Entrambi, attivi nell'Organizzazione mondiale e riconosciuti assertori dei principi a cui la Carta delle Nazioni Unite si ispira, come, tra l'altro, dimostrato dal parallelismo operativo che ha contrassegnato la loro azione nel recente periodo di comune presenza nel Consiglio di Sicurezza. Entrambi, protagonisti di un costruttivo approccio nel dialogo Nord-Sud. Inoltre, entrambi i Governi sono promotori, nel processo di controllo degli armamenti e di disarmo, di soluzioni che contemplino l'esigenza irrinunciabile della non diminuita sicurezza con quella della riduzione degli armamenti al più basso livello compatibile con la sicurezza stessa. Infine, e principalmente, entrambi ispiratori degli ideali che promuovono il processo di unità europea — anche di unità politica europea — e protagonisti delle sue tappe organizzative. Contestualmente, fermi soste-

nitore del dialogo euro-atlantico, dell'Alleanza Atlantica, dell'esigenza, anche al fine di potenziarla, di rafforzarne il pilastro europeo e, su tale base di indispensabile solidarietà occidentale, entrambi costanti assertori della politica di distensione, di un costruttivo rapporto Est-Ovest.

La scelta occidentale ed atlantica è stata, per i nostri due paesi, una scelta di libertà e di civiltà: perciò, e per il carattere immutabile di realtà geopolitiche, essa non può avere natura contingente e transeunte. Con l'Alleanza Atlantica, paesi dell'una e dell'altra parte dell'Oceano, caratterizzati da una comunanza di tradizioni culturali, di libere istituzioni, da una analoga concezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, hanno dato vita ad un quadro di profonda solidarietà. Essa ha operato ed opera, da un lato, per assicurare, su base difensiva, la loro sicurezza; dall'altro, e contestualmente, mediante la piena disponibilità al dialogo con la controparte, per sanare le gravi ferite inferte dall'ultimo conflitto mondiale al tessuto umano, culturale e politico del vecchio continente. Sicurezza e distensione, quindi, come momenti strettamente connessi ed interdipendenti — e come tali sempre sentiti dai nostri due Governi, anche allorché le speranze di dialogo sembravano urtarsi ad una realtà irrimediabilmente contraria — di un unico processo dinamico volto a creare le condizioni favorevoli per il superamento nel nostro continente dei motivi di contrapposizione esistenti. A realizzare, quindi, un nuovo e stabile ordine europeo di rapporti interstatali ed interpersonali ispirati a criteri di pace e di giustizia.

Il disegno tracciato dai grandi statisti del dopoguerra mostra oggi appieno la sua lungimiranza con l'evoluzione positiva che si è delineata nel quadro dei rapporti Est-Ovest. È anche — e forse principalmente — grazie alla ferma solidarietà di cui l'Alleanza Atlantica ha dato prova, ai costruttivi sviluppi che ne sono derivati per le nostre società, che una fase di profonda trasformazione va prendendo forma nell'Est europeo. In Polonia, in Ungheria, in Unione Sovietica è in atto, infatti, un processo di riconoscimento, ancora parziale ed incerto nei suoi esiti finali ma non per ciò meno rilevante, di libertà civili e politiche per tanto tempo ignorate, spesso calpestate. Ciò che consente oggi di poter concretamente sperare che, nel nostro continente, l'epoca iniziata nell'immediato dopoguerra si stia concludendo e che un nuovo ordine di relazioni possa instaurarsi.

Condizione indispensabile perché questa nuova fase possa convenientemente maturarsi è ancora una volta il mantenimento della piena solidarietà tra gli alleati occidentali. Essa ha trovato, d'altro canto, piena conferma nei risultati dell'ultima riunione del Consiglio Atlantico di Bruxelles, in cui l'Alleanza ha dato prova della sua capacità di assumere, con coraggio e lungimiranza, le responsabilità ed i compiti che le competono di fronte ad un quadro internazionale in movimento, secondo linee direttrici che entrambi i nostri Governi hanno ispirato e sostenuto. In primo luogo, la disponibilità ad incoraggiare le tendenze che emergono nell'Est a favore di una economia più aperta e di un aumento del benessere sociale, quale naturale e complementare integrazione della nostra preoccupazione prioritaria di facilitare, in quei paesi, una evoluzione democratica ed un crescente rispetto dei diritti umani. Mi

sembra appropriato rilevare che tale unanime intendimento dell'Occidente ha già avuto importanti concretizzazioni nelle decisioni assunte dal Vertice di Parigi dei Sette, con l'affidamento, significativamente, in tale quadro di un ruolo centrale per la Comunità Europea. Coraggiose iniziative, quindi, nel campo del disarmo e del controllo degli armamenti, volte a promuovere una graduale demilitarizzazione del rapporto con l'Est, proporzionata all'effettiva diminuzione della spinta espansionista dell'Unione Sovietica, sì da garantire la comune sicurezza a livelli di armamenti i più bassi possibili.

Tra tali iniziative ha indubbiamente una rilevanza decisiva quella, fortemente appoggiata fin dal suo emergere dai nostri due paesi, diretta a fornire un accresciuto impulso e più ampie finalità al negoziato di Vienna sulle forze convenzionali in Europa. È, infatti, nel campo di questi armamenti che possono essere corretti gli squilibri più gravi e pericolosi per la stabilità europea e possono essere avviati i progressi più significativi verso l'instaurazione di una nuova atmosfera di fiducia nel nostro continente. L'Italia ha interessi di sicurezza chiaramente convergenti con quelli della Repubblica Federale riguardo agli equilibri militari convenzionali dello scacchiere strategico che — come dimostrato dalle vicende storiche e dalla stessa geografia — strettamente le accomuna. È un aspetto che deve ulteriormente incoraggiarci ad agire con il massimo impegno, con immaginazione e in stretto raccordo, per facilitare l'acquisizione di intese concrete in questo campo.

Un altro negoziato di disarmo importantissimo, in cui i nostri due Governi si trovano su posizioni coincidenti, è quello concernente il bando totale delle armi chimiche, in questi giorni in primo piano, con positive prospettive a seguito dei colloqui Baker-Shevardnadze e degli sviluppi registrati all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Anche in questo caso esiste, pertanto, la prospettiva di ampliare ulteriormente il raccordo più che soddisfacente già stabilito — e comprovato dai congiunti interventi che ho effettuato nel Foro ginevrino con il collega Genscher — per agire insieme efficacemente.

Sono fermamente convinto che nel quadro di un ridimensionamento complessivo di tutti gli elementi che contribuiscono agli equilibri strategico-militari dovranno essere previste riduzioni anche per quanto riguarda gli armamenti nucleari nelle varie loro categorie, pur senza che si debba mai transigere sulla esigenza di garantire un quadro di assoluta sicurezza per i nostri popoli, liberi e pacifici.

A tale quadro di sicurezza goveranno indubbiamente le misure di fiducia e di trasparenza — comprese quelle previste dalla nuova iniziativa sui cieli aperti — di cui i nostri due paesi sono stati sempre i massimi sostenitori, che attraverso l'attuazione degli accordi F.N.I. e di quello di Stoccolma hanno già dimostrato di poter fornire un grande apporto allo avvento di una più costruttiva atmosfera di fiducia reciproca.

Nella nuova fase storica che si va aprendo per l'Europa, l'apporto dei nostri due paesi sarà dunque fondamentale al fine di promuovere un equilibrato e dinamico processo di disarmo. Altrettanto fondamentale sarà questo apporto per il manteni-

mento di strutture difensive alleate efficaci e per assicurare una perdurante credibilità della strategia della risposta flessibile, pur nel quadro di una auspicabile evoluzione e ristrutturazione in senso difensivo degli schieramenti militari attuali.

Resta, ad ogni modo, evidente che sul quadro della sicurezza europea influiscono anche, in maniera decisiva, i progressi realizzati nel campo dei diritti dell'uomo, nella evoluzione in senso democratico delle istituzioni politiche. Tale impostazione — che è stata sempre quella dei nostri due Governi — ha trovato convalida nei nuovi, significativi impegni ottenuti nell'ultima Riunione della C.S.C.E., a Vienna.

Signor Presidente,

giustamente il « Foro di dialogo italo-tedesco » dedica questa sua sessione inaugurale al tema della unificazione europea. Nessuno dei grandi processi di questo dopoguerra tocca, infatti, così da vicino gli interessi vitali dei nostri due paesi, anche in prospettiva storica, e su nessuno dei grandi temi di politica internazionale il parallelismo tra l'Italia e la Repubblica Federale è stato sin dall'inizio, e continua ad essere, così intenso e significativo.

La visione dell'Europa unita, per via democratica, costituisce un disegno strategico di portata storica volto a superare per sempre la contrapposizione fratricida che nei secoli ha confrontato, sul piano politico e militare, popoli pur accomunati da una stessa civiltà. Tale lungimirante direttrice d'azione echeggia, con sei mesi d'anticipo sul discorso di Churchill a Zurigo, nell'intervento che Konrad Adenauer pronunciò, il 26 marzo 1946, alla Università di Colonia, ancora diroccata dai bombardamenti, in piena coincidenza con l'azione dei Governi italiani del dopoguerra, in primo luogo di Alcide De Gasperi. Cioè non sorprende che l'incontro di Roma tra i due grandi statisti, del giugno 1951, si svolga all'insegna della comune vocazione europea dell'Italia e della Repubblica Federale di Germania. Insieme, infatti, esse si sono mosse, in proposito, nei decenni susseguenti. Basti ricordare alcune tappe migliori del nostro comune, più recente cammino: dalla proposta Colombo-Genscher del 1981 per un rilancio politico dell'Europa, che condusse alla Dichiarazione di Stoccarda del 1983, al Consiglio Europeo di Milano del 1985, che apre la via all'Atto Unico, alla solidale azione per l'ingresso nella Comunità della Spagna e del Portogallo.

Soffermandoci sul presente, inalterata ed ampia rimane la convergenza delle posizioni di fondo dei nostri due paesi nei confronti delle tematiche europee. Oggi più che mai, infatti, Italia e R.F.G. condividono una idea del processo di unificazione europea che mira a fare della integrazione economica uno strumento per il raggiungimento dell'obiettivo di unificazione anche politica. Gli sviluppi di questi ultimi anni ci permettono di guardare con una certa fiducia al futuro. L'ambizioso traguardo del 1992 segnerà una tappa decisiva non solo per i risultati che produrrà sul piano delle realizzazioni economiche, ma anche come stimolo per ulteriori progressi sulla via della integrazione politica.

È in questo spirito che ci siamo impegnati perché dal Consiglio Europeo di Madrid emergesse una chiara indicazione della volontà politica dell'Europa comunitaria

di avviarsi risolutamente anche sulla strada dell'unione economica e monetaria. La decisione presa a Madrid nel giugno scorso ha posto solide basi per progressi decisivi in un settore fondamentale del processo di integrazione delle nostre economie. Si tratterà di vigilare nei prossimi mesi — e sono convinto che anche in questo la Repubblica Federale e l'Italia concordino — affinché il processo, di cui Madrid ha costituito una tappa importante, prosegua con determinazione. Il successo di questa iniziativa sarà infatti determinante anche ai fini dell'unificazione politica dell'Europa. I lavori avviati a partire dal Consiglio Europeo di Hannover nel giugno scorso hanno fatto chiaramente intuire che la realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria pone a sua volta anche il problema dell'equilibrio politico generale e del controllo democratico di questa nuova costruzione istituzionale. In sostanza, il traguardo dell'Unione Economica e Monetaria costituisce una tappa verso l'Unione Politica.

È in questo spirito che intendiamo continuare ad adoperarci perché l'Europa possa avanzare altrettanto risolutamente anche in altri settori di decisiva importanza. Sono convinto che Roma e Bonn condividano i termini di questo impegno in ordine, tra l'altro, alla definizione di un comune spazio sociale europeo, necessario complemento ed integrazione della realizzazione di un mercato più vasto; alla adozione di misure incisive per l'attuazione di quell'Europa di cittadini che, purtroppo, non ha a tutt'oggi fatto registrare i progressi che avremmo auspicato; alla definizione ed attuazione, a livello europeo, di norme standard in materia di tutela dell'ambiente.

Vi è poi un aspetto complementare, nel processo di costruzione europea, al quale i nostri due Governi hanno attribuito una grande importanza in questi ultimi anni: quello della sua « immagine esterna », della sua politica estera. Grazie alle attività della Cooperazione Politica Europea e grazie alla rete capillare di accordi della Comunità con paesi terzi, va sempre più consolidandosi l'immagine di una Europa unita, soggetto politico attivo e valido interlocutore. I risultati raggiunti debbono stimolarci a progredire ulteriormente, avendo presente l'obiettivo definito nell'Atto Unico Europeo: elaborazione ed attuazione di una politica estera comune dei Dodici.

Signor Presidente, Eccellenze, Signore e Signori,

il Vertice governativo svoltosi a Roma il 12 maggio 1988, la « Dichiarazione congiunta » che lo ha coronato, hanno segnato un forte rilancio nelle relazioni, già intense, tra i nostri due paesi. Furono allora previste importanti iniziative mirate a tal fine, alcune in via di realizzazione, altre già realizzate. Tra queste ultime, estremamente significativa perché diretta ad ulteriormente approfondire il dialogo tra le nostre società civili, il Foro che oggi, unitamente al Cancelliere Federale, ho l'onore di inaugurare. Si tratta di una iniziativa protesa verso il futuro, che fornirà contributi preziosi all'amicizia tra i nostri due paesi, alla conoscenza tra i nostri due popoli. Desidero terminare queste mie parole, rivolgendole al più vivo apprezzamento ai due insigni Istituti che dell'iniziativa sono promotori ed organizzatori, alle eminenti Personalità che al suo lancio, al suo sviluppo hanno così meritoriamente contribuito e continueranno a contribuire.

Sendesperfrist: Mittwoch, 18.10.1989
12.00 Uhr

**Probleme und Perspektiven
der Europäischen Währungsunion**

**Ansprache von
Karl Otto Pöhl
Präsident der Deutschen Bundesbank
vor dem deutsch-italienischen Gesprächsforum
am 18. Oktober 1989**

I.

In Benedetto Croces klassischem Werk über die Geschichte des europäischen Freiheitsstrebens im 19. Jahrhundert findet sich der Satz: "So wie Neapolitaner oder Piemontesen zu Italiener wurden, genauso werden sich eines Tages Franzosen, Deutsche, Italiener und alle europäischen Völker zu Europäern erheben und ihre Gedanken auf Europa richten, für das ihre Herzen ebenso schlagen werden wie zuvor für die kleineren Vaterländer, die sie jedoch nicht vergessen, sondern nur noch inniger lieben werden."

Notenbanker, die sich heute, mehr als ein halbes Jahrhundert später, mit dem monetären Aspekt des europäischen Einigungswerks beschäftigen, würden dies sicherlich etwas nüchterner ausdrücken. Als sachliche Prämisse unserer Arbeit akzeptieren meine europäischen Notenbankkollegen und ich das Wort des großen italienischen Geschichtsphilosophen aber durchaus. Ein Rückfall in enges nationales Denken in Europa bietet weder im allgemeinpolitischen Sinne noch in der Währungspolitik eine sinnvolle Zukunftsperspektive.

Die langfristige Vision ist kaum umstritten. Aber der Blick zurück in die Währungsgeschichte beider Länder zeigt, daß der Weg zu einer einheitlichen

Währung lang ist. In Italien dauerte es von der politischen Einigung Italiens im Jahre 1861 bis zur Errichtung der Banca d'Italia 1893 mehr als drei Jahrzehnte. Zwar mußte man von der Gründung des Deutschen Reiches 1871 bis zur Einführung einer einheitlichen Markwährung und der Errichtung der Reichsbank als Zentralnotenbank 1876 "nur" fünf Jahre warten, doch verdeutlicht die Vorgeschichte des zähen Ringens um politisch durchsetzungsfähige Lösungen, wie schwer ein solches Unternehmen ist.

II.

Ich ziehe daraus nicht den Schluß, daß man erst den vollständigen politischen Zusammenschluß der EG-Mitgliedsstaaten abzuwarten habe, ehe man die notwendigen Schritte zu einer weiteren Währungsvereinheitlichung in Europa einleitet. Aber sicher ist auch, daß der Weg zu einer europäischen Notenbank und einer europäischen Währung mit außerordentlich großen Schwierigkeiten gepflastert ist. Das heißt aber nicht, daß die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion auf den Tag verschoben werden muß, an dem auch die letzten institutionellen Fragen geklärt sind. Im Gegenteil, erfreulicherweise ist der Entwicklungsprozeß in Richtung auf eine Wirtschafts- und Währungsunion weiter gediehen als den meisten bewußt ist. Eine Wirtschafts- und Währungsunion kann als eine Region mit voller Freizügigkeit des Waren-, Dienstleistungs-, Geld- und Kapitalverkehrs und festen Wechselkursen definiert werden. So gesehen haben wir bereits ein gutes Stück des Weges zurückgelegt und fangen nicht etwa bei Null an.

Ein von Beschränkungen freier Markt für Güter und Dienstleistungen ist schon heute in erheblichem Umfang realisiert. Der innereuropäische Handel der EG hat in diesem Jahrzehnt wesentlich stärker zugenommen als der Welthandel. Die Wachstumsrate fällt mit ca. 65 % immerhin fast doppelt so hoch aus wie der Zuwachs im Welthandel. Ein Beispiel für das Tempo der Integrationsprozeß ist nicht zuletzt die hohe Nachfrage nach Investitionsgütern aus europäischen Ländern, die einen großen Anteil an der kräftigen Konjunktur in der Bundesrepublik hat. Ab 1993 soll der Gemeinsame Binnenmarkt realisiert sein. Damit wäre ein wichtiger Teil einer Wirtschaftsunion geschaffen.

Von nicht geringerer Bedeutung ist die im vorigen Jahr beschlossene volle Liberalisierung des Geld- und Kapitalverkehrs als wichtigstes Element einer Währungsunion bis Mitte nächsten Jahres. Die Finanzströme sollen ungehindert dorthin in Europa fließen, wo der produktivste Einsatz der materiellen und immateriellen Ressourcen gewährleistet ist. Die italienische Regierung hat unlängst angekündigt, den völligen Abbau der noch bestehenden Kapitalverkehrskontrollen noch dieses Jahr, also vorzeitig, anzusteuern. Dies würde einen großen Schritt nach vorn bedeuten. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Abbau von Kapitalverkehrskontrollen zeigen, daß entgegen gelegentlich geäußerter Befürchtungen eher eine Stärkung als eine Schwächung der betroffenen Währung zu erwarten ist; vorausgesetzt, daß eine Politik betrieben wird, die das Vertrauen in die entsprechende Währung stärkt.

Auch dem anderen Element einer Währungsunion, der Fixierung der Wechselkurse, sind wir mit der Schaffung des EWS in den letzten Jahren näher gekommen. Seit Januar 1987 hat es keine Wechselkursanpassung im Europäischen Währungssystem mehr gegeben.

III.

Allerdings führt eine Fixierung der Wechselkurse nur dann nicht zu Spannungen und Ungleichgewichten, wenn die wirtschaftliche Entwicklung in den am Wechselkursmechanismus teilnehmenden Ländern konvergiert. Es ist bemerkenswert, daß dies bei den Teilnehmern am "harten Kern" des Wechselkursverbundes tatsächlich der Fall ist. Von der Mitgliedschaft im Europäischen Währungssystem geht ein heilsamer Zwang zur Preis- und Kostendisziplin aus. Allerdings sind bisher nur sieben der zwölf Mitgliedsstaaten der EG bereit oder in der Lage, die Konsequenzen zu akzeptieren, die die enge Schwankungsbreite von $\pm 2,25$ % im EWS-Wechselkursverbund mit sich bringt. Ich begrüße, daß die italienische Regierung schon für Ende dieses Jahres ins Auge gefaßt hat, auf die erweiterte Bandbreite im EWS zu verzichten. Aber Voraussetzung dafür sind überzeugende Erfolge beim Abbau der Haushaltsdefizite und bei der Verringerung der Inflationsrate, wenn es nicht zu Spannungen im EWS kommen soll. Hohe Inflationsraten und die Mitgliedschaft in einem System fester Wechselkurse bei freiem Kapitalverkehr sind auf die Dauer kaum zu vereinbaren.

Ich weiß, daß der disziplinierende Effekt des EWS gerade in Italien häufig kritisiert worden ist. So sprach z. B. der frühere Finanzminister Amato in einem Memorandum vom "deflationären Bias", den das System aufgrund der

starken Stellung der Deutschen Mark angeblich habe. Kritik an der Dominanz der DMark hat es zuletzt wieder im Zusammenhang mit der jüngsten Leitzins-erhöhung der Bundesbank gegeben. Dabei wird jedoch übersehen, daß jedes Währungssystem einen "Anker", einen "Stabilitätsstandard" braucht, an dem es sich orientieren kann. Für uns ist in einer europäischen Währungsunion nur ein "Standard" vorstellbar, der stabil ist, also nicht etwa ein Standard, der sich an einem europäischen Inflationsdurchschnitt orientiert. Das wäre nur ein "Treibanker", an den man das europäische Schiff nicht festmachen kann. In der Praxis hat sich die DMark zum Anker des ÉWS entwickelt, nicht weil wir uns danach gedrängt haben, sondern weil die DMark am ehesten die Voraussetzungen für diese notwendige Rolle erfüllte. Dies wird auch zunehmend von unseren europäischen Partnern anerkannt. So heißt es beispielsweise im Delors Bericht: "Außerdem hat das System von der Rolle der DM als 'Anker' für die Geld- und Interventionspolitik der Teilnehmerländer profitiert." Besonders gefreut hat mich, daß auch der frühere italienische Notenbankgouverneur und heutige Finanzminister Guido Carli bei verschiedenen Gelegenheiten diese Ansicht vertreten hat. So sagte er z. B. "Das Europäische Währungssystem in seiner jetzigen Form dreht sich um die Mark und damit um die stabilste Währung; versuchte man es davon loszulösen (...), so würde man den Näherungsprozeß an die Währungsunion gefährden."

IV.

Die DMark wird die Rolle als wichtigste Reserve- und Interventionswährung sowie als Stabilitätsstandard im EWS solange spielen müssen, wie nichts Gleichwertiges oder Besseres an ihre Stelle tritt. Die ECU hat die hochge-

spannten Erwartungen bislang nicht erfüllt, weil sie keine eigenständige Währung, sondern eben doch nur eine Verrechnungseinheit ist. Sie hat zwar an einigen Finanzmärkten eine erfolgreiche Karriere erlebt, aber ein Substitut für die DMark, beispielsweise als internationale Reserve- und Interventionswährung, ist sie bisher nicht geworden. Schon gar nicht hat sie die Chance, eine europäische Parallelwährung zu werden, jedenfalls nicht in ihrer jetzigen Form als Korbwährung. Das ist übrigens auch im "Delors-Bericht" sehr deutlich gesagt worden.

Eine wirkliche Alternative zur DMark wäre wohl nur eine genuine europäische Währung, die von einer europäischen Notenbank emittiert und in ihrem Wert garantiert wird. Dies ist keine unbedingt notwendige Voraussetzung einer Währungsunion, was übrigens auch im "Delors-Bericht" festgestellt wird, aber es wäre sicherlich eine eindrucksvolle Manifestation europäischer Identität. Abgesehen von praktischen Vorteilen könnte eine europäische Währung ein wirklicher Gegenpol zum Dollar und ein wesentlicher Beitrag zur Stabilisierung des internationalen Währungssystems sein. Aus deutscher Sicht ist die Übertragung von Notenbankfunktionen wie die Entscheidung über Zinsen und Liquidität auf eine supranationale Institution allerdings nur vorstellbar, wenn deren Politik gleichermaßen der Geldwertstabilität verpflichtet ist, wie dies heute für die Bundesbank gilt. An einer "Koordinierung" der Geldpolitik, die sich an einem europäischen Inflationsdurchschnitt orientiert und letzten Endes bei uns zu höherer Inflation führen würde, wollen wir uns nicht beteiligen. Das Konzept einer gemeinsamen europäischen Stabilitätspolitik haben wir jedoch stets unterstützt. In diesem Kontext müssen auch die jüngsten Zinsbeschlüsse des Zentralbankrats gesehen werden. Stabilitätspolitische Konvergenz sollte auch das Ziel der "ersten Stufe" der Wirtschafts- und Währungsunion sein, die jetzt vorbereitet wird.

V.

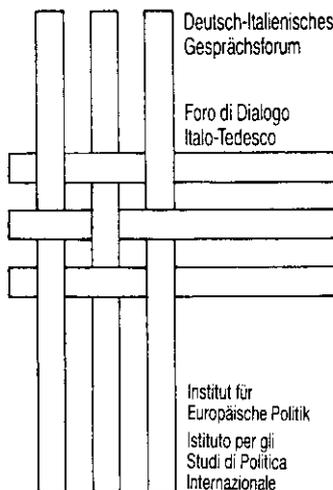
Erst recht muß dies aus unserer Sicht für ein Europäisches Notenbanksystem gelten. Wir meinen, daß nur eine von politischen Weisungen unabhängige Notenbank dem Erfordernis einer überzeugenden europäischen Stabilitätspolitik gerecht wird. Abgesehen davon, müßte eine europäische Notenbank schon aus praktischen Gründen ein hohes Maß an Autonomie und Flexibilität besitzen, um unter den heutigen und künftigen Marktbedingungen schnell und effizient arbeiten zu können. Das alles sagt sich leicht, ist aber außerordentlich schwer zu realisieren. Sind Regierungen und Parlamente wirklich bereit, Rechte dieser Art auf supranationale Institutionen zu übertragen? In der Bundesrepublik beispielsweise wäre dies nicht möglich, ohne den Status der Bundesbank zu verändern, von dem manche glauben, er habe de facto Verfassungsrang. In anderen Ländern sind die Schwierigkeiten kaum geringer. Realistisch ist es, zunächst einmal das zu implementieren, was bereits beschlossen worden ist: den Gemeinsamen Binnenmarkt, die Harmonisierung der Besteuerung, die volle Liberalisierung des Geld- und Kapitalverkehrs und die Schaffung der Voraussetzungen für eine volle Beteiligung am Wechselkurssystem des EWS.

Ich kann aber auch jene Politiker verstehen, denen dieser "approach" zu skeptisch und zu vorsichtig ist und die den Prozeß der europäischen Einigung aus politischen Überlegungen mehr Dynamik verleihen wollen. "Auch Utopien brauchen einen Fahrplan", hat Ernst Bloch gesagt und er hatte wohl Recht damit.

I CONTRIBUTI ITALIANO E TEDESCO ALLA SICUREZZA EUROPEA

Gen. Luigi CALIGARIS

Membro del Comitato di Direzione dell'ISPI



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro I:

Sicurezza e politica estera: relazioni Est/Ovest,

controllo degli armamenti, problemi regionali

Indice

1. Finalità e limiti di una cooperazione politico-militare fra la Germania Federale e l'Italia
2. Geostrategia e storia nella definizione del legame strategico fra Germania e Italia
3. La valutazione del quadro potenziale di rischio comune a Germania e Italia
 - a. Ruolo della valutazione della minaccia da Est per il futuro della cooperazione politico-militare
 - b. Tendenze evolutive di possibile comune interesse
 - c. Tendenze evolutive della situazione di rischio nel Mediterraneo
4. Prospettive di cooperazione addestrativa e tecnico-operativa fra Germania e Italia.
 - a. La cooperazione riferita alla difesa da Est dell'Europa continentale
 - La deterrenza nucleare nel quadro del rapporto bilaterale
 - La difesa convenzionale nel quadro del rapporto bilaterale
 - Possibili opzioni della cooperazione aereo-terrestre
 - Una forza mobile bilaterale?
 - Quale tipo di forza e quali provvedimenti per renderla operativa?
 - Altre opzioni per la cooperazione
 - b. Possibilità di cooperazione nel quadro Mediterraneo
 - c. Costituzione di un eventuale alto foro consultivo-decisionale politico-militare su base bilaterale
5. Prospettive di cooperazione nel campo dei materiali della difesa
6. Conclusione

Note

Sintesi

Può sorprendere che si voglia migliorare la collaborazione politico-militare fra Germania e Italia, in un momento di crescente distensione fra i Blocchi. Infatti, iniziative di questo tipo nascono di solito dalla consapevolezza di un rischio comune e crescente mentre oggi la percezione del rischio da Est è in declino. Vi sono però altri importanti motivi per porre fine alla quarantennale separatezza fra le difese della Germania e dell'Italia che artificiosamente divide non solo i due paesi ma anche l'Europa del Centro e quella del Sud. Il primo motivo è l'interesse per la difesa convenzionale che impone legami più solidi e continui fra le varie strutture della difesa europea. Il secondo, è il desiderio di promuovere insieme una difesa più europea dell'Europa che non ammette separatezze. Il terzo è la necessità di armonizzare le strategie sia di difesa che negoziali per costruire una sicurezza più stabile dove gli interessi dei due paesi collimano, nel nucleare come nel convenzionale. Il quarto è l'esigenza di dare insieme più coerenza all'approvvigionamento dei materiali per la difesa, in un momento denso di incertezze per la difesa e l'industria. L'elenco potrebbe essere assai più lungo dato che anche altri motivi consigliano di dar vita a una cooperazione politico-militare più coerente fra Germania e Italia. Sui modi per realizzarla si potrà e dovrà discutere a fondo. Una cosa però appare certa. Le sue possibilità di successo dipendono oltre che dalla forza della motivazione politica anche dalla rispondenza delle soluzioni agli interessi globali dei due paesi. Poco gioverebbero, infatti, al nuovo rapporto fra Germania e Italia sia misure tecniche divorziate da un contesto strategico che provvedimenti simbolici senza significato tecnico chiaro. Si è osato molto e intelligentemente nel proporre questa altra via per la cooperazione. Sarebbe un peccato mortificarla nell'esecuzione.

Luigi Caligaris

I.FINALITA' E LIMITI DI UNA COOPERAZIONE POLITICO-MILITARE
FRA LA GERMANIA FEDERALE E L'ITALIA.

Sono indubbiamente vari i motivi che possono indurre i Governi di due paesi, come oggi la Germania Federale e l'Italia, ad avviare, reimpostare o anche solo migliorare la cooperazione politico-militare su base bilaterale. E sono soprattutto la chiarezza e la qualita' dei motivi a definire i traguardi oltre che a determinare limiti e possibilita' di successo dell'iniziativa.

Ove ,infatti, i motivi siano deboli o non ben definiti e' probabile che le aspettative di uno o di entrambe le parti siano in qualche modo deluse, in presenza di risultati inferiori o diversi dai rispettivi traguardi iniziali.

Questa eventualita' si fa piu' probabile quando, in tempi di ridotta tensione internazionale e di conseguente minore evidenza dei problemi della sicurezza militare, le parti di un accordo sono indotte ad attribuire maggiore importanza ai benefici politici che non al soddisfacimento degli impegni militari ad esso associati.

In tali casi, infatti, l'assenza di pericoli imminenti e immanenti non offre alla politica militare quei riscontri continui e preziosi che invece sollecitano altre politiche, soggette a costante pressione e verifica dalla competizione nazionale e internazionale e dall'interessata attenzione dell'opinione pubblica.

Puo', quindi, avvenire che di un accordo politico-militare si sottovalutino gli aspetti concreti, per apprezzarne invece la valenza politica (1). In questo caso, la gestualita' simbolica puo' anche prevalere sulla adozione di effettive misure, determinando potenziali situazioni di rischio in caso di reali emergenze quando si avverte che alla collaborazione auspicata non corrisponde una cooperazione effettiva (2).

E' anche vero che un tale approccio al problema non giova alla credibilita' dell'accordo e ne logora la vita politica e programmatica ,aggravandola con recriminazioni reciproche.

Sembra, per cio', consigliabile individuare, al di la' delle dichiarazioni ufficiali, le ragioni obiettive che presumibilmente consigliano il varo di un accordo di questo tipo fra Germania e Italia, per formulare sia ragionevoli ipotesi sulle sue possibilita' di sviluppo che previsioni attendibili sulle sue probabilita' di successo.

Quanto a volonta' politica, la lettura della "Dichiarazione Congiunta" non giustifica dubbi sulla serietà e importanza in esso attribuite alla cooperazione politico-militare fra Germania e Italia. Il testo, infatti:

- non si limita a citare la cooperazione politico-militare come postulato accessorio e qualificante di una piu' ampia intesa, quasi ad arricchire un accordo dettato da altre motivazioni politiche, sociali, economiche. Ad essa attribuisce, invece, una marcata individualita'. La cooperazione politico-militare e', quindi, rappresentativa parte integrante del tutto.

- non sollecita solo misure pragmatiche e riduttive atte a migliorare il quadro tecnico-operativo e industriale della cooperazione militare, ne' d'altronde occorrerebbe per questo un accordo di questo tipo e livello, ma apre il discorso sulla vasta e complessa gamma della politica militare: dal controllo degli armamenti alla difesa, quasi a suggerire un perseguimento, anche in chiave bilaterale, della linea Nato del doppio binario (dual-track), difesa-disarmo.

- menziona esplicitamente, come non fa per le altre aree di prevista cooperazione, aspetti organizzativi ed esecutivi particolari (colloqui fra Stati Maggiori, collaborazione fra Forze Armate estese al campo operativo) quasi ad assicurarsi che la volonta' politica dia luogo a misure concrete.

Accertata quindi la dichiarata volonta' politica di rendere operante in modo estensivo l'accordo politico-militare si puo' procedere all'individuazione dei possibili, obiettivi, motivi che meglio si attagliano allo specifico caso degli interessi politico-militari comuni alla Germania e Italia di oggi.

Un tale accordo normalmente verrebbe motivato dalla comune consapevolezza degli stati interessati dell'accrescimento della minaccia nei loro confronti e dalla conseguente necessita' di dare ad essa una risposta difensiva comune. Ma l'ipotesi di un accrescimento della minaccia da Est, giustificabile in altri periodi, non corrisponde all'attuale momento politico di crescente distensione fra la Nato e il Patto di Varsavia e non puo' essere quindi la motivazione dell'accordo.

Sono invece meritevoli di considerazione altre motivazioni di natura politico-strategica: la volonta' di entrambi i paesi di migliorare, razionalizzando il proprio rapporto, il contributo comune al sistema di difesa integrato; il desiderio di contribuire insieme alla costruzione di un nuovo assetto della difesa dell'Europa che piu' responsabilizzi i paesi Europei (Colonna Europea - European Pillar) l'eventuale individuazione di missioni di comune interesse, da svolgere al di fuori del quadro di difesa collettivo.

Un'ultima ipotesi e' che si attribuisca tale importanza all'elemento politico-militare dell'accordo da attribuire ad esso la funzione di catalizzatore della cooperazione generale fra i due

paesi. Cio' sembra pero' doversi escludere in quanto i motivi, pur evidenti e importanti, per migliorare la cooperazione fra Germania e Italia nel settore della difesa non sono tuttavia tanto forti da avere un effetto di stimolo verso altre aree. In particolare, si nota che:

- l'Italia, separata dalla difesa del Centro Europa per l'interposizione di paesi neutrali, non offre evidenti prospettive di sovrapposizione con la difesa della Germania che si identifica invece con quella dell'Europa Centrale.

- la Germania, finora restia ad occuparsi dei problemi che la Nato descrive quali "fuori area", non pare che abbia sufficienti motivi per avviare insieme all'Italia una effettiva cooperazione politico-militare sul Mediterraneo, dove i problemi "in area" convivono con quelli del "fuori area" e dove l'Italia e' il paese europeo piu' impegnato.

- sia Germania che Italia non sono in grado di offrire sostanziali e permanenti contributi alla deterrenza e difesa dell'altro paese.

Sono, infatti, entrambe "non-nucleari" e tutelate dalla "deterrenza" (extended deterrence) americana.

Sul piano convenzionale non possono destinare, su base permanente, consistenti forze alla difesa della controparte. Infatti, la formula del "corpo di spedizione" si attaglia ai paesi arretrati rispetto alla prevista zona di combattimento (3). Non a chi, come Germania e Italia non ha, fra se' e l'avversario, uno "stato cuscinetto" (buffer state). Nei loro casi, la cessione permanente (4) di forze, su base unilaterale, sarebbe giustificata o dalla riconosciuta esistenza di un eccesso di capacita' militare nel paese cedente o dall'accettazione di un rischio piu' elevato per la propria difesa, sguarnita delle forze cedute. In entrambi i casi si tratta di soluzioni poco proponibili, soprattutto sul piano politico (5).

L'impossibilita' di una delle parti dell'accordo di concorrere direttamente e in modo cospicuo alla deterrenza o difesa dell'altra, porta a escludere possibili esaltanti prospettive.

- infine, in Germania e ancor piu' in Italia, la politica militare e' politica fra le altre, senza particolari prerogative ne' riconoscimenti di rango. In tale contesto, non e' realistico attribuire alla cooperazione fra due politiche militari di media influenza sul piano nazionale un valore trainante su altre politiche nel contesto di un accordo bilaterale. Altrettanto vale sul piano europeo e su quello della Nato, dove difficilmente la cooperazione politico-militare fra Germania e Italia, ne' ovvia ne' ricca di auspici esaltanti, verra' accolta secondo la sua reale importanza.

In assenza di proprie trainanti condizioni politiche interne ed esterne, di evidenti e crescenti esigenze di sicurezza militare, di palesi identita' geo-strategiche e di congrue

prospettive di concorso dell'una verso l'altra in termini di deterrenza e di difesa, la cooperazione politico-militare e' costretta a svilupparsi entro dimensioni politicamente meno ambiziose oltre che militarmente piu' ridotte, rinunciando quindi a un effetto catalizzante sul processo di generale cooperazione politica.

Mentre cio' ne riduce la valenza politica, contribuisce pero' alla chiarezza e concretezza nella trattazione degli aspetti militari, giudicabili in quanto tali, per la loro valenza strategica e operativa anziche' in relazione alle possibili ricadute politiche.

In definitiva, il basso profilo politico costringera' ad accertare con maggiore rigore la natura, l'ampiezza, la validita' e la fattibilita' di ogni settore della cooperazione che potra' essere giudicata solo in relazione ai suoi effetti concreti e il cui grado di relativo successo sara' misurabile soprattutto in base ai suoi effetti.

II. GEOSTRATEGIA E STORIA NELLA DEFINIZIONE DEL LEGAME STRATEGICO FRA GERMANIA E ITALIA.

Non si presenta facile ridefinire i legami fra il problema difensivo tedesco, strutturalmente legato alle sorti dell'Europa centrale, e quello italiano, collocato dalla Nato invece nella Regione Meridionale, Mediterranea.

Si tratta di una spartizione con quarant'anni di vita, ormai incontestato e incontestabile dogma, grazie alla quale i problemi strategici della Germania si sono finora dissociati da quelli dell'Italia, provocando inoltre una frattura fra Sud e Centro-Nord della Nato (6).

Non interessa, comunque, tanto stabilire perche' cio' sia avvenuto quanto verificare se tale spartizione sia esatta e conforme a riconosciute esigenze strategiche. Questa indagine, che prima sarebbe apparsa pretestuosa e contraria allo status quo della divisione delle competenze nell'ambito della struttura Nato, e' oggi invece doverosa e legittima dato che l'innegabile declino della deterrenza nucleare in Europa ha riproposto gli interrogativi spesso prima ignorati della strategia convenzionale.

L'arma nucleare, strumento di un enorme proiezione di potenza che ignora i fattori geografici e che smentisce il ruolo clauswitziano attribuito dalla storia alla guerra, ha apparentemente

persuaso in passato la Nato della obsolescenza di geografia e storia come parametri di strategia. Cio' anche nella convinzione di poter compensare le lacune di una difesa strategicamente imperfetta con l'eccesso di potenza e di braccio dell'arma nucleare.

Oggi, dato che la difesa convenzionale riacquista un suo ruolo, sembra opportuno riportare l'attenzione ai fattori geografici e storici che una strategia convenzionale non puo' ignorare.

Attenuatasi la convinzione che le armi nucleari possano saldare fra loro delle strutture difensive altrimenti separate sul piano convenzionale, sono emerse varie soluzioni di continuo (gaps) all'interno della difesa Europea della Nato.

Per quanto riguarda il caso Germania-Italia, la frattura del dispositivo difensivo e' evidente e non solo per l'interposizione fra loro dei paesi neutrali. Ad accentuarla ha, infatti, contribuito un errore nella valutazione storica e geostrategica (7) sia dell'Italia nel suo complesso peninsulare che dei suoi legami con l'Europa centrale e il Mediterraneo.

Essa e' stata infatti considerata, in ambito Nato, quale sistema difensivo nazionale unitario rispetto a minacce dall'Est, mentre storia e geostrategia dell'Italia insegnano che le operazioni militari nel Nord hanno spesso seguito diverse sorti da quelle del Sud e del Centro (8).

E' difficile oggi spiegare, sulla base di sole considerazioni strategiche, perche' l'Italia settentrionale, per secoli coinvolta in guerre condotte lungo la "linea mediana dell'Europa" (9) sia stata invece privata, nel corso della strutturazione militare della Nato in Europa, di una saldatura strategico-operativa con il sistema difensivo dell'Europa centrale, emarginandola in un proprio limbo (10) privo di una chiara motivazione strategica.

Comunque, una volta imposta alla penisola Italia una configurazione strategica unitaria, e' stato inevitabile assegnarla in toto alla Regione Meridionale. Cio' ha prodotto non solo la scissione della difesa Nato del Centro Europa da quella del Sud ma anche l'isolamento dell'Italia del Nord, continentale, all'interno di un sistema difensivo nazionale e regionale orientato verso il bacino Mediterraneo.

Questo arbitrio geostrategico, i cui effetti negativi non sono stati avvertiti sia perche' la deterrenza nucleare ha mitigato gli errori della difesa convenzionale che per la fortunata assenza di un conflitto che la mettesse alla prova, dovrebbe essere oggi corretto impostando la saldatura fra Italia del Nord e Germania del Sud, quindi fra Centro e Sud Europa, con benefici di maggiore coesione per il sistema difensivo comune.

Un'operazione di questo tipo, oltre che restituire il dovuto a strategia e storia, sarebbe una indispensabile base per costruire

la convergenza di interessi e di percezioni fra Italia e Germania a premessa di una cooperazione su basi sicure, continue e solide.

Se sembra evidente il legame fra Italia del Nord e Germania del Sud, sul piano geo-strategico, non lo è invece altrettanto quello fra le due Nazioni, ossia esteso alla loro globalità geostrategica.

La Germania è infatti oggi prevalentemente "continentale", avendo sensibilmente ridotto i propri interessi marittimi. L'Italia, geostrategicamente frammentata fra Nord e Sud, è nel suo complesso invece su tre dimensioni: terrestre, marittima, aerea con rari e modesti collegamenti fra quella terrestre (settentrionale) e quella marittima (prevalentemente del Centro-Sud) (11).

Quindi, sotto il solo profilo della valutazione geostrategica, cioè sembra indicare che mentre Germania del Sud e Italia del Nord possono essere considerate complementari nel quadro di una difesa aeroterrestre proveniente da Est, tale complementarietà non sussiste a livello delle due nazioni (12).

Se l'obiettivo della cooperazione politico-militare è soprattutto di razionalizzare i due sistemi difensivi attraverso misure concrete e operative, la valutazione geostrategica consiglierebbe, in prima istanza, di incentrare gli sforzi di cooperazione in relazione alle missioni da compiere nelle zone di saldatura.

In tal modo sarebbe più agevole attuare misure comuni e complementari, quale è lo scopo della cooperazione tecnico-operativa.

Ove si volesse invece ampliare lo spettro della cooperazione, non ignorando la geostrategia bensì ampliandone lo spettro di interesse entro limiti subregionali, la complementarietà sarebbe una scelta non facile e non rispondente (13). Maggiore credibilità sembra avere invece una forma di "division of labour" (ripartizione dei ruoli) fra le parti, con l'accordo che ognuna assolva, oltre i limiti della cooperazione costruita in corrispondenza dell'area di saldatura, nell'interesse comune, le missioni che più le pertengono. Ai fini tecnico-operativi ciò si tradurrebbe nella conferma di una "specializzazione" (14) che già esiste.

Ove invece si volesse ignorare la geostrategia, sarebbero possibili misure di cooperazione anche al di fuori delle aree di rispettivo interesse e competenza. Tali misure, con ruolo prevalentemente simbolico avrebbero però scarso valore sul piano concreto strategico-operativo e si tradurrebbero in dispersione delle risorse.

III. LA VALUTAZIONE DEL QUADRO POTENZIALE DI RISCHIO COMUNE A GERMANIA E ITALIA.

a. Ruolo della valutazione della minaccia da Est per il futuro della cooperazione politico-militare.

La valutazione della minaccia potenziale e' indubbiamente il fattore principe nella formulazione delle esigenze di un sistema difensivo. E' in corrispondenza di una precisa e comune percezione della minaccia che si da' vita ad accordi di cooperazione politico-militare. Sono i momenti di crescita e di flessione della minaccia ad accentuare o attenuare l'interesse per la cooperazione. SARA' poi la scomparsa della minaccia a determinarne la fine.

Pertanto un nuovo accordo di cooperazione politico-militare non puo' prescindere da una valutazione o rivalutazione della minaccia di interesse comune. In tal modo, sara' possibile non solo accertare la via da seguire nel corso dell'attuazione dell'accordo ma anche stabilire i suoi passi e traguardi specifici.

Tuttavia, in questo specifico caso, il momento in cui si propone l'accordo non sembra apparentemente propizio per iniziative di questo tipo. Infatti, il favorevole clima di distensione fra Est e Ovest, che giustifica grandi aspettative sul fronte del controllo degli armamenti come su quello della evoluzione in senso piu' difensivo delle dottrine e dei dispositivi, sembra apparentemente sconsigliare ogni nuova iniziativa politico-militare.

La salvaguardia dello status quo e' condivisa da chi e' portato ad anticipare un esito largamente favorevole dei presenti negoziati come da chi ritiene che sia meglio attendere sostanziali modifiche all'assetto strategico-militare del Patto di Varsavia prima di apportare modifiche anche parziali alla struttura difensiva esistente.

Sembra invece che il presente momento sia particolarmente opportuno per un riesame anche in sede bilaterale degli aspetti comuni del problema difensivo, per superare insieme le inevitabili incertezze di una difficile fase di transizione che mette in forse le passate certezze.

Posto, infatti, che la cooperazione dovrebbe estendersi nel medio-lungo periodo, appare indispensabile che essa prenda forma in linea con le future esigenze comuni della sicurezza dei due paesi, tagliate su misura dell'evoluzione della minaccia.

E' evidente infatti che, per la definizione delle prospettive della cooperazione politico-militare fra Germania e Italia, e' sostanzialmente diverso tenere a base un comune problema difensivo

in risposta a una minaccia da Est di tipo offensivo, impostata sulla sorpresa e su penetrazioni rapide e profonde, anziche' la contrapposizione fra opposti sistemi difensivi che oggi si prospetta.

Anche volendo accettare, pur in assenza di sufficienti riscontri sul piano delle attuazioni concrete, la conversione del sistema offensivo del Patto di Varsavia in uno genuinamente difensivo si tratta di stabilire in base a quale strategia essa venga impostato, quale strategia e quale struttura e forze lo debbano servire. Solo allora si potra' predisporre una risposta difensiva adeguata.

Oltre a questo, in entrambi i paesi vi sono sollecitazioni per la modifica degli attuali sistemi difensivi (15) per aderire anche ad esigenze di ordine politico, sociale e economico.

Sembra quindi di comune interesse tentare di stabilire insieme e per quanto di comune interesse non solo l'effettiva evoluzione della strategia e delle forze sovietiche verso forme difensive ma anche chiarire quale contenuti possa avere la nuova strategia difensiva e le sue conseguenti applicazioni in termine di struttura difensiva.

b. Tendenze evolutive di possibile comune interesse.

Uno dei principali obiettivi del negoziato di Vienna sulle forze convenzionali (CFE) e' non solo la cancellazione dello scenario dell'"attacco di sorpresa" a premessa di un'offensiva su larga scala ma anche la contestuale ristrutturazione in chiave difensiva delle opposte forze. Provvedimento che impone all'Unione Sovietica, un radicale mutamento non solo di strategia militare, da "offensiva" in "difensiva", ma anche nella struttura, schieramento e tipologia delle forze.

Nell'ipotesi che i negoziati pervengano a tali traguardi, sia pure per tempi lunghi, questi mutamenti comporterebbero una riduzione delle esigenze di prontezza operativa per la difesa e, soprattutto, per gli apprestamenti dei paesi "avanzati".

Quindi, probabile minore densita' iniziale "in avanti" delle forze, ridotte esigenze di risposta difensiva in tempi brevi, possibilita' di avvalersi della mobilitazione e dei rinforzi per completare gli schieramenti. Un quadro da tenere presente nella definizione dei contributi reciproci fra Germania e Italia.

Dato per probabile che la strategia sovietica sia destinata a evolversi in chiave difensiva, resta pero' da accertare il grado

di relativa "difensivita'" delle scelte, ossia la eventuale residua esistenza di un potenziale offensivo e in che misura.

In questo contesto sembra importante accertare quale sia l'effettivo ruolo delle forze controffensive, ancora parte irrinunciabile della strategia difensiva sovietica. Tale accertamento aiuterebbe infatti a stabilire se la difesa strategica sovietica sia premessa di una controffensiva profonda o se invece le spinte controffensive tendano solo a "ristabilire lo status quo precedente il conflitto" (16).

La seconda scelta puo' essere considerata piu' probabile in quanto puo' concorrere a "convenzionalizzare" un conflitto, scongiurando "l'escalation" nucleare da parte della Nato. Ove, infatti, la controffensiva sovietica si arrestasse in corrispondenza delle difese Nato, diverrebbe improbabile che la Nato decida per prima (first use) il superamento della soglia nucleare.

Se cosi' fosse, tale basso profilo strategico da parte delle forze di controffensiva sovietiche gioverebbe alla causa della de-nuclearizzazione del teatro Europeo, intrapresa dall'Unione Sovietica, piu' del ritiro delle armi nucleari dal teatro Europeo.

Nella Nato, infatti, perderebbe credito politico la dottrina della Risposta Flessibile, in cui il superamento della soglia nucleare e' soprattutto legata al presupposto di una drammatica rottura delle proprie difese.

Se cio' avvenisse, si esaurirebbe anche il sostegno per le armi nucleari, e soprattutto per quelle a corto raggio (SNF) che ne sono potenziale e piu' immediato e visibile strumento. Il ritiro di tali armi o almeno la loro non modernizzazione sarebbero la possibile conseguenza di tale processo. Sono questi problemi di comune interesse a Germania e Italia che, seppur abbiano finora dimostrato un approccio sostanzialmente analogo su questo tema, trarrebbero entrambe vantaggio da un suo approfondimento in comune.

La limitazione del ruolo delle forze controffensive sovietiche puo' provocare sollievo soprattutto ai paesi non "avanzati" che, non piu' potenziali obiettivi di penetrazioni profonde oltre che meno soggetti al rischio di un coinvolgimento in uno scambio nucleare, potrebbero ragionevolmente sperare nella duplice "santuarizzazione" (convenzionale e nucleare) dei propri territori.

Diverso si presenta invece il caso per paesi "avanzati", come Germania e Italia, dato che la spinta controffensiva sovietica anche se dovesse esaurirsi a ridosso delle loro difese finirebbe per coinvolgerle in toto assieme alle retrovie sede del supporto logistico e operativo. I loro vantaggi, anche se sostanziali, sarebbero, quindi, minori.

Tuttavia, anche se la scelta dianzi delineata fosse adottata dall'Unione Sovietica contestualmente alla propria nuova strategia difensiva, resterebbe un margine d'incertezza importante soprattutto

per i paesi "avanzati". Infatti, una scelta strategica del tempo di pace puo' essere contraddetta in caso di guerra se la situazione lo impone o lo consiglia.

Cio' potrebbe accadere se, nel quadro di una controffensiva "limitata", si dovesse constatare la fragilita' dell'opposta difesa convenzionale e si dovesse percepire, anche se per errore, l'alta improbabilita' della volonta' della Nato di procedere a un "escalation" nucleare in caso di suo superamento. In tali circostanze, la tentazione di fare proseguire la controffensiva sarebbe forte e i paesi "avanzati" dovrebbero fronteggiare un'eventualita' precedentemente scartata.

Vi e' inoltre una ulteriore considerazione da fare, relativa alla durata della futura strategia difensiva sovietica. Dal dopoguerra, la strategia sovietica e' cambiata quattro volte, radicalmente. Sembra percio' legittimo chiedersi se quest'ultimo mutamento sara' irreversibile (17).

Tali considerazioni sembrano, quindi, consigliare l'accumulo di una capacita' di difesa, reazione e deterrenza che tutelino anche da eventualita' di questo tipo. Accumulo, comunque, da valutare attentamente e con moderazione nella misura, nei tempi e nei modi per evitare che un eccesso di capacita' difensiva, anche presunto, possa ingenerare nel Patto di Varsavia il sospetto che possa celare invece un potenziale di capacita' offensiva. Percezioni di questo tipo, ad esempio, sono state ingenerate dal dibattito NATO sulle Follow on Forces Attack (FOFA) (18).

In definitiva, sembra che l'evoluzione della minaccia convenzionale e aeroterrestre, proprio per l'indeterminatezza dei suoi traguardi, consigli una riflessione comune a chi, come Germania e Italia, e' piu' direttamente interessato.

Riflessione che dovrebbe investire i campi:

- dell'attivita' informativa, per accertare insieme gli aspetti di comune interesse soprattutto nelle aree di sovrapposizione della responsabilita' geostrategica (19);

- della normativa operativa e tattica, per studiare possibili, comuni risposte dalle quali potrebbero scaturire "requisiti operativi" simili con interessanti ricadute nel campo: ordinativo dei materiali, dell'addestramento, ecc. Una cooperazione finalizzata a un comune impiego, l'interoperabilita' e finanche la standardizzazione diverrebbero cosi' traguardi piu' accessibili;

- dei negoziati sulle forze convenzionali (20), onde giungere a una definizione comune delle misure di comune interesse quale premessa per un approccio comune, soprattutto per gli aspetti di particolare rilevanza per i due paesi, al processo negoziale;

- della deterrenza nucleare, per individuare tendenze evolutive di maggiore interesse per due paesi "avanzati", entrambi non

nucleari e con armi nucleari a corto raggio (SNF) schierate sui propri suoli.

Tale approccio comune, favorito da una comune e approfondita percezione dell'evoluzione della minaccia, dovrebbe contribuire alla creazione di una maggiore stabilita', impostata sull'adozione di opportune e concrete misure.

c. Tendenze evolutive della situazione di rischio nel Mediterraneo.

L'esame della minaccia di interesse di due paesi, quali Germania e Italia, non puo' trascurare quegli aspetti che interessano, oltre che entrambi i paesi, anche solo uno di loro. Solo cosi', infatti, e' possibile accertare la necessita' e la convenienza che i due paesi cooperino anche in tale contesto. Il caso in esame e' quello del Mediterraneo.

Il Mediterraneo presenta due diversi ordini di problemi politico-strategici, con saltuarie zone di sovrapposizione fra loro. Sono due quadri di potenziale minaccia, molto diversi fra loro.

Il primo riguarda il contenzioso Est-Ovest amministrato dalla Nato nel contesto della propria Regione Meridionale.

Il secondo e' quello esterno a tale contenzioso, e percio' definito dalla Nato come "fuori area", che coinvolge oltre ai paesi che non appartengono ne' alla Nato ne' al Patto di Varsavia, anche i paesi della Nato che hanno un diretto interesse per la stabilita' della Regione. Tali sono gli Stati Uniti, nell'esercizio del loro ruolo di Superpotenza, e naturalmente i paesi rivieraschi (Francia, Grecia, Italia, Spagna, Turchia).

Nel primo caso, la situazione e' chiara, poiche' si colloca nel contesto piu' generale del confronto con l'Est europeo. Non vi sono per ora applicazioni in ambito negoziale di tale confronto in quanto ancora limitate ai suoi aspetti continentali.

La situazione del bacino Mediterraneo, per quanto riguarda la Nato, e' una di marcata frammentazione geostrategica, data la divisione imposta, da natura e geopolitica, fra i suoi scacchieri. La frammentazione viene pero' compensata sia dalla deterrenza nucleare che dalla prevalenza della componente aeronavale della Nato su quella sovietica.

Questa prevalenza dovrebbe permanere in futuro, finche' restera' per la Nato l'esigenza di compensare con le proprie forze aeree e navali, le lacune (gaps) del proprio fronte terrestre. Si

puo' quindi presumere che in eventuali negoziati gli opposti equilibri saranno presumibilmente assicurati da una riduzione, anche consistente, delle opposte forze che conservi tuttavia alla Nato il vantaggio attuale.

Non pare che esistano, quindi, obiettive necessita' di concorso da parte di altri paesi della Nato, fra cui la Germania, nel settore aeronavale. Comunque, eventuali concorsi aerei o navali in un contesto Mediterraneo non potrebbero riferirsi a una cooperazione bilaterale bensì, per la flessibilita' delle forze e della stessa minaccia potenziale, a una sede Regionale quale AFSOUTH per essere gestita in ambito Nato.

Ne', d'altronde, e' configurabile un concorso bilaterale in termine di forze terrestri, dalla Germania verso l'Italia, dato che non esiste una minaccia terrestre sovietica, diretta contro l'Italia e con origine dal bacino Mediterraneo, che giustifichi l'assegnazione di rinforzi di tale tipo.

Analoghe considerazioni possono essere formulate per un ipotetico impegno di unita' navali e aeree italiane nel Baltico.

Per quanto si riferisce al contenzioso "fuori area", la possibile cooperazione bilaterale si collocherebbe in un contesto politico-strategico ancora largamente indefinito. Non esiste, infatti, una comune policy occidentale, fra gli Stati Uniti e i paesi europei ne' fra gli stessi europei, per rispondere alla ricca casistica delle potenziali emergenze che aggravano il quadro di stabilita' mediterraneo.

Percio', come ogni paese privilegia rapporti bilaterali con gli altri paesi rivieraschi non Nato, cosi' le emergenze non sembrano richiedere una risposta collettiva che esigerebbe, peraltro, una policy comune che, come gia' chiarito, non c'e'.

Le solidarieta' politico-militari, quindi, per il loro carattere occasionale sembrano favorire potenzialmente accordi anche solo bilaterali. Accordi, pero', che paiono nascere prevalentemente in base a circostanze contingenti su una linea "a' la carte", pragmaticamente definita e molto sfumata nei suoi contorni politico-militari anziche' sulla base di specifici accordi di cooperazione.

D'altronde, senza sostanziali e difficilmente realizzabili convergenze di indirizzo politico-militare fra i paesi interessati non e' possibile contemplare, anche su sola base bilaterale, un quadro di cooperazione. E sarebbe quantomeno insolito se fra la Germania, paese non mediterraneo, e l'Italia si addivenisse a un accordo di cooperazione politico-militare finora impossibile fra paesi occidentali mediterranei.

E' anche vero, comunque, che una cooperazione di tipo bi-tri-quadri-laterale fra paesi occidentali, nel contesto del "fuori area" mediterraneo, non sembra particolarmente giustificata sul solo piano militare.

Non solo infatti la VI Flotta, nella sua capacita' nazionale, e' in grado di assicurare la "proiezione di potenza" necessaria per controllare sul piano militare eventuali situazioni di rischio ma anche i singoli paesi della Nato sembrano in grado di fronteggiare, individualmente, particolari e prevedibili emergenze.

Le misure di cooperazione tecnico-militare che oggi vengono varate fra alcuni paesi occidentali sembrano percio' dirette piu' a cautelarsi da eventuali carenze in caso di impreviste emergenze che a stabilire, o a concorrere a stabilire, un quadro di cooperazione.

4. PROSPETTIVE DI COOPERAZIONE ADDESTRATIVA E TECNICO-OPERATIVA FRA GERMANIA E ITALIA.

a. La cooperazione riferita alla difesa da Est dell'Europa continentale.

La deterrenza nucleare nel quadro del rapporto bilaterale.

Varie sono le cause per un' evoluzione in chiave di maggiore responsabilizzazione, per la difesa dell'Europa, dei paesi europei.

Poiche' comunque si puo' escludere che tale evoluzione porti a un superamento della Nato e alla costituzione di una difesa europea autonoma, il modello evolutivo deve necessariamente riferirsi alla costruzione, per tentativi successivi piu' che a seguito di una chiara iniziativa politica, di una "Colonna Europea" (European Pillar) in ambito Nato. In tale quadro, quindi, si valuteranno le prospettive di cooperazione bilaterale fra Germania e Italia.

L'inserimento di entrambi i paesi nella difesa integrata della Nato offre le condizioni di base per un aumento della cooperazione fra paesi europei a beneficio sia della sicurezza comune dell'Alleanza Atlantica che dell'"europeizzazione" della difesa europea.

Per quanto riguarda la deterrenza nucleare, vi sono obiettivi limitati alla cooperazione bilaterale. E', infatti, altamente improbabile la creazione di un deterrente nucleare "Europeo" autonomo anche se solo in funzione complementare a quello Nato. E' ancora piu' improbabile inoltre che, nel caso esso sia costituito, Germania e Italia decidano di parteciparvi direttamente in qualita' di nuovi membri del club nucleare. Le tendenze "antinucleariste" largamente presenti in entrambi i paesi rendono irrealistiche proposte in tal senso e la minore valenza politica dell'arma nucleare ha sottratto interesse per i suoi sponsorizzatori in Germania e in Italia (21).

L'interesse per la deterrenza nucleare in Europa sembra percio' limitarsi entro i tradizionali confini dell'impegno americano a favore della Nato in Europa (extended deterrence).

Tuttavia, anche se il quadro della deterrenza sembra resti invariato nelle sue linee generali, non pare dubbio che il rapporto con esso debba farsi oltre che comune piu' critico, quanto a verifica della accettabilita' politica e credibilita' strategico-militare delle scelte in termini di policy, strategia e sistemi d'arma.

Piu' volte, del resto, Germania e Italia hanno manifestato posizioni simili. Fra i casi piu' recenti: il programma di schieramento delle Forze Nucleari Intermedie in cui l'Italia ha risposto alla domanda del "non singularity principle" posta dal Cancelliere tedesco Helmut Schmidt, il sostegno alla "opzione zero" per i negoziati sulle stesse armi e, infine, la presentazione di una posizione simile a quella tedesca, anche se maggiormente possibilista, sulle Forze Nucleari a Corto Raggio (SNF).

Tale sintonia appare, del resto, ovvia per la simiglianza dell'interpretazione formulata dai due paesi sulla deterrenza americana, quale unica, effettiva, fornitrice di deterrenza. A cio' si aggiungono altri obiettivi motivi. Le armi basate a terra, quelle cioe' piu' visibili e quindi di maggiore impatto politico interno e nei confronti con l'Est, sono schierate sui rispettivi suoli con la possibilita' di un loro eventuale impiego su di essi. La percezione del rischio connesso a tali sistemi d'arma e della loro funzione oltre che delle modalita' di potenziale impiego e' necessariamente simile.

In passato, la costruzione di una convergenza fra Germania e Italia sui temi "nucleari" e' stata frequente ma discontinua oltre che incentrata sul merito delle singole scelte piu' che sul loro significato nel piu' vasto discorso della difesa comune.

Oggi, quando si complicano gli interrogativi politici e militari ad esse relativi, sembra consigliabile stabilire un dialogo avente carattere di continuita' e contestuale a un approfondito e generale esame bilaterale sui comuni problemi strategici.

Cio' permetterebbe di stabilire una linea comune, di doppio binario (dual-track) se non un comune indirizzo, in merito all'in-

tera materia: "homeporting" dei sistemi navali, aerei a doppia-capacità, ammodernamento delle armi a corto raggio (SNF).

La difesa convenzionale nel quadro del rapporto bilaterale.

La perdita di valenza della deterrenza ha riportato l'attenzione sulla difesa convenzionale, imponendole maggiore razionalità e coesione oltre che capacità di tenuta.

La coesione diviene maggiormente importante soprattutto per quelle aree che, seppur non contigue, sono accomunate da una minaccia potenzialmente anche solo in parte comune e dalla conseguente necessità di rispondere ad essa di concerto e in modo adeguato.

Tale è il caso di Germania e Italia, separate da paesi neutrali, la cui capacità di resistenza è perlomeno incerta. Non pare razionale ignorare tale situazione e i rischi associati a una discontinuità più che territoriale, strategico-operativa, della difesa Nato. Infatti, nel pieno rispetto della neutralità di tali stati si deve riconoscere che non spetta ad essi saldare le difese del Centro Europa con quella del Sud.

Non solo. L'interdizione lontana come il Follow On Forces Attack (FOFA) si dovrebbero entrambe sviluppare a distanza tale da coinvolgere necessariamente le zone di potenziale comune minaccia. Quelle, cioè, da cui i rinforzi e le riserve possono ancora indirizzarsi verso l'uno o l'altro paese.

In tale contesto le due missioni non presentano quindi solo un problema di pianificazione obiettivi (targeting) da gestire separatamente ma uno, più complesso, di ordine strategico-operativo in quanto la loro esecuzione va armonizzata con la condotta della battaglia aero-terrestre nelle fasce difensive limitrofe, anche se non confinanti, di Germania e Italia.

Il livello di tali missioni vorrebbe che esse fossero impostate, decise e coordinate all'interno, da uno stesso comando strategico-operativo in grado di dirigerle e coordinarle, anche al fine di assicurare la saldatura fra le due zone di combattimento altrimenti scollegate.

È, del resto, proprio la minore incisività della deterrenza nucleare quale fattore di saldatura (coupling) fra difese convenzionali altrimenti non collegate a consigliare l'adozione di provvedimenti di saldatura con strumenti operativi convenzionali, quali i precedenti, onde evitare che soluzioni di continuo fra le difese si traducano in rischiose vulnerabilità (22).

Anche per questo motivo, quindi, solleva considerevoli perplessita' la scelta della Nato di affidare ad AFSOUTH la difesa del Nord Italia, lato sud della cerniera fra Europa centrale e quella meridionale, distaccandola da AFCENT i cui limiti sud coincidono con i confini tedeschi.

Non pare conveniente che si chieda ad AFSOUTH, operato dalla condotta della battaglia aeronavale per il controllo del Mediterraneo, oltre che da quelle aeroterrestri alla propria periferia orientale, di condurre al proprio estremo nord una battaglia, di non rilevante interesse strategico nella propria Regione, oltre che di coordinarla con AFCENT, senza peraltro avere sufficienti forze e mezzi convenzionali propri in riserva per intervenire.

Sembrerebbe quindi consigliabile assegnare ad AFCENT (23), responsabile della condotta della battaglia del centro Europa, l'onere di condurre anche la difesa del Nord Italia, armonizzandola con il resto.

Cio' comporterebbe il collegamento strategico-operativo fra CENTAG (Central Army Group) e LANSOUTH (Land Forces Southern Europe). Soluzione che sfugge pero' al contesto dei rapporti bilaterali per investire la responsabilita' Nato, in quanto trattasi, di comandi Nato, di diversa rilevanza nazionale. Si rileva, infatti, che mentre LANDSOUTH e' un comando Nato con responsabilita' nazionali sottoposto a un comandante italiano, CENTAG e' integralmente Nato ed e' sottoposto a comandante americano.

Ove, anche per questi motivi, tale provvedimento non sembri opportuno o difficile da realizzare si dovrebbe comunque far si' che la saldatura e la sinergia fra la difesa della Germania del Sud e dell'Italia del Nord siano perseguite mediante l'adozione di provvedimenti concreti e visibili fra le rispettive componenti nazionali.

Nel contesto di questa soluzione di minore difficulta' resterebbe comunque l'esigenza di un piu' stretto coordinamento fra la difesa della Germania del Sud e quella dell'Italia del Nord.

Coordinamento che non pare possa esercitarsi solo a livello Corpi d'Armata (II per la Germania, IV e V per l'Italia) ma debba coinvolgere anche CENTAG e LANDSOUTH. Questo coordinamento, del resto, dovrebbe trovare consenzienti AFCENT e AFSOUTH nella consapevolezza che un incremento di cooperazione fra due paesi Europei inseriti nella difesa integrata della Nato deve essere compatibile e inserito nel sistema Nato. Come del resto prevede la formula accettata sulle due sponde dell'Atlantico, della Colonna Europea nella Nato.

Possibili opzioni della cooperazione aereo-terrestre.

A seguito di quanto già premesso, dovrebbe essere assicurata a livello bilaterale una accentuata compatibilità fra i sistemi di comando e controllo, soprattutto terrestri, per assicurare il coordinamento delle operazioni nei rispettivi scacchieri.

Inoltre, la comune origine di parte della potenziale minaccia aerea e terrestre consiglierebbe di costituire e gestire una comune attività di sorveglianza per le aree di sovrapposizione. Le due esigenze potrebbero dare origine a un comune C3I aeroterrestre limitatamente alle zone e alle forze di comune interesse (24).

Sono entrambi provvedimenti tali da fornire una piattaforma di base per la costruzione di specifiche iniziative di cooperazione che sarebbe così continua e operativa poiché riferita non solo a un contesto comune ma anche a una comune struttura di base.

Un rapporto di questo tipo porterebbe una serie di ricadute positive (spin-offs) in molti campi, rendendo la cooperazione più incisiva, per merito di una comune matrice strategico-operativa, anche se solo limitatamente a una parte dei due paesi.

Da questo potrebbero scaturire scelte comuni, di tattica, equipaggiamento, struttura e materiali soprattutto relativamente alle forze coinvolte nello stesso problema strategico-operativo (forze aeree di interdizione e difesa aerea), operanti in analoghi ambienti naturali (truppe da montagna) o con specializzazioni simili (aviotruppe, unità esploranti, reparti elicotteri, unità d'assalto ecc..) con possibili ricadute verso una interoperabilità più completa, estesa cioè alla capacità operativa, che non quella limitata ai soli equipaggiamenti e sistemi d'arma.

Interoperabilità che agevolerebbe peraltro il comune impiego delle forze dei due paesi, anche se esso sarebbe difficilmente realizzabile su vasta scala data la difficoltà di muovere contingenti terrestri fra Germania e Italia. Essa porterebbe comunque un contributo alla razionalizzazione della difesa europea con risposte comuni a comuni problemi.

Gli attuali negoziati di Vienna porteranno prevedibilmente a una consistente riduzione delle forze "pronte" schierate nella difesa avanzata con conseguente minore reattività in tempi brevi del sistema difensivo. Saranno ridotti anche i mezzi corazzati e altre forze in grado di intervenire a favore dei settori in crisi. Quindi, minore densità delle forze e minori riserve che, nel quadro della difesa avanzata, equivalgono a una minore tenuta del sistema difensivo fino all'afflusso delle unità mobilitabili e dei rinforzi.

Anche se la modifica della strategia sovietica in "difensiva", sembra consentire larghi preavvisi e quindi disponibilità di tempi lunghi per la mobilitazione e il completamento del sistema

difensivo, sembra prudente perciò' predisporre delle compensazioni per far fronte alle carenze già' segnalate.

In particolare, sembra rispondere allo scopo un sistema di fortificazioni adeguato integrato da forze con funzioni di copertura o che integrino in tempi brevi lo schieramento difensivo fino al momento della sostituzione da parte delle unità' mobilitate.

Mentre la possibile attuazione di un sistema di fortificazioni nei due paesi interessa soprattutto come comune studio delle soluzioni più' rispondenti, per quanto riguarda le forze da fare affluire in tempi brevi e in prossimità' della F.E.B.A. (Forward Edge of the Battle Area) potrebbero essere oggetto specifico dell'accordo di cooperazione.

Il loro impiego, quanto a scelta del momento, delle modalità' e dell'area d'impiego verrebbe deciso dal Comando o dai Comandi Nato competenti (a seconda delle soluzioni adottate) ,su specifica e concordata richiesta dei due paesi interessati, con carattere di relativo automatismo .

Inoltre, poiché' la difesa della Germania e dell'Italia non si esaurisce nel quadro della difesa avanzata dei propri territori ma si estende anche alla difesa collettiva, la predisposizione su base bilaterale di forze mobili e ad alta prontezza operativa si tradurrebbe anche in un aumento della riserva mobile della Nato in Europa, anche se con vincoli d'impiego nelle due nazioni interessate. Infine, nella improbabile (25) prospettiva che l'Europa voglia dotarsi di una propria riserva integralmente europea, una forza mobile bilaterale, italiano-tedesca, ne potrebbe far parte.

Una forza mobile bilaterale?

La costituzione di forze mobili "miste" (aviotruppe, fanteria leggera per impieghi in pianura o in montagna, unità' speciali e per la difesa controcarro, ecc) tagliate su misura di specifici casi e aree d'impiego contribuirebbe alla difesa dell'Europa anche come riserva strategica di pronto intervento.

La formula, analoga a quella adottata per l'Ace Mobile Force (AMF) avrebbe in questo caso più' semplice attuazione dato che coinvolgerebbe due soli paesi e due soli territori, con evidente possibilità' di tagliare la forza su misura di poche e specifiche ipotesi, oltre che di semplificare comando e controllo, sostegno di fuoco e logistico, movimento fra scacchieri, piani di contingenza.

L'interoperabilità' fra le unità' nazionali, parte della forza bilaterale, dovrebbe essere elevata per semplificare e razionaliz-

zare il supporto logistico e tattico ed evitare un troppo oneroso pre-stoccaggio dei materiali pesanti in corrispondenza delle zone d'impiego.

La cooperazione così realizzata consentirebbe un certo grado di "specializzazione" nazionale (26) all'interno della forza comune oltre che l'adozione di programmi comuni per determinati materiali. Tale potrebbe essere il caso del trasporto aereo, destinato a costituire un pool di tipo "europeo" - a eventuale premessa di un vero e proprio pool europeo. Trattandosi, comunque, di possibili contingenze nel contesto Nato sarebbe forse possibile avvalersi del concorso del trasporto aereo americano.

Quale tipo di forza e quali provvedimenti per renderla operativa?

Le dimensioni e il tipo della forza dovrebbero essere commisurate al suo previsto impiego.

Quanto alle dimensioni, si ritiene che la forza possa essere complessivamente pari a una divisione comprendente da due a tre brigate per ogni contingente nazionale, di cui una di pronto intervento e aviotrasportabile. Sul piano qualitativo le brigate dovrebbero essere del tipo "fanteria leggera" per associare un alto profilo addestrativo, alta mobilità, minori oneri per il sostegno logistico. Il supporto aereo verrebbe affidato in ogni paese prevalentemente alle forze aeree nazionali con un eventuale inserimento di reparti delle forze aeree dell'altro paese. Inserimento da decidere, in caso d'emergenza, in relazione alle circostanze operative ma da sperimentare fin dal tempo di pace con frequenti impieghi e schieramenti su base bilaterale, soprattutto in corrispondenza delle maggiori esercitazioni della forza mobile.

Il comando della forza, a composizione mista, preconstituito su base permanente nei suoi organi essenziali e integrato all'occasione (esercitazioni CPX o FTX e eventuali emergenze) da altro personale, verrebbe assegnato secondo i moduli AMF: ogni due-tre anni, alternativamente, a un generale dei due eserciti. Dovrebbe essere schierato in uno dei due paesi, preferibilmente in Germania, in prossimità della eventuale zona d'impiego.

Per assicurare l'effettivo pronto impiego della forza in ognuno dei due paesi, si renderebbe opportuna la costituzione di due aliquote miste e omogenee, italiane-tedesche, di modesto livello (battaglione), schierate in ognuno dei due paesi con compiti prevalentemente di collegamento, organizzativi e logistici per predisporre, continuativamente e in stretto collegamento con le forze del

paese "ospite", la cooperazione fra i due contingenti nazionali in termini di addestramento, preparazione e impiego (27).

La partecipazione di entrambi i paesi alla difesa integrata della Nato semplificherebbe i problemi di comando come avviene per la Forza Mobile della Nato (Ace Mobile Force-AMF). I vari problemi e le relative soluzioni verrebbero esaminati nel contesto di esercitazioni congiunte di adeguato livello da condurre in ciascuno dei due paesi, possibilmente ad anni alterni.

Questa soluzione, perche' sia credibile, significativa e visibile, dovrebbe prevedere una serie di provvedimenti a carattere permanente (come il pre-stoccaggio in ciascuno dei due paesi dei materiali e delle armi pesanti relativi alla componente "esterna" della forza bilaterale) oltre che lo schieramento della forza in corrispondenza delle posizioni piu' avanzate a dimostrazione della certezza dell'impegno.

Questo "cesto" di cooperazione, dal livello strategico-operativo ma tale da inglobare nel contesto di una sola formula tutti gli aspetti di una cooperazione militare, consentirebbe di dar vita a uno scambio di alta credibilita' politico-militare. Lo studio delle misure di cooperazione verrebbe impostato, avviato e seguito dai due Stati Maggiori nazionali che potrebbero tuttavia delegare gli aspetti esecutivi ai comandi nazionali designati a tale scopo. Comunque, la necessita' di seguire gli sviluppi della cooperazione al piu' alto livello consiglierebbe, a prescindere dalla attivita' dei due nuclei misti di collegamento, di distaccare su base di reciprocita' quadri delle due Forze Armate presso gli Stati Maggiori centrali. Appositi piccoli team dovrebbero, inoltre, essere inviati su base di reciprocita', presso le unita' facenti parte della forza bilaterale d'intervento, per approfondire in loco gli aspetti addestrativi e tecnico-operativi della cooperazione.

Altre opzioni per la cooperazione.

In margine a tali accordi, potrebbe essere anche prevista una eventuale cooperazione fra altre forze destinate ad interventi su uno dei due territori in caso di calamita' di tipo civile (28).

La pianificazione dell'impiego di questa forza con compiti di soccorso ad autorita' civili, oltre che la preparazione di eventuali esercitazioni congiunte, potrebbe essere affidata ai gia' menzionati due nuclei di collegamento addetti alla forza mobile operativa.

Le precedenti forme di cooperazione che hanno uno stretto collegamento con specifiche esigenze operative non escludono tut-

tavia la continuazione o anche l'intensificarsi degli scambi di vario tipo e vario livello fra quadri e reparti delle Forze Armate dei due paesi. In tale contesto, sembra di particolare interesse accentuare la collaborazione fra enti addestrativi, principalmente per consentire di trarre frutto della specializzazione che ogni paese ha in uno specifico settore (29). Un passo successivo potrebbe essere la costituzione di enti addestrativi su base bilaterale.

Si potrebbe anche contemplare lo scambio per periodi di media durata di reparti con equipaggiamento uguale o simile (30) onde offrire ad essi l'opportunità di addestrarsi in ambienti operativi diversi. Da tali scambi, con motivazione prevalentemente addestrativa, emergerebbero ricadute interessanti il campo operativo. Da questi scambi di vario tipo e ai vari livelli dovrebbe affluire su base continuativa nei due paesi una fitta messe di informazioni e di dati, a tutto vantaggio dello sviluppo del processo di cooperazione.

b. Possibilita' di cooperazione nel quadro Mediterraneo.

Pur apprezzando il significato di solidarieta' politico-militare della presenza delle navi tedesche nel Mediterraneo, non sembra che sia questa la via da seguire ai fini di una cooperazione sul piano operativo. La cooperazione per quel che riguarda il settore navale potrebbe, infatti, interessare piu' la realizzazione di piattaforme e sistemi d'arma che non specifici casi strategico-operativi.

Formule quali la presente NAVOCFORMED (Naval force on call per il Mediterraneo) sono, per la esiguita' delle forze e per la rarita' dei loro momenti di cooperazione, semplici tentativi di mostrare piu' bandiere (show the flags) occidentali. Formula modesta, pero', quanto a reale valenza operativa e affidabilita' sia in situazioni "fuori area" che in area".

Inoltre, pur recependo positivamente il significato della presenza della bandiera tedesca nel Mediterraneo, sembra pero' che questo tipo di cooperazione sia piu' qualificante per un accordo all'interno di un coacervo collettivo (Nato, UEO) che non quale parte di una cooperazione bilaterale. Considerando, infatti, che il confronto aeronavale con l'Est nel Mediterraneo e' inevitabilmente gestito nel quadro della difesa collettiva, una cooperazione bilaterale potrebbe dare l'impressione, anche se errata, di riferirsi piu' al "fuori area" che non a una contingenza Nato. In quest'ultimo caso dovrebbe ipotizzarsi l'improbabile caso che i due paesi abbiano la stessa posizione politica nei rispetti dei

paesi terzi che compongono, per l'appunto, il contenzioso del "fuori area".

c. Costituzione di un eventuale alto foro consultivo-decisionale politico-militare su base bilaterale.

Potrebbe essere ritenuto opportuno solennizzare visibilmente e permanentemente la cooperazione fra Germania e Italia mediante la costituzione di un organismo bilaterale, di alto livello politico-militare, quale il Consiglio di Sicurezza fra Francia e Germania.

Non sembra, peraltro, che vi sia necessit  di un tale organismo e che la sua istituzione possa creare pi  problemi di quanti non ne possa risolvere. Infatti, entrambi i paesi sono parte della difesa integrata della Nato e in tale contesto, su base collettiva oltre che bilaterale, possono impostare la cooperazione assicurando ad essa nel contempo una opportuna sinergia con la struttura di difesa Atlantica. L'istituzione di un organismo permanente non sembra, in tale contesto, necessaria e opportuna. Non necessaria perch  sarebbe una non richiesta duplicazione delle gi  frequenti occasioni, bilaterali e non, di incontro fra i due paesi su questi temi. Non opportuna perch  l'inevitabile enfasi associata a una creazione di questo tipo giustificherebbe sia il dubbio che si voglia creare una struttura parallela anzich  complementare alla Nato, sia troppo ambiziose aspettative.

Ci  non sembra davvero auspicabile. Infatti i paesi europei membri della Nato mentre sono propensi a far crescere, in ruolo e responsabilizzazione, la componente europea all'interno dell'Alleanza Atlantica, non vedono con favore ne' considerano realisticamente perseguibili forme di ampia autonomia. Quanto alle aspettative, sembra pi  produttivo farle crescere assieme alla cooperazione in linea con successivi risultati concreti.

Infine, non sembra proporsi l'esigenza di costituzione di un Consiglio di Sicurezza bilaterale per la gestione della cooperazione, che presupporrebbe un discorso di strategia generale fra le due nazioni, tenendo conto della prevedibile settorialit  della cooperazione che non investe i due problemi strategici nazionali nella loro interezza ma solo la parte corrispondente al problema difensivo del Centro Europa.

Ci  non esclude naturalmente che siano indette riunioni di alto livello, ove e quando ritenuto necessario e opportuno, per trattare della cooperazione bilaterale politico-militare.

5. PROSPETTIVE DI COOPERAZIONE NEL CAMPO DEI MATERIALI DELLA DIFESA.

La cooperazione fra le industrie per la difesa, dovrebbe essere parte integrante e conseguente di una assidua cooperazione politico-militare fra due paesi, soprattutto quando essa e' giustificata da una serie di comuni motivazioni strategico-operative.

Quando, infatti, vi sono forti affinita' in alcuni aspetti del problema difensivo, pare inevitabile che le scelte nel campo dei materiali ispirino simili requisiti operativi e quindi simili scelte nei materiali e nei sistemi d'arma. Una realta' che non riguarda i soli aspetti di cooperazione bilaterale, che appare in controtendenza rispetto a un'evoluzione verso un possibile mercato per la difesa europeo, ma anche le joint ventures multilaterali dove avviene il defatigante confronto fra diversi requisiti operativi.

L'affinita' fra i requisiti per le forze aeree e terrestri italiane e tedesche darebbe modo di costruire una posizione di comune interesse rispetto agli altri partners. Se poi, come dianzi proposto, si associano anche specifiche prospettive di cooperazione tecnico-operativa, fino alla realizzazione di risposte operative comuni a comuni problemi, si proporrebbero realisticamente opzioni di interoperabilita' e standardizzazione nel settore dei materiali.

Inoltre, anche sul piano della gestione politica delle industrie per la difesa vi sono alcune interessanti affinita': in entrambi i paesi non sembra esservi alcuna propensione a valutare l'industria per la difesa quale elemento chiave della economia nazionale (31).

Quanto all'export l'Italia, negli ultimi tre anni, ha deciso, per motivi di opportunita' politica interna, di ridurre la propria dipendenza dalla vendita di armi a paesi in via di sviluppo. Si e' in tal modo sensibilmente avvicinata alla posizione della Germania, e sembra inevitabile che si rivolga, quindi, a un mercato a piu' alta tecnologia quale quello occidentale e europeo in particolare.

Infine, sia Germania che Italia sono interessate a mantenere proficui rapporti con l'industria americana, sia pure nel quadro di un piu' equilibrato rapporto (two-ways street) a loro favore.

Vi sono, percio', sufficienti condizioni di base per accrescere, sulla base delle precedenti premesse, la cooperazione in tale campo. Cooperazione aperta anche ad altri paesi, per ampliare

la base di mercato e per favorire, indirettamente e pragmaticamente, una via piu' europea alla produzione per la difesa (32).

Questa auspicabile cooperazione dovrebbe svilupparsi su tre piani:

- militare: individuazione, ove possibile, di comuni requisiti operativi e dei tempi di approvvigionamento dei materiali per valutare la possibilita' di avviare forme di cooperazione bilaterale (33);

- politico: ratifica di un Memorandum of Understanding (M.O.U.) che regoli la cooperazione fra i due paesi.

- industriale: costituzione di appositi consorzi.

6. CONCLUSIONE.

La cooperazione politico-militare fra Germania e Italia sembra prospettare varie soluzioni di reciproco interesse, nel quadro di una piu' accentuata visione comune soprattutto per quei problemi che hanno una forte dose di interesse bilaterale.

E' indubbio che l'avvio della cooperazione in un momento politico-strategico di grande transizione quale quello attuale puo' rendere piu' difficile il reperimento di scelte comuni ma e' anche vero che esso stimola l'indagine di nuovi soluzioni per nuovi, e ancora non ben definiti, problemi.

Le incertezze proprie di un momento di questo genere, che accentuano le possibilita' di errore mentre ne riducono i margini, sembrano suggerire una via di apparente basso profilo sia nella impostazione che nello sviluppo del processo di cooperazione.

Molte preesistenti convergenze politiche e strategiche fra Germania e Italia portano comunque a ritenere piu' agevole la costruzione di un concreto e fattivo rapporto bilaterale fra i due paesi. La comune appartenenza oltre che all'Alleanza Atlantica alla sua difesa integrata, il comune basso profilo in campo nucleare, la riluttanza in entrambi i paesi di porre enfasi sulla difesa in un momento di crescente distensione con l'Est, l'eccellente rapporto di entrambi con gli Stati Uniti, la notevole convergenza nei confronti dell'Est europeo, sono tutti elementi qualificanti di tale rapporto.

Pragmatismo, basso profilo dichiaratorio, alto impegno programmatico, estensione dei rapporti ai vari campi della cooperazione militare ispirata da una comune matrice strategica, enfasi posta sui risultati e traguardi concreti piu' che sul significato politico-simbolico della cooperazione, reciprocita' non dettata da

un "do ut des" bensì da iniziative di comune convenienza sembrano essere le tendenze da perseguire nella cooperazione bilaterale.

Non vi è dubbio infine che la cooperazione politico-militare fra la Germania e l'Italia potrà estendere i suoi benefici non solo anche in altri settori del rapporto bilaterale ma anche su un campo più vasto di quello bilaterale perché non concepita quale "conventio ad excludendum" nei confronti di altri bensì quale potenziale catalizzatrice di più ampie cooperazioni, soprattutto anche se non solo in campo europeo.

NOTE

(1) Lawrence Martin, "US strategic concern and capabilities", Adelphi Paper n.174, The International Institute for Strategic Studies, Londra, 1982, pag.4.

(2) un utile ammaestramento in questo senso, di diretta pertinenza della Germania e dell'Italia, è dato dall'accordo politico-militare fra i due paesi prima del II Conflitto Mondiale. Accordo basato su premesse errate da entrambe le parti, le cui conseguenze non occorre ricordare.

(3) tale è il caso degli Stati Uniti, la cui presenza in Europa si traduce in una "proiezione di potenza" a carattere permanente. Ma è anche il caso della Francia, della Gran Bretagna e del Benelux che, con forze dislocate in Germania, difendono in realtà anche il proprio territorio, ritardandone l'impegno diretto. Si tratta quindi di un collegamento visibile fra la difesa tedesca e le altre difese e quindi comprensibile e accettabile dalle rispettive opinioni pubbliche. Nel caso Germania-Italia, il collegamento fra le due difese non ha una visibilità altrettanto evidente.

(4) tale dovrebbe essere data la difficoltà, per l'interposizione di paesi neutrali fra i due paesi, di movimenti di forze su vasta scala fra Germania e Italia.

(5) un'ipotesi di questo tipo è la proposta formulata da analisti occidentali di schierare a carattere permanente due brigate italiane in Germania. Tale soluzione, che presenta entrambe le difficoltà segnalate nel testo, rientra però fra le "quick fixes" che si limitano a riempire i vuoti con altrettanti pieni senza tener conto delle difficoltà politiche e del quadro strategico.

(6) se infatti l'Italia, perno sud della connessione fra il Centro Europa e l'Europa Meridionale è scissa dalla difesa del sud della Germania, che ne è il perno nord, ne consegue che anche le difese delle due Regioni, Centrale e Meridionale, sono anch'esse scisse fra loro.

(7) il termine "geostrategia", riferito alle implicazioni strategiche di aspetti geografici è una estensione di quello di "geopolitica", elaborato da Karl Haushofer nella rivista "Zeitschrift für geopolitik", nel 1928.

(8) secondo H.Hummel, W Siewert, "Il Mediterraneo", Bompiani, Milano, 1938, l'Italia del Nord si lega geostrategicamente all'Europa centrale, mentre l'Italia del Sud e' mediterranea, per motivi di: clima e morfologia (pagg.24-26); storici (pagg.42-50,51-87); geopolitici (pagg.135). " finche' Roma fu in piedi, l'Italia attuo' la saldatura strategica fra Nord e Sud. Dopo Roma, l'Italia del Nord, continentale, si collego' con l'Europa "settentrionale" (leggi: "centrale") rinunciando alla sua politica mediterranea, mentre l'Italia del sud segui' il suo destino". Analogamente e' avvenuto nel I Conflitto Mondiale. Il coinvolgimento dell'Italia del Centro-Sud nel II Conflitto Mondiale e' dovuto piu' che al confronto mediterraneo, al desiderio di aggirare la Germania dall'Italia del Nord. Sud e Centro Italia hanno avuto solo funzione di transito. Scelta che per gli ostacoli che poi si presentarono non fece comunque che dimostrare lo scollamento strategico, in termini di operazioni terrestri, fra il Sud e il Nord Italia.

(9) cfr. H.Hummel, W Siewert, 1938. pagg.87.

(10) dato che, per le precedenti considerazioni, non vi e' una marcata connessione della difesa aeroterrestre dell'Italia del Nord con quella del Sud e tantomeno con il complesso della Regione Meridionale, la difesa del nord Italia sembra esaurirsi in una dimensione locale, scissa cioe' da altri sistemi difensivi.

(11) questa diversita' geostrategica e' riflessa nella struttura delle forze nazionali dei due paesi. ("The Military Balance 1987-1988", The International Institute for Strategic Studies, Londra). La marina tedesca assorbe, ad esempio, il 6% della forza totale, contro il 13% di quella italiana. La complessita' della struttura geostrategica del sistema Italia, diviso fra esigenze aeroterrestri e aeronavali, ha conseguenze negative sulla ripartizione delle risorse fra le tre Forze Armate.

(12) la complementarieta' fra Germania e Italia come nazioni, ossia dal Baltico fino al Mediterraneo, dovrebbe essere invece assicurata all'interno della Nato, mediante una migliore saldatura dei suoi Comandi Subordinati (Major subordinate Commands) del Centro e del Sud. Ma questo problema trascende i limiti del presente documento in quanto non riguarda i rapporti bilaterali bensì la difesa collettiva, integrata.

(13) ove infatti si volessero rendere complementari gli sforzi difensivi dei due paesi oltre i limiti della zona di saldatura (Germania del Sud e Italia del Nord), uno delle parti dell'accordo o entrambe dovrebbero partecipare sul piano politico-militare alle missioni dell'altro paese anche senza riconoscerne un immediato ritorno sul piano della sicurezza nazionale. La conseguenza sarebbe inevitabilmente una dispersione delle risorse senza particolari benefici.

(14) la "specializzazione" e' indubbiamente piu' agevole nel caso di forze che operano nello stesso territorio e hanno una sola, comune, missione. Vi sono, infatti, vari esempi di questo nell'Europa

centrale. Nel caso di forze di due paesi, come Italia e Germania, che hanno solo una parte delle missioni in comune, la "specializzazione" sarebbe attuata invece al livello politico-strategico. Cioe', ognuno dei due paesi, nel comune interesse, svolgerebbe particolari missioni. Un esempio di questo e' la "specializzazione" aeronavale e mediterranea dell'Italia. Caso che pero' si attaglia di piu' alla difesa collettiva, sia essa la Nato che un ipotetico sistema europeo, che al piano bilaterale. E' naturale, infatti, in ambito coalizione, che alcuni paesi assolvano missioni particolari (es: "fuori area") a beneficio dell'intero sistema.

(15) fa parte di questo contenzioso la proposta di "difese alternative".

(16) Hartmut Pohlman, "Discussing Security Concepts, Military Doctrine, Military Strategies in the Warsaw Treaty Organization and in Nato", Seminar on "Security Concepts, Military Strategy and Doctrine", Ebenhausen, June 21-24 1989, pag. 12.

(17) cfr. Hartmut Pohlman, June 21-24 1989, pag. 11.

(18) "Proceedings" del Seminar on "Security Concepts, Military Strategy and Doctrine", Ebenhausen, June 21-24 1989.

(19) L'Unione Sovietica, per la propria fisionomia geostrategica "continentale", articolazione di comando (TVD) e flessibilita' operativa (che contempla consistenti travasi di forza fra TVD) puo' spostare il proprio asse di gravitazione a seconda della condotta delle operazioni. Non solo forze destinate allo scacchiere italiano possano essere dirottate verso quello tedesco e viceversa, ma anche l'intero scacchiere del Nord Italia potrebbe essere devoluto dal TVD Sud-Ovest al TVD Occidentale. Appare evidente, in entrambi i casi, la convenienza per Germania e Italia di affrontare insieme il problema.

(20) L'inserimento, nella proposta formulata a Vienna dalla Nato nel contesto CFE (Conventional Forces in Europe) dell'Italia in una fascia intermedia, insieme a Francia e Gran Bretagna, lasciando la Germania con il solo Belenux, corrisponde forse a esigenze di semplificazione politico-burocratica, non certo strategiche. Questa poco comprensibile collocazione dell'Italia non impedisce comunque a Germania e Italia di esplorare forme negoziali di comune interesse.

(21) in entrambi i paesi il sostegno alla acquisizione dell'arma nucleare veniva motivato dalla necessita' di tutelare la sovranita' nazionale, altrimenti ridotta dalla dipendenza dal deterrente dei paesi "nucleari". Tesi nota come dei "beati possidentes". Questa beatitudine oggi non e' piu' perseguita con molta convinzione.

(22) circa l'interesse manifestato dalla dottrina sovietica, tuttora in vigore anche se in via di sostituzione, per lo sfruttamento delle vulnerabilita' della difesa dovute a soluzioni di continuo nel fronte, vds. Luigi Caligaris, "Evoluzione della dottrina mili-

tare sovietica", Quaderni ISPI, n.5, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano, giugno 1988, pagg.26-31. E' probabile che l'interesse per lo sfruttamento di tali vulnerabilita' venga confermato nel corpo della futura dottrina difensiva, dato che consegue da un'obiettiva esigenza strategica.

(23) considerando, inoltre, che l'obiettivo strategico di una offensiva o di una controffensiva profonda da est, attraverso sia la Germania che l'Italia del Nord, sarebbe comunque la Francia, sembrerebbe opportuno che fosse lo stesso comando ad assicurare l'interdizione di tale obiettivo.

(24) questo aspetto e' parte importante, peraltro, delle misure di verifica associate ai negoziati sulle forze convenzionali.

(25) infatti, una riserva integralmente europea con presumibili funzioni specificamente europee, dovrebbe includere la Francia perche' non si potrebbe ragionevolmente escluderne un paese di tale importanza e con forze mobili (fra cui la Force d'Action Rapide-F.A.R.) fra le piu' rispondenti al caso. E' vero pero' che una Forza mobile europea omnicomprensiva non puo' operare, finche' sussiste la Nato, in piena autonomia. D'altronde, non le sarebbe agevole integrarsi con la difesa Nato, come sarebbe invece indispensabile. Se poi per forza mobile europea si intende invece una composta esclusivamente da paesi europei della Nato, non si tratta altro che di una forza Nato da cui escludere americani e canadesi. Un esempio di come un disinvolto uso del termine "europeo" puo' dare luogo a soluzioni operativamente non praticabili.

(26) un esempio potrebbe essere quello della Forza Anfibia Mista Gran Bretagna-Olanda, applicato pero' su piu' vasta scala.

(27) tali aliquote potrebbero completare, durante le esercitazioni e nei casi eventuali d'impiego, la struttura del comando della forza. Naturalmente, nel paese dove e' anche schierato il comando, la corrispondente aliquota mista puo' esserne parte integrante.

(28) l'intervento, altamente apprezzato, di un'unita' tedesca in Italia, in occasione del terremoto dell'Irpinia verrebbe cosi' collocato nel quadro di accordi permanenti con effetti di reciprocita'. L'Italia ha una Forza di Pronto Intervento (Fo.P.I.) con tale specifico compito.

(29) un possibile esempio e' dato dall'Italia per le specialita' di montagna e dalla Germania per le attivita' di esplorazione. Una analisi approfondita della struttura addestrativa dei due paesi consentirebbe di individuare le aree di particolare interesse.

(30) due casi evidenti sono i reparti aerei su "Tornado" e quelli di artiglieria su "FH-70". Agevoli sarebbero anche gli scambi fra unita' paracadutisti o unita' da montagna.

(31) David S. Yost, "Franco-german defense cooperation", Washington Quarterly, vol. II, spring 1988, pag. 178.

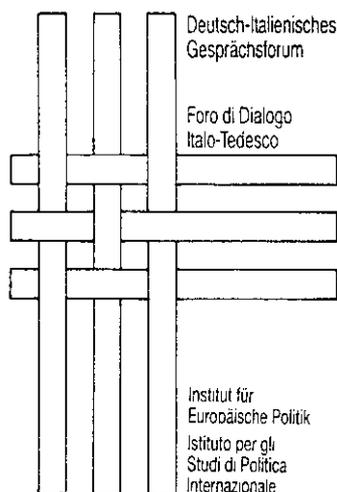
(32) programma in armonia con quello dell'Independent European Programme Group (IEPG) per il post1992.

(33) un esempio possibile potrebbe essere la cooperazione nel futuro carro armato che dovrebbe sostituire per la Germania il LeopardII e che, per l'Italia, sembra ispirarsi all'Ariete. Una joint venture di questo tipo, ispirata da simili requisiti operativi, potrebbe essere di interesse per i due paesi oltre che per la difesa europea aggravata oggi da ben 6 tipi di carri diversi.

IL BACINO DEL MEDITERRANEO: POSSIBILITA DI UNA COOPERAZIONE ITALO-TEDESCA

Gen. Carlo JEAN

Direttore del Centro Militare di Studi Strategici
Ministero della Difesa,
Roma



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro I:

Sicurezza e politica estera: relazioni Est/Ovest,

controllo degli armamenti, problemi regionali

Indice

1. Il quadro generale della sicurezza nel Mediterraneo
2. I problemi che si pongono ad una concertazione in ambito europeo.
3. Contesto Est-Ovest
4. Contesto Nord-Sud
5. Contesto Ovest-Ovest
6. Le modalità ed i fori di consultazione e di concertazione
7. I settori in cui esplorare la possibilità di accordi e di iniziative congiunte tra Germania Federale ed Italia
8. Considerazioni conclusive

Sintesi

L'Europa deve elaborare una politica di sicurezza per il Mediterraneo. L'allargamento al sud della CEE e dell'UEO lo richiede. Tale politica non può essere lasciata agli stati del sud Europa, nè limitarsi ad accordi bi-trilaterali, nè fra i singoli paesi e gli Stati Uniti. La differenza di interessi e di percezioni fra i vari stati e la natura delle minacce non permettono però a breve termine accordi multilaterali, con relative pianificazioni di contingenza. Essi avrebbero un massimo comune denominatore troppo basso e rischierebbero anche di ridurre la tempestività e le capacità pratiche d'intervento nazionali. La componente militare di tale politica ha un'importanza solo marginale e va strettamente coordinata con quella politica ed economica. E' più auspicabile un maggior coordinamento delle politiche economiche, degli aiuti allo sviluppo, del transfer tecnologico, dell'assistenza militare e dell'esportazione di armamenti. Occorre rafforzare gli stati che possono giocare il ruolo di stabilizzatori regionali. Sarebbe anche auspicabile predisporre una interoperabilità delle capacità europee d'intervento, per la quale la partecipazione tedesca è essenziale: 1) presenza tedesca in qualità d'osservatore alle attuali riunioni bi-trilaterali; 2) interoperabilità dei centri e delle procedure di gestione delle crisi; 3) coordinamento dell'intelligence, sia tecnologica sia humint; 4) pool delle unità speciali antiterrorismo; 5) proiezione di potenza (aerei tanker, trasporti aerei, mezzi anfibi, ecc.). In avvenire la minaccia militare maggiore è costituita dalla proliferazione missilistica, chimica e nucleare, nonché da un terrorismo tecnologico (marittimo ed aereo) contro il traffico nel Mediterraneo. Una capacità di dissuasione sarà determinante e richiede una più stretta integrazione.

COOPERAZIONE FRA ITALIA E GERMANIA PER LA SICUREZZA NEL
MEDITERRANEO

Gen. D Carlo JEAN

1. Il quadro generale della sicurezza nel Mediterraneo

1.1 La sicurezza dei paesi del Sud Europa presenta caratteristiche molto differenti da quella dell'Europa Centrale. Quest'ultima è dominata dal confronto est-ovest, è garantita da accordi multilaterali ed è molto più organica, strategicamente, politicamente e dal punto di vista economico-sociale.

La Regione Sud della NATO è invece frammentata geograficamente e la sua sicurezza è fondata, più che su accordi multilaterali veri e propri, su di un multi-bilateralismo dei vari paesi con gli Stati Uniti e presenta diverse dimensioni (nord-sud e sud-sud oltre che est-ovest) collegate strettamente con i problemi del bacino del Mediterraneo, a loro volta influenzati da aree più esterne come quelle del Golfo e del Corno d'Africa. Gli aspetti politici ed economico-sociali hanno poi una rilevanza maggiore e richiedono un approccio più globale di quello necessario per l'Europa Centrale.

Il Sud Europa ed il Mediterraneo non costituiscono solo una dimensione regionale dell'Alleanza Atlantica nel confronto est-ovest, ma hanno una funzione strategica più ampia, in quanto zone di contatto tra Europa, Asia ed Africa. Nell'area si sovrappongono, in modo spesso non coerente, le politiche nazionali degli Stati Uniti, dei singoli paesi del Sud Europa e degli altri stati rivieraschi e sta poi timidamente emergendo, seppur con difficoltà e contraddizioni, una politica mediterranea dell'Europa. Essa si sta a poco a poco estendendo dal campo economico a quello politico ed a quello della sicurezza, privilegiando, in quest'ultimo, accordi bilaterali o plurilaterali "a geometria variabile", senza impegni precisi, eccetto quello generico di una "tempestiva consultazione qualora vengano coinvolti interessi comuni". In campo economico, ed anche in quello politico, un

approccio multilaterale e globale europeo è più possibile che in campo militare.

1.2 Il livello di istituzionalizzazione europea nei riguardi dei problemi della sicurezza del Mediterraneo appare, beninteso agli stati del Sud Europa e soprattutto all'Italia, sempre più insoddisfacente per diversi motivi. Primo: l'ammissione alla CEE di Grecia, Spagna e Portogallo e di queste ultime due all'UEO, ha aumentato il peso dell'Europa del Sud nella Comunità e nel contesto della sicurezza europea. L'allargamento della CEE a sud è stata sostenuta dall'Italia, subordinando taluni suoi interessi economici ad obiettivi di rafforzamento della solidarietà e della sicurezza mediterranea. Secondo: l'eliminazione degli INF ha modificato in qualche modo la geografia dell'Europa, attenuando il collegamento strategico tra l'Europa del Sud e quella Centrale e quello tra i vari stati della Regione Meridionale della NATO fra di loro. Inoltre, sembrano emergere talune tendenze alla regionalizzazione della strategia sovietica, come dimostra la costituzione dei TVD Sud e Sud-Ovest. Questo aumenta l'esposizione dell'area. Infine, e soprattutto, la nuova situazione che sta determinandosi in Europa continentale con i negoziati CFE e con i nuovi rapporti con i paesi del COMECON, sta polarizzando verso est l'attenzione politica europea, comportando il rischio di una diminuzione dell'importanza, se non di una marginalizzazione, dei problemi del Sud. Terzo: il bacino del Mediterraneo rimane estremamente instabile, vulnerabile a crisi delle aree esterne e soggetto ad una crescente conflittualità endogena, sia interna ai singoli paesi sia interstatuale. La nuova distensione e la collaborazione tra le superpotenze possono sia attenuarla sia intensificarla. Potrebbero attenuarla, perchè i conflitti sud-sud saranno meno stimolati che in passato dai contrasti est-ovest. Potrebbe però anche intensificarla, poichè l'intervento delle due

superpotenze in un mondo bipolare controllava e conteneva la esplosione della conflittualità per evitare il rischio di contrasti diretti tra USA e URSS. Quarto: i paesi del Sud Europa sono troppo deboli ed hanno interessi ed approcci troppo di-versi per poter elaborare una politica congiunta nei confronti dei problemi della sicurezza del Mediterraneo. Sono altre si troppo deboli per concordare con gli Stati Uniti la loro politica d'intervento nel Mediterraneo, caratterizzata da un unilateralismo spiccato. Questo provoca tensioni, risentimenti, riduzioni della coesione della NATO e sistematiche contestazioni delle basi necessarie per la sicurezza collettiva dell'Occidente, specie da quando i loro problemi sono stati aggravati dalla diminuzione dell'assistenza militare USA. Questa ha determinato una maggiore concentrazione delle basi USA in Italia, con forti contrasti politici interni e con un oggettivo aumento dell'esposizione strategica italiana. In tal senso, l'Italia è "singolarizzata" nei confronti dei problemi del sud, come la Germania nel confronto est-ovest. Anche per risolvere le difficoltà politiche interne ha bisogno del sostegno e della solidarietà dei suoi alleati.

1.3 Solamente una maggior concertazione europea nei riguardi di una politica di sicurezza e di stabilizzazione globale del Mediterraneo sembra essere in condizione non solo di soddisfarne le esigenze, ma anche di garantire un rapporto più equilibrato con gli Stati Uniti. Quest'ultimo è necessario per la coesione della NATO, contrastando le tendenze ad una sorta di nazional-neutralismo velleitario, che emergono in vari paesi e che non potranno che accrescere le difficoltà di un'azione congiunta e diminuire il livello di sicurezza globale dell'Europa.

Evidentemente le difficoltà da superare sono molte. Se tale coordinamento europeo non è riuscito finora è perchè esistono interessi, approcci e priorità politiche diversi, condi-

zionati dalla geografia, dall'economia ed anche dalla storia. Una politica comune non è evidentemente ipotizzabile a breve termine. Però è possibile e deve essere tentato un coordinamento maggiore e più coerente dell'attuale. Nel suo contesto hanno particolare valore accordi tra l'Italia e la Repubblica Federale. Essi possono infatti sia arricchire il contenuto e l'incidenza degli accordi bilaterali che stanno consolidandosi tra l'Italia, la Francia e la Spagna, sia conferire ad essi maggior equilibrio e maggior incisività, anche in vista di iniziative multilaterali, "caso per caso" nel medio termine, o di tipo più istituzionalizzato e multilaterale nel più lungo periodo.

2. I problemi che si pongono ad una concertazione in ambito europeo.

2.1 Per un approccio comune e coordinato ad una politica di sicurezza europea nel Mediterraneo, occorrerebbe dare preliminarmente una risposta precisa e taluni quesiti: qual'è la relazione tra la sicurezza nel Mediterraneo e quella dell'Europa? sicurezza di che cosa e contro chi? qual'è la minaccia e quali sono gli strumenti per fronteggiarla? è possibile una regionalizzazione delle iniziative sovietiche contro la Regione Sud della NATO? potrebbe essa assumere un ruolo di catalizzatore delle minacce da sud? fino a che punto esse sono indipendenti dalle minacce sovietiche? qual'è il possibile ruolo della forza militare europea nel Mediterraneo, tenuto anche conto della preponderanza della presenza degli Stati Uniti? come coordinare l'azione dell'Europa con quella degli Stati Uniti ed evitare che una concertazione europea venga vista dagli USA come un'interferenza o una minaccia ai loro interessi nazionali, o quanto meno come un pericolo di riduzione delle possibilità d'intervento complessive dell'Occidente, e che in definitiva ora dipendono dalle iniziative unilaterali statunitensi? come coordina

re le dimensioni non militari della sicurezza, visto che i vari stati europei hanno spesso approcci politici ed interessi economici diversi? cosa significano per la sicurezza europea l'instabilità della Jugoslavia, le tensioni tra la Grecia e la Turchia, il diffondersi del fondamentalismo islamico?

Sono tutti i quesiti cui non si è riusciti a dare risposte convincenti, anche se non è nuova l'affermazione del collegamento tra la sicurezza europea ed i problemi delle aree esterne. Ad essi si è sostanzialmente data una risposta molto cauta e limitata, come quella del rapporto Harmel, che afferma che ciascuno stato è lasciato libero di fare ciò che vuole, informando gli altri allorquando siano coinvolti interessi comuni, o quella del Consiglio Atlantico di Parigi del giugno 1983 sui problemi out-of-area e sulle compensazioni per le riduzioni di forze per la difesa dell'Europa, o quella del vertice di Roma dell'UEO dell'ottobre 1984 o della risoluzione Kittelman sempre all'UEO del 14 Ottobre 1986, che auspica una dimostrazione più aperta delle responsabilità collettive dell'alleanza occidentale per la difesa della area mediterranea, o, infine, quella della piattaforma comune degli interessi di sicurezza europei, che anzichè di consultazione parla di concertazione, sempre limitata peraltro al caso in cui le crisi coinvolgano interessi comuni di sicurezza.

Di fatto, la difficoltà di definire interessi e minacce, la priorità dei mezzi politici ed economici rispetto a quelli militari, la mancanza di una vera e propria capacità dissuasiva globale e d'intervento militare dell'Europa, la posizione predominante degli Stati Uniti, i contrasti politici esistenti nell'ambito dei vari paesi europei e la ricerca, spesso solo velleitaria, da parte di taluni paesi mediterranei, di vie nazionali, fanno sì che non esistano le

condizioni nè per impegni precisi, nè per pianificazioni di contingenza, nè per la definizione di criteri a cui uniformare la politica di sicurezza nel Mediterraneo. Si agisce allora caso per caso, con decisioni spesso unilaterali, per evitare sia interferenze di altre nazioni sia i semplici ri tardiche qualsiasi processo di consultazione comporta. Tutt'al più si prevedono rapporti bi-trilaterali, come quelli esistenti tra l'Italia, la Francia e la Spagna per il Mediterraneo Occidentale, che non hanno però assunto uno spessore tale da trasformarsi in vere e proprie intese multilaterali.

Eppure è evidentemente auspicabile un'azione congiunta europea, che agisca nei vari contesti in cui si colloca la problematica della sicurezza in Mediterraneo: in quello dei rapporti est-ovest; in quello dei rapporti nord-sud; ed, infine, in quello dei rapporti ovest-ovest, tenendo conto dei riflessi sulla coesione dell'Alleanza e sui rapporti tra gli stati europei e gli Stati Uniti, delle problematiche di sicurezza del Mediterraneo e più in generale dell' out-of-area. Tale comunanza politica non esiste, anche se nessun paese europeo ha messo in dubbio la legittimazione dell'Europa a definire la politica ed il ruolo europeo nel Mediterraneo.

2.2 Oltre ai quesiti strutturali sopra riportati esistono degli altri più contingenti, che riflettono le tendenze di evoluzione in atto. Come influisce la distensione tra USA ed URSS sulla conflittualità nel Mediterraneo ed in generale su quella della aree esterne? come evitare che i negoziati CFE e quelli futuri relativi alle armi nucleari strategiche, indeboliscano il collegamento strategico del Mediterraneo con il resto d'Europa? come evitare che la sensazione di isolamento che spesso provano gli Stati Uniti si trasformi in un isolazionismo ed in un accrescimento delle tensioni con l'Europa? quali effetti avrebbe l'ipotetica elaborazione di una posizione comune europea nei confronti degli Stati Uniti?

sono possibili accordi più impegnativi delle attuali consultazioni "in caso di interessi comuni", ovvero essi non avrebbero significato pratico, poichè sarebbero troppo limitativi, o addirittura sarebbero controproducenti per la capacità di reazione e d'intervento nazionali dei singoli paesi europei, complicando troppo il "decision making" politico? come reagire alla proliferazione missilistica e chimica, nonché alle nuove norme di terrorismo internazionale, che potrebbero aumentare il loro livello tecnologico e comprendere anche attacchi al traffico da parte di motocannoniere lanciamissili, di aerei basati a terra, di sommergibili e di mine?

2.3 Tutti questi quesiti vanno affrontati tenendo conto del fatto che, vista esclusivamente nel quadro Est-Ovest, la nuova Ostpolitik potrebbe far diminuire l'interesse dei paesi dell'Europa nord-occidentale per il Mediterraneo, sia per la volontà di non lasciarsi coinvolgere in problemi considerati irrisolvibili o comunque troppo impegnativi, sia per la scarsa connessione di tali problemi con la propria sicurezza immediata, sia per la diffusa sensazione che i paesi del Sud Europa e soprattutto gli Stati Uniti possono tranquillamente cavarsela da soli, tutt'al più con il cosmetico sostegno degli altri europei.

La base di qualsiasi concertazione europea per il Mediterraneo dovrebbe essere quella di non affrontare il problema in termini tanto di interessi e di minacce, quanto di ordine regionale e di stabilità di una zona collegata con la sicurezza europea, e di non limitare l'esame alle sole dimensioni militari, ma di affrontarlo in termini globali, di stabilizzazione generale, guardando più al lungo termine che al breve periodo. Questo è un interesse congiunto che può essere influenzato utilizzando la potenza europea non tanto militare, quanto quella economica e quella derivante dalla varietà e flessibilità politica e dai legami tradizionali tra i paesi

europei e quelli non europei del Mediterraneo. In particolare, tale politica dovrebbe consistere nel rafforzare gli stati mediterranei favorevoli all'Europa, per metterli in grado di agire come equilibratori regionali. Occorre, inoltre, un più attivo sostegno e forse anche un coinvolgimento, almeno in veste di osservatori, dei principali paesi europei non mediterranei, nei vari fori bilaterali o multinazionali, sia tra stati europei (come quelli tra Italia, Francia e Spagna) sia ai vari gruppi, come quello per il Mediterraneo Occidentale che coinvolge anche i paesi del Maghreb. Il gruppo di riflessione dell'UEO sul Mediterraneo, pur svolgendo un'utile opera d'informazione, ha concluso ben poco. La partecipazione con status di osservatori dei paesi che non partecipano direttamente alle iniziative bilaterali, potrebbe facilitarne la successiva evoluzione multilaterale, che è poi l'unica idonea a conferire peso all'azione europea.

2.4 Non occorre, inoltre, trascurare di predisporre degli strumenti tecnici europei in grado di essere attivati in azioni congiunte, qualora se ne determinasse l'indispensabile consenso politico. Ciò significa, in primo luogo, rafforzare la capacità tecnica di gestione delle crisi dei vari stati e l'interfacciabilità dei sistemi nazionali. Essa deve consentire di superare le attuali limitazioni delle "consultazioni o concertazioni tempestive in caso di coinvolgimento d'interessi comuni". Tale termine, per inciso, è estremamente ambiguo. Nella realtà dei fatti significa spesso "comunicazione di un'azione già intrapresa e ricerca di una benedizione o di un avallo da parte degli altri partners". In tale quadro occorre approfondire le potenzialità dei vari quadri istituzionali entro cui agire (CEE, UEO, CPE, NATO, Vertice dei Sette, ONU, accordi bilaterali coordinati in rete, ecc.). Occorre anche realizzare l'interoperabilità degli strumenti militari d'intervento, in modo da permettere un efficace

pool delle risorse europee. Occorre rendersi conto che la mancanza di una politica europea nel Mediterraneo discende anche dalla carenza delle capacità tecniche d'intervento europee. Ciò impedisce o limita la portata delle politiche di contingenza. Gli interessi concreti dipendono dalle capacità materiali di conseguirli e non solo dalla volontà di farlo. Beninteso, accordi tecnici non possono risolvere problemi politici. Costituiscono però premessa per la loro soluzione, ove si determinino le premesse politiche per una azione comune.

In ultimo, un'azione di sensibilizzazione delle opinioni pubbliche e delle forze politiche dei vari paesi sulla realtà e prospettive dei problemi della sicurezza in Mediterraneo, potrebbe far superare molte delle resistenze e delle preoccupazioni ora esistenti: a) di impegnarsi in problemi che non costituiscono interessi vitali per il proprio paese; b) di delegittimare ulteriormente, le forze armate e la difesa nazionale in conseguenza di un maggior attivismo; c) di essere trascinati in avventure interventiste, che non si è in grado di controllare; d) semplicemente di distrarre forze dalla difesa della Regione Centrale della NATO.

2.5 Beninteso, un'azione congiunta europea ha strutturalmente molti limiti, almeno a breve ed a medio termine. Gli Stati Uniti continueranno a rimanere una potenza mediterranea e qualsiasi politica europea dovrà fare i conti con essi. Le capacità d'intervento reale europeo resteranno limitate ancora a lungo. E' impossibile che gli europei riescano ad acquisire una capacità di intervento globale, a livello strategico, e soprattutto una di "escalation dominance", simili a quelle degli Stati Uniti. E' quest'ultima che rende accettabili gli interventi e che quindi realizza una vera e propria capacità di dissuasione e coercizione, garantendo non solo il successo ma anche la limitazione di possibili conflitti. La differen-

za di interessi e taluni problemi politici interni ai vari stati europei, impediranno l'elaborazione di accordi precisi e l'assunzione di impegni definitivi. Essi finirebbero, d'altronde, per indebolire la capacità di risposta dell'Occidente. Infatti, costituirebbero una forzatura, diminuirebbero la tempestività degli interventi che è essenziale e determinerebbero una vulnerabilità complessiva pari a quella del paese partecipante all'accordo con capacità di tenuta più ridotta, riducendo, in definitiva, la capacità d'azione europea. Un approccio che tenga conto della dimensione globale della sicurezza, superando l'estemporaneità attuale, potrebbe essere, invece, estremamente utile. Esso, va esaminato congiuntamente nelle sue dimensioni militari e non, e nei contesti est-ovest, nord-sud ed ovest-ovest, tra cui esistono numerose interconnessioni.

3. Contesto est-ovest

In questa sede, se ne fa cenno solo per i riflessi che ha sulle altre due dimensioni della politica di sicurezza nel Mediterraneo: quello nord-sud e quella ovest-ovest.

Grecia e Turchia sono a contatto con il Patto di Varsavia, geograficamente isolate rispetto al resto dell'Alleanza e profondamente divise da contrasti. L'intero bacino orientale del Mediterraneo ha, di fatto, una situazione particolare. Si possono ipotizzare iniziative militari sovietiche limitate per la conquista della zona degli Stretti e confronti tra i due blocchi derivati da conflitti esterni che coinvolgano le superpotenze nell'area del Golfo o in Medio Oriente.

La Turchia occupa in tale ambito una posizione chiave. E' territorialmente esposta anche a minacce dirette provenienti da sud, e presenta una vulnerabilità politico-sociale: all'integralismo islamico. La Turchia non fa parte della CEE.

Né Turchia né Grecia fanno parte dell'UEO. La coesione dell'Alleanza Atlantica è messa a dura prova dai contrasti tra Grecia e Turchia. Il problema delle basi si è fatto più acuto da quando gli USA hanno per ragioni di bilancio ridotto la loro assistenza militare ai due paesi. Tali problemi hanno provocato un aumento del profilo della posizione dell'Italia sul cui territorio è aumentata la presenza delle forze americane, con conseguenti problemi interni. La Germania è già impegnata nell'area con aiuti militari dati alla Grecia ed alla Turchia dal 1964 ed al Portogallo dal 1978. Tali iniziative tedesche hanno un effetto positivo sulla coesione della Regione Meridionale. Esse tuttavia non si sono tradotte in uno sforzo europeo più organico. Solo i Paesi Bassi hanno concorso con interventi limitati. Nei programmi infrastrutturali della NATO, i due paesi sono stati privilegiati, ma altre iniziative hanno avuto un esito nullo o molto limitato, come quella degli RSCC (Regional Stocks under Cincsouth Control). Rimangono aperti, e per ora di difficile soluzione, il problema dell'ingresso della Turchia nella CEE e della sua europeizzazione, nonché quello degli aiuti collettivi per lo sviluppo di un'adeguata base industriale e tecnologia per la sua difesa. Le iniziative IEPG a favore dei paesi LDDI sono ancora ai loro inizi. Iniziative congiunte o quanto meno un più incisivo coordinamento delle azioni svolte dalla Germania e dall'Italia potrebbero essere ipotizzate in riferimento ai problemi degli aiuti ed all'assistenza militare, nonché nei riguardi di un'azione politica per la flemmatizzazione dei contrasti tra Grecia e Turchia e per la soluzione dei problemi delle basi. Tale azione risponderebbe ad una logica di burden sharing, con positivi riflessi anche sui rapporti con gli USA.

Le azioni di stabilizzazione economico-sociale potrebbero estendersi anche nei confronti della Jugoslavia, con una

azione coordinata italo-tedesca in ambito CEE o anche bilaterale.

La costituzione di un fondo comune NATO per il Mediterraneo potrebbe essere utile. L'Italia potrebbe trovare con esso una soluzione alle sue difficoltà istituzionali di finanziare programmi di assistenza militare. La costituzione del fondo potrebbe avere un effetto positivo sia sul problema del le basi, sia sulla partecipazione alla NATO della Grecia e Turchia, che, nonostante le non brillanti condizioni economi che, sostengono un rilevante onere per la difesa collettiva.

Un settore particolare che potrebbe essere esplorato, ai fini di iniziative congiunte italo-tedesche, è quello delle aree addestrative. Si potrebbe prevedere la costituzione in Turchia o in Spagna di un'area addestrativa italo-tedesca, oltre che della nazione ospite, a livello Brigata (30x30 Km. all'incirca). Essa non è sicuramente ipotizzabile in paesi densamente popolati come la Germania e l'Italia. Sotto il profilo strategico, sarebbe evidentemente preferibile la so luzione spagnola, in riferimento non solo alla collocazione geografica della Spagna, che dà profondità sia alla Regione Centrale che a quella Meridionale, ma anche al fatto che la Spagna è inserita nella subzona circolare esterna dei negoziati CFE. La soluzione "turca", soprattutto se la base fos se collocata nella parte centro-meridionale della penisola anatolica, avrebbe un effetto benefico sulla sicurezza della Turchia. La presenza permanente od a rotazione di soldati italiani e tedeschi rappresenterebbe una specie di garanzia supplementare dell'impegno dell'Europa e della NATO di inter venire a sostegno della Turchia in caso di attacco da sud. Eleverebbe però il profilo dell'impegno europeo, in modo for se incompatibile con le realtà politiche interne dei nostri due paesi, e non consentirebbe un facile recupero dei mezzi in caso di necessità.

4. Contesto Nord-Sud

E' il contesto più difficoltoso, anche in relazione alla difficoltà di individuare precisi interessi, precise minacce ed obiettivi non solo militari (e quindi astratti), ma anche politici (e quindi concreti) di un'azione congiunta. Germania ed Italia hanno sicuramente interessi identici al mantenimento della stabilità e della sicurezza nell'area, ma la difficoltà risiede nel definire nei dettagli che cosa fare e, come dicono i filosofi, "Dio sta nei dettagli". E' sicuramente più facile effettuare analisi che formulare proposte che siano realistiche e non velleitarie.

La stabilità e la sicurezza nel bacino del Mediterraneo sono sicuramente gestibili più con mezzi politici ed economici, che con la forza militare; più con aiuti ed assistenza militare che con interventi diretti; più con azioni di prevenzione e di dissuasione che con l'impiego effettivo della forza; più con azioni "chirurgiche", altamente specializzate, limitate nel tempo e nell'entità delle forze, che con operazioni su ampia scala. Non è che la forza militare abbia perso la sua utilità o la sua strumentalità. Ha assunto connotazioni diverse rispetto a quelle del passato. Mentre non sono più concepibili operazioni tipo Suez, lo sono ancora invece interventi per la protezione della libertà di navigazione, o di interposizione, come quelle svolte in Namibia od in Libano dall'UNIFIL; o per il ricupero di connazionali o antiterroristiche del tipo di quella svolta del GSG9 a Mogadiscio nel 1977, o del tipo di quello francese in Ciad, o azioni di assistenza e di aiuto militare, con la fornitura di particolari expertises e supporti tecnici e logistici, in settori ben determinati. Al limite, sono possibili semplicemente aiuti economici e finanziari, da accompagnare con embarghi e pressioni contro i paesi perturbatori della stabilità.

Esiste una ricca gamma di strumenti differenziati di cui l'Europa potrebbe avvalersi per perseguire i suoi interessi di sicurezza. La componente militare ha in generale un'importanza non determinante, anche per un buon motivo: nelle concrete situazioni del Mediterraneo non è pensabile che l'Europa riesca a dotarsi delle forze necessarie in qualità e in quantità né che possano determinarsi le condizioni politiche che costituiscono un presupposto per il loro impiego effettivo e per la loro credibilità. Le differenze non solo tra i vari stati, ma anche all'interno di essi, costituiscono delle limitazioni soggettive che si aggiungono a quelle oggettivamente esistenti. Ad esempio, in Italia le tendenze ad un approccio con caratterizzazioni più nazionali (magari mascherato con l'appello all'intervento delle Nazioni Unite), rispetto a quelli concordati in ambito europeo od atlantico, taglia.

trasversalmente le varie forze politiche della maggioranza e dell'opposizione. E' una realtà di fatto con cui bisogna fare i conti e che incide sul profilo di qualsiasi iniziativa e di qualsiasi collaborazione.

L'area mediterranea presenta numerosi problemi. Difficoltà economiche unite all'esplosione demografica, rendono instabili molti regimi. Esistono poi tensioni provocate sia dall'integralismo islamico sia dal nazionalismo arabo. I problemi palestinese e libanese, i conflitti tra Israele e gli Stati arabi, la lotta per la leadership del mondo arabo, taluni strascichi della decolonizzazione e dispute territoriali rendono la situazione instabile, con implicazioni indirette di medio-lungo periodo sulla sicurezza dell'intera Europa. Minacce più dirette, a breve termine, provengono dal terrorismo internazionale e dalla proliferazione di armamenti molto sofisticati, soprattutto missilistici, chimici, ma all'orizzonte, anche nucleari.

Stanno sorgendo altri problemi, ad esempio quelli ecologici. Uno sviluppo dei paesi della sponda sud del Mediterraneo, con conseguente aumento dei consumi di energia, dell'inquinamento chimico e delle scorie industriali, potrebbe comportare il collasso dell'ecosistema. Non è esclusa la necessità che l'Occidente industrializzato debba abbandonare taluni obiettivi della cooperazione allo sviluppo, per assumere altri di conservazione ecologica. Al limite, potrebbe essere costretto ad attuare azioni impositive, quasi di imperialismo ecologico, del tipo di quelle praticate verso il Brasile per evitare la distruzione della foresta amazzonica.

La limitazione delle capacità d'azione europee incide anche sulla possibilità di definire in maniera sufficientemente precisa gli interessi congiunti, se non in termini del tutto generici. Gli interessi politici concreti per essere tali sono definibili solo in termini di potere e di capacità di perseguirli e di proteggerli. Esiste sicuramente un interesse europeo alla stabilità dell'area ed ad un suo sviluppo equilibrato, compatibile e complementare con quello europeo, alla sopravvivenza di Israele e della comunità occidentale libanese, alla non concessione di basi alle forze aeronavali sovietiche, alla dissuasione di attacchi terroristici, alla non proliferazione missilistica, chimica e nucleare ed al fatto che eventuali conflitti non si estendano all'Europa, che non determinino tensioni in ambito NATO e che il loro esito comunque favorisca gli stati più favorevoli all'Occidente. Passare dalla definizione generica di tali interessi a proposte operative, cioè su cosa fare, è però molto più difficile, anche per la scarsa efficacia degli organi e dei meccanismi decisionali con cui elaborare un efficace coordinamento europeo.

La percezione italiana è che un'azione congiunta europea, tra cui assume determinante importanza la partecipazione tedesca in tutti i settori, anche in quello militare, potrebbe

contribuire ad aumentare in misura rilevante la stabilità dell'area e la sicurezza dell'Europa e dell'Italia. Come si è prima detto esiste una certa simmetria tra la percezione di una singolarità tedesca in riferimento ai problemi est-ovest o a quelli delle armi substrategiche, e quella italiana, nei riguardi delle minacce che provengono dal Mediterraneo. La solidarietà degli alleati consente di diminuire la pericolosità di reazioni emotive ed unilaterali.

I settori su cui si può ipotizzare una convergenza tra l'Italia e la Germania sono molti e potrebbero comportare azioni di diversa natura:

a) - azioni preventive, riguardanti gli aiuti economici ed allo sviluppo; le esportazioni di armamenti; l'assistenza militare; l'applicazione di misure restrittive alle esportazioni di tecnologie strategicamente critiche; l'esercizio di pressioni su paesi terzi (ad esempio Cina o Iran). perchè certe armi e certe tecnologie non vengano fornite a taluni paesi mediterranei; la scelta delle potenze regionali da privilegiare per il loro ruolo di stabilizzazione;

b) - azioni dissuasive, che dipendono non solo dalla disponibilità di una potenza adeguata, militare e no, ma anche dalla volontà di utilizzarla e soprattutto dalla solidarietà europea per realizzare l'indispensabile "massa";

c) - azioni concorrenti e di sostegno indiretto agli eventuali interventi di un paese alleato, ad esempio col ricorso ad embarghi, a sanzioni economiche, al blocco del commercio, o a minacce d'intervento;

d) - interventi militari diretti. Essi possono assumere la fisionomia di operazioni chirurgiche, tipo Mogadiscio o Kolwesi, o comportare impegni di estensione e di durata più elevati, come quello francese nel Ciad o della forza multinazionale a Beirut. Tali interventi potrebbero prefiggersi sco

di antiterroristici come la liberazione di ostaggi o provvedere all'evacuazione di cittadini europei minacciati; o configurarsi come operazioni di peacekeeping. Queste ultime possono essere svolte sotto l'egida dell'ONU, con l'accordo degli stati sul cui territorio vengono effettuati. Esse sono caratterizzate da un livello di rischio e da un profilo politico e militare molto più ridotto di quello degli interventi nazionali o multilaterali. Infine, appaiono, almeno in Italia, molto più accettabili sotto il profilo politico interno. Un potenziamento della presenza dell'ONU per la gestione dei problemi della stabilità in Mediterraneo potrebbe corrispondere all'interesse nazionale sia della Germania che dell'Italia. Potrebbe forse anche attenuare le difficoltà di un impiego delle forze militari tedesche al di fuori dell'area NATO, che non sono evidentemente solo "de jure", ma che corrispondono a precisi interessi e percezioni politiche tedesche. Tra i settori tecnologici particolari, prima citati, potrebbero essere approfonditi l'impiego del Sanger con compiti di sorveglianza strategica e per la gestione delle crisi e degli interventi, o sostegni logistici specializzati. Al limite potrebbe esser ipotizzata anche una partecipazione finanziaria alle azioni svolte da altri paesi. E' in riferimento a questa gamma di possibili azioni che vanno esaminate le possibilità di collaborazione tra la Germania e l'Italia.

E' da rilevare che le esigenze da soddisfare sono diverse e spesso addirittura contraddittorie tra i vari tipi di situazione. Gli interventi per rafforzare particolari paesi, per consolidarne il ruolo di stabilizzatori regionali, implicano coerenti decisioni collettive dell'Europa, se non dell'intero Occidente. E' quanto di fatto avviene già nei riguardi dell'Egitto, che possiede una posizione chiave non solo in Africa settentrionale ma anche in Medio Oriente.

di antiterroristici come la liberazione di ostaggi o provvedere all'evacuazione di cittadini europei minacciati; o configurarsi come operazioni di peacekeeping. Queste ultime possono essere svolte sotto l'egida dell'ONU, con l'accordo degli stati sul cui territorio vengono effettuati. Esse sono caratterizzate da un livello di rischio e da un profilo politico e militare molto più ridotto di quello degli interventi nazionali o multilaterali. Infine, appaiono, almeno in Italia, molto più accettabili sotto il profilo politico interno. Un potenziamento della presenza dell'ONU per la gestione dei problemi della stabilità in Mediterraneo potrebbe corrispondere all'interesse nazionale sia della Germania che dell'Italia. Potrebbe forse anche attenuare le difficoltà di un impiego delle forze militari tedesche al di fuori dell'area NATO, che non sono evidentemente solo "de jure", ma che corrispondono a precisi interessi e percezioni politiche tedesche. Tra i settori tecnologici particolari, prima citati, potrebbero essere approfonditi l'impiego del Sanger con compiti di sorveglianza strategica e per la gestione delle crisi e degli interventi, o sostegni logistici specializzati. Al limite potrebbe esser ipotizzata anche una partecipazione finanziaria alle azioni svolte da altri paesi. E' in riferimento a questa gamma di possibili azioni che vanno esaminate le possibilità di collaborazione tra la Germania e l'Italia.

E' da rilevare che le esigenze da soddisfare sono diverse e spesso addirittura contraddittorie tra i vari tipi di situazione. Gli interventi per rafforzare particolari paesi, per consolidarne il ruolo di stabilizzatori regionali, implicano coerenti decisioni collettive dell'Europa, se non dell'intero Occidente. E' quanto di fatto avviene già nei riguardi dell'Egitto, che possiede una posizione chiave non solo in Africa settentrionale ma anche in Medio Oriente.

Anche le azioni di dissuasione richiedono una concertazione dei vari paesi, in modo da realizzare un effetto complessivo significativo, non solo nel campo propriamente militare, ma anche in quello economico, politico, ecc. La minaccia di sanzioni economiche e la loro attuazione hanno poi efficacia solo se sono multilaterali. Lo stesso vale per il controllo delle esportazioni di armamenti e delle tecnologie per produrli. Esso non deve essere comune solo all'Europa, ma esteso anche verso i paesi terzi, che violino gli interessi della sicurezza europea, come nel caso delle esportazioni di missili e di armi chimiche. Va notato, in proposito, che la semplice esistenza di capacità operative e tecnologiche, utilizzabili congiuntamente qualora se ne determinassero le condizioni politiche, avrebbe di per sé un effetto dissuasivo. Lo stesso varrebbe per un miglioramento della capacità tecnica europea di gestione delle crisi.

Le esigenze di interventi reali, che richiedono tempestività di decisione, rapidità d'azione e realizzazione della sorpresa, non possono invece essere soddisfatte da semplici meccanismi di concertazione. Data la differenza di interessi, di approcci e di percezioni non è possibile che tale situazione possa cambiare molto rapidamente. Necessariamente, quindi, gli interventi saranno gestiti indipendentemente dai vari stati nazionali, al massimo con accordi bilaterali o plurilaterali di efficacia ridotta. Infatti, l'aleatorietà della situazione impedirà verosimilmente l'istituzione di comandi unitari, come in ambito NATO. I singoli paesi manterranno sotto diretto controllo nazionale i loro contingenti. Gli adeguamenti alle variazioni di minaccia o di obiettivi saranno particolarmente difficoltosi e potranno portare a fallimenti, come è capitato per la forza multinazionale a Beirut. Accordi troppo rigidi finirebbero per diminuire le reali possibilità d'azione dell'Europa. Gli interventi non dipendono tanto, o almeno non solo, dall'entità delle risorse e delle forze disponibili, ma dalla volontà poli

tica di intervenire. Subordinare ad un concerto multilaterale delle decisioni solamente nazionali non sembra corrispondere alla realtà del livello di cooperazione realisticamente ipotizzabile in Mediterraneo.

Maggiori possibilità di interventi congiunti tra i paesi europei esistono però per operazioni a bassissimo profilo e rischio, come quelle peacekeeping o di recupero dei cittadini europei all'estero od antiterroristiche e, forse almeno in parte, per le operazioni che vengano condotte sotto l'egida delle Nazioni Unite. In linea generale però, a parte qualche operazione di tipo chirurgico, appare evidente che la forza militare avrà più un'utilità come strumento di protezione o di "denial", che come mezzo d'imposizione di una volontà politica europea. Anche gli interventi di peacekeeping, richiedono, per poter essere efficaci, delle condizioni di base estremamente restrittive, che non sono state soddisfatte nel caso della forza multinazionale a Beirut: in particolare, basso profilo e scarso livello di rischio; supporto della nazione sul cui territorio viene effettuato l'intervento; durata limitata, anche per evitare l'erosione del consenso dell'opinione pubblica, e infine, la stabilità degli obiettivi politici dell'intervento.

La predisposizione di un'interoperabilità delle forze, esercitazioni e studi congiunti potrebbero essere effettuati su base bilaterale tedesca ed italiana.

5. Contesto ovest-ovest

La gestione dei problemi regionali del bacino del Mediterraneo e in generale del fuori area può determinare delle tensioni nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, diminuendone la coesione. E' un problema che non va sottovalutato, soprattutto per il fatto che la presenza USA nel Mediterraneo e la politica spesso unilaterale statunitense sono frequentemente visti da molti europei più come un problema e un fattore di instabilità, che come una soluzione.

E' interessante notare che, al riguardo, si è verificato un completo rovesciamento della politica USA. All'inizio dell'Alleanza Atlantica, negli anni cinquanta, gli USA avevano teso a limitare geograficamente le responsabilità dell'Alleanza, mentre la Francia e l'Inghilterra tendevano ad allargarle. Dopo la spedizione di Suez, il ritiro francese dal Maghreb e quello inglese prima dalla zona ad est di Suez e poi dal Mediterraneo, hanno obbligato gli USA ad aumentare il profilo della loro presenza e dei loro interventi militari. Lo scarso sostegno europeo, eccetto in fatto di dubbi e perplessità, quando non si è tradotto in aperta opposizione agli interventi americani, ha accresciuto la tendenza statunitense ad adottare decisioni unilaterali, unite a forme di pressione politica sugli alleati perchè sostenessero o quanto meno non contrastassero le decisioni di Washington.

Il fallimento della missione della forza multinazionale a Beirut fu dovuto in parte alla decisione USA di intervenire in modo più attivo, erodendo il consenso delle altre nazioni. Le azioni contro la Libia hanno provocato delle forti tensioni tra gli Stati Uniti e l'Italia, direttamente coinvolta per l'esistenza delle basi USA. A Sigonella si è rischiato uno scontro fra soldati italiani ed americani. Il comportamento unilaterale americano e l'attribuzione alla dimensione militare di uno spazio rilevante nella politica mediterranea statunitense, sono però sempre più affiancati dalla ricerca di una maggior collaborazione europea e dal sostegno logistico, tecnico e di mezzi di trasporto USA ad azioni svolte soprattutto dalla Francia, come nel caso degli interventi a Kolwesi e nel Ciad. Si è parimenti verificato un sostegno europeo ad iniziative USA, come nei casi di Beirut, del Sinai e del Golfo. E' sicuramente auspicabile, per la sicurezza globale dell'Occidente, che sia possibile attivare una maggiore collaborazione, con un maggior coinvolgimento di tutti.

Uno dei motivi che hanno spinto gli europei a sostenere le azioni USA è stato quello di evitare che l'isolamento relativo degli Stati Uniti non si trasformasse in isolazionismo ed in una tendenza ad agire ancor più unilateralmente. Nell'appoggio europeo agli Stati Uniti, sono intervenute anche considerazioni relative al burden sharing. Una maggiore presenza, partecipazione e solidarietà europea realizzerebbe una massa di dissuasione tale da rendere meno necessario e comunque più limitato qualsiasi intervento militare. Provocherebbe anche un maggior consenso dell'opinione pubblica, come è avvenuto nel caso dell'invio di navi tedesche nel Mediterraneo per compensare l'invio di navi italiane e francesi nel Golfo.

Un aumento del profilo della partecipazione tedesca, oltre a costituire manifestazione di solidarietà europea, è altamente auspicabile, anche per il peso economico e per l'elevato prestigio che possiede la Germania in tutto il Mediterraneo.

Il problema dei rapporti con gli USA non può essere risolto in modo efficace dai singoli stati mediterranei della NATO, dato il differenziale di potenza esistente. Una concertazione europea potrebbe costituire un fattore di equilibrio e di bilanciamento, con vantaggi sia per la tutela degli interessi europei nella zona, sia per la coesione della Regione Meridionale.

E' evidente la mancanza di condizioni per un accordo formale e per impegni precisi. Questo contrasta con la tendenza alla integrazione e alla costituzione di un'identità europea nel campo della sicurezza. Fino a che esisterà una contrapposizione fra NATO e Patto di Varsavia, il ruolo degli Stati Uniti per la sicurezza da est rimarrà determinante, perchè è fondamentale per la coesione dell'alleanza. In questo quadro le prospettive di un'identità europea o di un pilastro europeo rimarranno limitate e comunque subordinate alle esigenze della coesione atlantica e del mantenimento della garanzia militare americana. Secondo

taluni, un'identità europea ha, almeno teoricamente, maggiore possibilità di emergere e di affermarsi nel bacino del Mediterraneo dove, secondo essi, la presenza degli Stati Uniti sarebbe più sostituibile di quanto lo sia in Europa Centrale. Secondo altri invece, si verificherebbe esattamente il contrario: mentre con la distensione est-ovest il pilastro europeo della sicurezza potrebbe surrogare in gran parte l'attuale leadership americana in Europa Centrale, ciò non avverrebbe per il "fuori area", dove solo gli Stati Uniti continueranno a possedere capacità di intervento o di dissuasione globali e dove i paesi europei hanno interessi ed approcci profondamente diversi. I sostenitori di questa tesi sostengono anche che una politica europea più attiva nel "fuori area" non risolverebbe alcun problema, non avendo una capacità surrogativa di quella USA, ma ne creerebbe di nuovi, per gli inevitabili contrasti e tensioni che provocherebbe tra l'Europa e gli Stati Uniti.

Valutazioni così estreme non corrispondono né alla realtà attuale, né alle sue prospettive future. L'intera Europa è interessata alla stabilità nel Mediterraneo, alla tutela dei propri interessi nell'area ed ad impedire che si possano determinare minacce dirette, anche se a lungo termine. Data la globalità dei problemi della sicurezza, qualsiasi politica volta a rafforzare la identità dell'Europa ed il pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica deve per forza di cose avere una dimensione mediterranea. Italia e Germania potrebbero collaborare per farla emergere.

6. Le modalità ed i fori di consultazione e di concertazione

6.1 Pur riconoscendo l'importanza dei problemi del fuori area per la sicurezza occidentale, in ambito sia atlantico che europeo non si è riusciti ad elaborare criteri politici comuni per affrontarli, oltre quello di tempestive consultazioni o concertazioni. In sostanza, tutti concordano sull'esistenza di in-

teressi comuni. Ma l'aleatorietà delle minacce, la frammentarietà degli interessi nazionali e della vulnerabilità e la pluralità delle percezioni e delle risposte impediscono l'elaborazione di un quadro strategico istituzionale preciso sia nella NATO che in Europa. Tra i paesi che hanno minori propensioni ad intervenire e che sono meno esposti, predominano lo scetticismo, la velata volontà di non "cercare grane" in una situazione confusa come quella del bacino Mediterraneo, la preoccupazione di non sottrarre forze alla difesa continentale dell'Europa e di non compromettere il clima di distensione non solo tra est ed ovest, ma anche nell'opinione pubblica interna. I paesi più propensi ad interventi, per motivi politici, economici o di sicurezza, sanno benissimo, da parte loro, che l'esigenza di agire rapidamente svuota di contenuto qualsiasi consultazione e che impegni precisi o pianificazioni di contingenza, ammesso che siano fattibili, sarebbero condizionati da "massimi comuni denominatori" tanto bassi, da limitare in definitiva la gamma e le dimensioni dei possibili interventi sia nazionali che dell'Occidente. Di conseguenza, la consultazione tempestiva si è tradotta in semplici informazioni a cose fatte o nella ricerca di un avallo e di un sostegno a decisioni adottate unilateralmente o su base bi-trilaterale. Queste contraddizioni sono state accresciute dal fatto che, gli USA e l'Europa, si sono spesso proposti nelle consultazioni cose diverse: gli USA, un sostegno europeo; gli europei una partecipazione alle decisioni statunitensi senza, però, assumersene le responsabilità e neppure parte degli oneri.

6.2 I problemi della stabilità del Mediterraneo e, più in generale, dell' out-of-area, possono essere trattati nel quadro NATO, in quello europeo o, più in generale, in ambito Nazioni Unite, Vertice dei Sette, ecc.

6.3 La soluzione di estendere le competenze della NATO all'out-of-area, è stata sostenuta dagli USA specie all'inizio degli anni ottanta, ma è stata contrastata dagli europei. Essi vedevano nella proposta USA un tentativo di legare loro le mani in un impegno incondizionato alle decisioni statunitensi. Il mancato supporto europeo è all'origine dell'unilateralismo delle decisioni d'intervento USA in Mediterraneo e nelle altre aree esterne. L'ipotesi, da taluni sollevata, di costituire nella NATO un gruppo di nazioni "chiave", capaci d'intervenire nell' out-of-area (che è poi in sostanza una riedizione della proposta di direttorio atlantico di De Gaulle), che aggregherebbe di volta in volta altri paesi occidentali disponibili ad intervenire, avrebbe un effetto negativo sulla coesione generale dell'Alleanza. Comunque solleverebbe l'opposizione di molti paesi.

6.4 La dimensione europea ha accresciuto il suo peso nel Mediterraneo con l'ingresso nella CEE di Grecia, Spagna e Portogallo e di queste ultime due nell'UEO, in cui è stato creato un "gruppo di riflessione sul Mediterraneo". Le istituzioni europee non hanno limitazioni territoriali a differenza della NATO. La CPE ha capacità e competenza globali, anche se finora non è stata accolta la proposta di partecipazione alla CPE anche dei Ministri della Difesa. Tuttavia, la Turchia non fa parte né della CEE né dell'UEO come la Grecia). La CPE, può essere bloccata da piccoli stati, come l'Irlanda o la Grecia. L'UEO ha una partecipazione limitata e non rappresenta l'Europa. Finora, è stata sostanzialmente ininfluyente: non è stata neppure accettata la proposta di un coordinamento UEO delle cinque marine europee partecipanti all'intervento nel Golfo. Per di più, e questa è la cosa a termine più preoccupante, si possono determinare tensioni e contraddizioni fra i rapporti est-ovest, con tendenza ad inglobare i paesi del COMECON in una specie di zona libero scambio associata alla

CEE. rispetto alle esigenze di sicurezza del Mediterraneo

Una cooperazione più stretta dei paesi del Sud Europa, che abbia qualche possibilità di influire sulla realtà, è limitata al Mediterraneo Occidentale. Gli accordi bilaterali tra Italia, Francia e Spagna e la preannunciata conferenza intergovernativa sul Mediterraneo Occidentale, estesa ai pagsi del Maghreb, hanno sicuramente un notevole peso. Esso sarebbe ancor maggiore, qualora tali accordi avessero il sostegno politico ed economico degli altri paesi europei, in particolare della Germania.

Un'istituzionalizzazione della solidarietà sud-europea, estesa all'intero bacino del Mediterraneo, non sarebbe né credibile, né ipotizzabile. Potrebbe anzi provocare contrapposizioni in Europa tra Sud e Nord.

Un'europizzazione completa dei problemi del Mediterraneo non è poi fattibile per la presenza, che rimarrà determinante negli equilibri della regione, delle forze aeronavali ed anfibie americane. Militarmente, gli interventi europei non potranno essere sostitutivi di quelli USA, ma solo complementari e suppletivi ad essi.

In tale contesto, non sembra esserci altra soluzione che quella di tentare un approccio globale alla sicurezza europea, considerando il fatto che la sicurezza del Mediterraneo è parte integrante della sicurezza europea e deve costituire una dimensione del pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica. Il concetto globale di sicurezza dell'Alleanza, approvato dal Consiglio Atlantico nel maggio scorso, si riferisce essenzialmente ai problemi est-ovest. Esso dovrebbe essere completato da un concetto globale della sicurezza europea che includa una dimensione mediterranea e che eviti il frazionamento dell'Europa su dimensioni troppo esclusive e velleitarie, quali quelle di una "casa comune" con l'est, o quelle di una tendenza ad approcci

nazionali o troppo esclusivamente bilaterali a "geometria va
riabile" specie al sud. Un approccio europeo più globale, do
vrebbe tendere a creare opzioni di sicurezza adeguate (econo
miche, politiche, militari), che possano essere attivate con
tingentemente, qualora se ne verificasse la possibilità poli
tica, oltrechè, beninteso, l'opportunità. A tal fine, il coor
dinamento di iniziative nazionali appropriate e la promozione
di complementarità (economiche, politiche e militari) tra le
varie nazioni, sembrano costituire le precondizioni per una
collaborazione europea, da attivarsi in modo flessibile, qua
lora possibile. Qualsiasi altra soluzione sarebbe una forza-
tura, una semplice cosmesi istituzionale, se non semplice re
torica, non solo ininfluente, ma anche pericolosa. Infatti,
essa non solo incrementerebbe le opzioni europee, ma addirit
tura indebolirebbe le capacità d'intervento nazionali.

6.5 Andrebbe, infine, approfondita la possibilità di un
sostegno europeo ad un maggior intervento delle Nazioni Unite
nell'area. Esso potrebbe essere utile, perchè gli interventi
dell'ONU sono sostanzialmente conservatori, con scopi di sta
bilizzazione, coincidenti quindi con quelli dell'Europa. Inol
tre, l'egida dell'ONU potrebbe rendere più accettabili gli in
terventi di fronte alle opinioni pubbliche di molti paesi eu
ropei. Ma l'intervento dell'ONU non risolverebbe tutti i pro
blemi, in particolare quelli di una politica di stabilità e
quelli delle azioni a più alto profilo che si rendessero ne-
cessarie. Forse tale egida renderebbe politicamente possibile
un maggior coinvolgimento della Germania Federale, consenten
do una più ampia interpretazione delle limitazioni "de jure"
dell'impegno di forze tedesche al di fuori dell'area NATO.
Parimenti utile sarebbe una maggiore presenza tedesca negli
interventi umanitari e di protezione civile ed ambientale in
tutto il bacino del Mediterraneo. Un coordinamento della CEE

in questi settori potrebbe accrescere di fatto il peso della presenza politica europea nell'intero bacino.

7. I settori in cui esplorare la possibilità di accordi e di iniziative congiunte tra Germania Federale ed Italia

7.1 Azioni preventive di stabilizzazione

In ambito CPE e CEE si potrebbe effettuare una revisione delle politiche di aiuti allo sviluppo dei vari paesi europei, in modo da ricercare una loro più puntuale finalizzazione anche ad obiettivi di sicurezza. Potrebbero esser affrontati altresì i problemi ecologici e della protezione civile e le loro correlazioni anche tecniche con la politica di sicurezza.

Il gruppo mediterraneo dell'UEO potrebbe poi estendere le sue riflessioni all'impatto politico-strategico dell'assistenza militare, delle esportazioni di armamenti e del trasferimento di capacità progettuali e produttive nel particolare settore ai paesi non NATO del Mediterraneo.

7.2 Predisposizioni per una gestione congiunta delle crisi, delle manovre di dissuasione e degli eventuali interventi. Occorrerebbe tendere all'interoperabilità dei sistemi e dei centri di gestione delle crisi. Un'iniziativa potrebbe eventualmente essere pilotata dalla CPE o dall'UEO, o effettuata su basi plurilaterali (e al limite anche bilaterali) per migliorare le capacità del crisis management europee.

Un settore particolarmente importante appare quello della messa in comune dell'intelligence, sia tecnologica che HUMINT. Per la parte tecnologica acquistano particolare rilievo i satelliti di telerilevamento (tra Italia e Germania si potrebbe iniziare uno studio congiunto nell'utilizzazione del Sanger in alternativa a razzi leggeri del tipo Scout 2, ad integrazione dell'"Hélios"). Per la parte HUMINT si potrebbe

promuovere uno studio almeno per i quattro principali paesi europei.

Lo sviluppo di una rete satellitare europea (telecomunicazioni, telerilevamento ed elint) acquista particolare rilievo anche in riferimento alle esigenze delle verifiche del controllo degli armamenti ed a quelle del monitoraggio ambientale e della protezione civile. Quest'ultimo presenta notevoli analogie con quello militare e potrebbe permettere azioni congiunte tra Germania, Italia e Francia nel Mediterraneo, anche nell'ambito dell'iniziativa ONU della International Decade for Natural Disaster Reduction.

7.3 Un settore che sembra avere particolari prospettive di sviluppo, anche per il suo alto grado di accettabilità politica, è quello del coordinamento delle forze speciali antiterroristiche, nonché dell'assistenza addestrativa e tecnologica nel settore ai paesi mediterranei più vulnerabili al terrorismo ed alla destabilizzazione interna.

7.4 Un livello ancor più elevato di cooperazione europea potrebbe riguardare l'interoperabilità e l'addestramento congiunto delle forze di intervento rapido. Esso è già parzialmente in atto tra diversi paesi europei. L'aggiunta di elementi tedeschi, anche solo di supporto tecnologico (ad esempio di sorveglianza e di acquisizione obiettivi), potrebbe migliorare le possibilità e le capacità d'intervento. Avrebbe poi un valore dissuasivo intrinseco. Il peso di un'azione europea congiunta è sicuramente superiore alla somma delle capacità dei singoli stati. Tale interoperabilità e complementarità delle forze potrebbe essere ricercata sia nell'ambito delle disponibilità attuali sia, marginalmente, con programmi nazionali "ad hoc". I settori più carenti consistono nella limitata disponibilità di mezzi di trasporto sia aerei sia anfibi, e nelle

ridotte capacità di supporto logistico, ad esempio di munizionamento particolarmente sofisticato. L'utilizzazione dei Transall e dei CH 53 tedeschi, il cui raggio d'azione potrebbe essere incrementato dal rifornimento in volo, nonché degli LCU ed LCM o di qualche MRCA navale o ECM tedesco potrebbe essere particolarmente valida per rafforzare il dispositivo di sicurezza europeo in Mediterraneo, in caso di crisi molto gravi.

Non sarebbe neppure da escludere l'eventualità di scortare le navi (per inciso il 50% del greggio tedesco passa per il Mediterraneo) contro attacchi di aerei basati a terra, di motocannoniere lanciamissili, di sommergibili o di mine marine. In tal caso, dovrebbero essere attivati dei dispositivi di protezione e di scorta, che eccedono le capacità delle marine e delle aviazioni navali dei paesi del Sud Europa. Sarebbe pertanto auspicabile l'intervento nel Mediterraneo di unità di scorta ed MPA tedeschi per integrarsi nei dispositivi delle altre marine europee. L'interoperabilità non presenta in campo navale nessuna particolare difficoltà, essendo di fatto realizzata per quella esistente tra le singole marine europee e la US Navy, come si è visto nel Golfo.

7.5 Un cenno particolare merita il problema della proliferazione missilistica e chimica (ed eventualmente nucleare) e le minacce che da essa potrebbero derivare all'Italia. La Libia possiede oltre qualche decina di Sukoi 24 con possibilità di rifornimento in volo, una settantina di Scud B che potrebbero assumere la configurazione Al-Hussayn, con gittata di 600 Km, o Al-Abbas, con una di 900 Km. La minaccia è in crescita per la difficoltà di applicazione del MTCR, per la mancata adesione della Cina a tale regime di controllo (la Libia ha manifestato interesse per i missili della serie M con gittata di 300-600 Km.) ed infine per l'ampio mercato dell'usato, esistente specie per gli Scud. E' evidente che, in caso di proliferazione missilistica e di mantenimento delle attuali tensioni ed

instabilità nel Mediterraneo, si accrescerà notevolmente l'interesse dell'Italia per sistemi ATBM, Inoltre sarà indispensabile per il nostro paese dotarsi, a scopo dissuasivo, di una capacità di soppressione della minaccia missilistica. Una proliferazione nucleare evidentemente comporterebbe una risposta congiunta dell'intero Occidente. Ma in caso di semplice aumento della minaccia missilistica, forse il problema potrebbe essere suscettibile di una risposta anche europea, almeno sotto l'aspetto dissuasivo.

7.6 Talune misure specifiche, adottate in ambito nazionale, rafforzano le opzioni europee d'intervento e quindi, di per se stesse, le capacità europee di dissuasione. L'Italia sta adottando una serie di provvedimenti in tal senso. Li ricordo brevemente: la costituzione della FIR, il programma STO/VL per la Marina, la partecipazione al programma Hélios, l'allungamento del braccio d'azione delle forze aeree con la acquisizione di una capacità di rifornimento in volo e forse di velivoli AWACS, il rafforzamento del dispositivo protettivo e della rete radar a sud ed infine, il miglioramento delle capacità nazionali di gestione delle crisi. Un settore particolarmente interessante potrebbe inoltre consistere nell'adeguamento delle strutture ACCS alle esigenze della regione mediterranea.

8. Considerazioni conclusive

L'attuale realtà impedisce sia accordi impegnativi e formalizzati, che tengano conto di precisi scenari di contingenza, sia una politica d'intervento molto attiva, che potrebbe essere addirittura controproducente, non solo per la stabilità di lungo periodo del Mediterraneo, ma anche per il sostegno delle opinioni pubbliche nei nostri paesi. Tuttavia, il riconoscimento del fatto che la sicurezza europea è globale e che

deve avere una dimensione mediterranea dovrebbe poter costituire la matrice per azioni concrete, bilaterali o multilaterali, per accrescere sotto il profilo tecnico le opzioni europee. Questo significa puntare sull'interoperabilità delle forze e, in limiti ragionevoli, sulla complementarità delle varie iniziative nazionali. Significa anche elaborare un concetto globale della sicurezza europea che abbia una dimensione mediterranea e che sia complementare al "comprehensive concept" dell'Alleanza Atlantica incentrato esclusivamente sulla dimensione est-ovest.

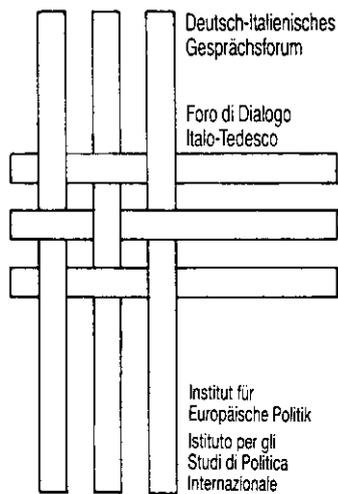
Esiste in proposito una vasta gamma di iniziative che la Germania Federale e l'Italia potrebbero effettuare, o quanto meno approfondire congiuntamente. Una partecipazione tedesca potrebbe dare maggiore consistenza e fare assumere maggiore equilibrio ad iniziative dei soli paesi del Sud Europa ed ad approcci su base bi-trilaterali in Mediterraneo. Contribuirebbe anche a diminuire il senso di isolamento di taluni paesi del Sud Europa di fronte agli Stati Uniti. Si determinerebbe infatti, la percezione che non siano "singolarizzati", ma che abbiano alle loro spalle l'intera Europa, in cui la Repubblica Federale ha un peso e un prestigio rilevanti.

Un impegno tedesco, in definitiva, attenuerebbe la crescente preoccupazione che la nuova distensione tra est ed ovest provochi una marginalizzazione dei problemi di sicurezza del Mediterraneo e lasci i paesi del Sud Europa ad affrontarli isolatamente con gli Stati Uniti.

SICUREZZA IN EUROPA E RELAZIONI EST/OVEST

Prof. Dr. Michael STÜRMER

Direttore della Stiftung Wissenschaft und Politik,
Ebenhausen



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro I:

Sicurezza e politica estera: relazioni Est/Ovest,
controllo degli armamenti, problemi regionali

Viviamo in tempi critici e decisivi. Dinanzi ai nostri occhi si stringe uno dei nodi sul cammino della storia, come li chiamava Jakob Burckhardt. Non è illegittimo chiedersi se siamo di fronte ad una svolta epocale e, nell'affermativa, quale forma debba assumere in essa la sicurezza europea e le questioni ad essa connesse o, per meglio dire, che la determinano: il risveglio dell'Europa Occidentale, i rivolgimenti nell'Unione Sovietica e le oscillazioni dell'America fra interventzionismo e neoisolazionismo. Al centro di tutto questo è in gioco l'avvenire della Germania e degli Stati dell'Europa orientale ed è anche in gioco il ruolo degli USA, garanzia stabile e insostituibile dell'equilibrio europeo, nonché la trasformazione dell'impero russo in un Commonwealth socialista. Su questo intreccio di tendenze si innestano le grandi configurazioni come la forma della pace nucleare, le nuove migrazioni di popoli del nostro tempo e il ventaglio di emergenti minacce nelle quali Oriente e Occidente ravvisano oggi congiuntamente un pericolo comune. La storia degli ultimi 40-45 anni ha visto mutamenti susseguirsi con rapidità senza precedenti ed è interesse vitale degli europei cogliere il senso della nuova configurazione e condizionarne il corso. Tutte queste considerazioni convergono verso una questione centrale: i presupposti della sicurezza in un'epoca di grandi trasformazioni. I rivolgimenti in atto costringono ad interpellarci sul nostro passato per cogliervi la misura dei mutamenti e per definire le forze determinanti dell'avvenire. Cercherò nel prosieguo di fare luce su questi due aspetti, ovviamente procedendo per sommi capi.

Ad ogni giorno che passa il nuovo ordine politico mondiale uscito dal dopoguerra mostra sempre più la corda. Fino alla fine del secolo scorso la sicurezza dell'Europa significava ancora sicurezza del mondo; il vecchio sistema europeo istituito dal Congresso di Vienna, che si basava sul concerto di cinque grandi potenze, era già stato messo in causa alla fine dell'era di Bismarck. Già prima dell'inizio del ventesimo secolo il Giappone e gli Stati Uniti d'America si erano affermati come nuove potenze sulla scena politica mondiale, mentre la Russia zarista si trovava nel doppio ruolo di potenza mondiale debole e di potenza europea capace di imporre il proprio veto alle altre. Con il 1914 crollò sia il "concerto europeo" del XIX secolo sia il nuovo assetto mondiale dei primi anni del nuovo secolo. La Grande Guerra divenne guerra mondiale allorché, nel 1917, gli USA ne presero in mano le sorti nelle Fiandre e nella Champagne. La stessa guerra diventò, quasi senza soluzione di continuità, guerra civile su scala mondiale, allorché Lenin promise la pace mondiale attraverso la rivoluzione mondiale e il presidente americano Woodrow Wilson gli contrappose una pace mondiale attraverso la democrazia. Negli anni Venti e Trenta l'Europa imboccò una strada che conduceva alla sua rovina e che era costellata di illusorie alleanze di pace,

equilibri instabili, deboli egemonie: rivolgimenti, rinascite, crolli.

I disegni mondiali concepiti nella seconda guerra mondiale sono crollati tutti uno dopo l'altro: il Grande Reich germanico sognato da Hitler dall'Atlantico fino agli Urali è crollato nel 1942-43; la visione staliniana di un'Europa comunista e quella rooseveltiana dell'One World sono anch'esse crollate nel 1944-45. Di questi sogni e di queste visioni sono però rimaste le macerie o, se vogliamo, i frammenti del Grande Reich germanico nell'Europa Centrale, è rimasta la divisione dell'Europa, la questione di Berlino, il controllo delle quattro potenze vincitrici sulla Germania nel suo complesso (senza dimenticare che non vi è stato alcun trattato di pace e che, a quanto ci consta, questo trattato non è imminente). Dell'Europa di Stalin è rimasto il Cordon Stalinaire fra il Bug e l'Elba e la struttura dell'Unione Sovietica come impero militare sclerotizzato. Della visione di Roosevelt sono rimaste la nascita delle Nazioni Unite e la dismissione dell'Europa orientale a Stalin. Al progetto staliniano di un impero autocratico esteso su due continenti rispose il presidente Truman con il progetto americano dell'Alleanza Atlantica e della difesa americana dell'altra sponda dell'Atlantico. E' così che nacque la Pax Americana. Essa rappresentò la presa in custodia dell'Europa da parte della potenza egemone dell'Occidente contro l'egemonia orientale; il suo obiettivo era l'instaurazione di un contropotere e di un equilibrio, le sue basi erano la crescita economica e la diplomazia nucleare. Così, in vece dell'Europa sovietica nacque un'Europa divisa e il mondo s'irrigidì nella Guerra fredda, dalle frontiere cinesi al Medio e Vicino Oriente fino all'Europa centrale.

Nel 1945 la Germania era, secondo la spietata e trionfalistica affermazione di Stalin, "una mera entità geografica". Questo non impedì, però, che nel gelo della Guerra fredda la Questione Tedesca emergesse nella sua forma più antica e più semplice: a chi appartiene la Germania e quale sia il destino dei Tedeschi. Tutte queste tensioni si concentrarono in Berlino: la capitale tedesca, sottoposta fin dal 1945 alla tutela delle quattro potenze vincitrici era la chiave della Germania e la Germania la porta dell'Europa. Per questa ragione lo scontro fra Oriente e Occidente culminò nel blocco di Berlino, episodio che segnò la definitiva disgregazione della coalizione anti-hitleriana. L'Occidente reagì consolidando la zona di sicurezza fra il Reno e l'Elba, che venne chiamata Repubblica federale di Germania: non già Stato alla ricerca di una politica estera, bensì prodotto collaterale di una politica estera alla ricerca di uno Stato.

Nel 1948-49, la lotta per la conquista del centro del continente europeo entrò a far parte dell'equilibrio politico mondiale. Caratteristica determinante di quest'ultimo, dal 1945 in poi, sono state le armi nucleari; esse hanno rivoluzionato la strategia e cambiato le regole del gioco delle potenze e della politica internazionale. Senonché, il ruolo centrale della Germania e della Questione Tedesca non ha trovato una soluzione nel sistema di potere mondiale instauratosi nel 1948-89 ma è stato soltanto congelato. Col disgelo vengono alla luce le vecchie questioni, con la differenza che le risposte non possono più essere quelle di una volta. Nel generale rivolgimento del sistema mondiale ciò che conta è avere le soluzioni capaci di garantire il ruolo dell'America in Europa, di corrispondere ai nostri interessi di lungo periodo.

L'ordine del dopoguerra ha subito mutamenti e adattamenti: con l'avvento della parità nucleare, che ha, da un lato, determinato il passaggio dalla "massive retaliation" alla "flexible response" e, dall'altro, il controllo degli armamenti e la distensione; con la Ostpolitik alla fine degli anni Sessanta e con il procedere della Conferenza sulla sicurezza e la collaborazione in Europa; attraverso l'ascesa di nuove potenze economiche come il Giappone e i "Four Little Tigers", Hong Kong, Singapore, Corea del Sud, Taiwan; attraverso l'ascesa e la caduta dell'OPEC e due crisi petrolifere (la terza si profila all'orizzonte); attraverso la proliferazione delle armi nucleari e di altri strumenti di sterminio in regioni tormentate come il Vicino Oriente. Molti indizi inducono a pensare che, nel prossimo decennio, i problemi della scarsità delle risorse, della tutela dell'ambiente e dell'energia acquistino un'importanza così predominante da assorbire certe vecchie questioni ideologiche e di potere, eliminandone alcune e, se non faremo attenzione, inasprendone altre. Nell'ambito strategico del bipolarismo nucleare si è instaurata una nuova configurazione: accanto al triangolo strategico Stati Uniti - Unione Sovietica - Cina si è costituito un triangolo economico Stati Uniti - Europa Occidentale - Giappone.

L'assetto del dopoguerra era globale, bipolare e nucleare. La nostra epoca, invece, ha un assetto molto meno rigido, poiché, pur restando sempre globale, ha visto nascere, accanto alla potenza militare, dominata dall'arma nucleare, anche potenze tecnico-economiche. Lo stesso assetto nucleare sta subendo profonde trasformazioni, sotto il profilo tecnico, morale, strategico e politico. La struttura della pace nucleare sta mutando sotto la spinta dei seguenti fattori:

1. in primo luogo (ed è il fattore predominante) per il fatto che le democrazie non riescono a sostenere il peso

- della deterrenza tecnica (ne offrono un chiaro esempio la superpotenza USA e la Repubblica Federale di Germania, potenza non nucleare);
2. attraverso i divieti dell'uso delle armi nucleari in determinate regioni, come il Trattato INF;
 3. attraverso i sistemi di difesa SDI che puntano alla difesa nella fase finale e, quindi, possono determinare una rivoluzione strategica nel sistema di sicurezza globale;
 4. attraverso armi di alta tecnologia post-nucleare;
 5. attraverso la elevata precisione di sistemi missilistici a lunga portata che rendono superflue le missioni nucleari;
 6. infine, attraverso la proliferazione delle armi nucleari in dodici-sedici paesi diversi.

Su questo sfondo di emergenti insicurezze sono in atto tre processi di trasformazione che Hans-Peter Schwarz ha descritto recentemente in un breve e affascinante articolo pubblicato nella rivista "Europa-Archiv":

1. L'Europa vive la disgregazione interna del comunismo, come pensiero e come azione rivolti all'organizzazione di società complesse. E' questo un evento storico di portata mondiale, gravido di conseguenze a medio e lungo termine, di cui si possono cogliere, oggi, soltanto i contorni. Cosa nascerà da questo crollo non è ancora dato sapere; tuttavia "siamo alla fine dei quarant'anni di distacco dell'Europa Orientale dal mondo moderno". In una forma o nell'altra, si arriverà a una riunificazione dell'Europa.
2. Il processo d'integrazione europea nell'ambito della CEE ha raggiunto uno stadio qualitativo in cui gli stati partecipanti non possono più determinare in via autonoma le proprie politiche economiche e sociali, che sono gli elementi centrali della moderna sovranità. L'Europa Occidentale sta vivendo un processo di sviluppo dal quale deve nascere un'unità politica ed economica di tipo nuovo.
3. Nel contempo, Schwarz ritiene giunto alla fine il secolo americano. E' ben vero che gli Stati Uniti rimarranno ancora la potenza principale nella comunità delle democrazie dell'Atlantico del Nord, ma siamo alla fine dell'epoca in cui gli USA potevano apparire la potenza egemone e l'unica forza difensiva dell'Europa Occidentale.

Vorrei aggiungere un quarto aspetto: nel suo discorso all'ONU del 7 dicembre 1988 Gorbaciov parla di "questioni che interessano l'umanità"; la NATO nel suo documento di

seduta del 31 maggio 1989, parla di "sfide globali"; in entrambi i casi ci si riferisce alla stessa cosa: penuria di energia, problemi ambientali come il riscaldamento del pianeta, l'effetto serra, l'inquinamento dei mari; e a questo vanno aggiunti l'esplosione demografica del Terzo Mondo, il terrorismo internazionale e, per finire, la vulnerabilità, che aumenta in modo esponenziale, dei grandi sistemi ad alta tecnologia, di cui la civiltà industriale ha bisogno per sopravvivere.

In primo luogo il ruolo dell'America: due anime albergano, ahimé, nel di lei seno. L'una vuole l'intervenzionismo e vuole riportare ordine nel mondo; l'altra vuole l'isolazionismo e il ripiegamento del paese su se stesso. Questioni come il bilancio federale, la bilancia commerciale, lo stazionamento delle truppe all'estero, la politica delle basi militari - sono tutte, per così dire, vele gonfiate dal vento, ma non il vento stesso. Le forze determinanti sono profondamente radicate nella religione e nella storia del paese e, proprio per questo, i loro effetti continueranno a farsi sentire a lungo.

Recentemente, un ricercatore della Rand Corporation, che è attualmente vicecapo della programmazione nel Dipartimento di Stato, ha scritto uno strano articolo il cui titolo è una domanda: "Fine della storia?". L'autore ritiene che la Guerra fredda sia finita e che l'Occidente ne sia uscito vincitore; la missione dell'America è compiuta. Il Nuovo Mondo ha pagato i suoi debiti, la politica di potenza ha fatto il suo tempo; il resto della storia va affrontato come management del benessere, della modernizzazione e della crisi. "Welcome to G.F.W. Hegel" sta scritto in un commento ironico.

L'ironia però non basta. Non c'è bisogno di ricordare quanto è successo nel periodo fra le due guerre né le fatali conseguenze che il disinteresse degli Americani per la sicurezza europea, il ripiegamento del paese su se stesso e le sue preoccupazioni pacifistiche hanno comportato per l'Europa fin dal 1930. Per il presente, basta riflettere ai tre seguenti scenari:

1. la rivoluzione dall'alto innescata da Gorbaciov con l'obiettivo di modernizzare l'impero si salda ad un rivolgimento dal basso con l'obiettivo della democratizzazione della società sovietica; questi due movimenti pongono l'Unione Sovietica in una situazione prerevoluzionaria ma, al contempo, pongono l'Europa e, in particolare, l'Europa centrale, nella situazione di maggiore instabilità dal 1947-48. Possiamo sperare che ciò sia per il meglio o possiamo temere che ciò sia per il peggio. Quel che è certo è che c'è ancora bisogno

della forza dell'America per arginare la crisi, ma si ricorrerà ad essa ancor più per l'ordine economico e strategico mondiale che ne uscirà.

2. Se la Polonia e l'Ungheria continueranno per la loro strada e se le divisioni sovietiche dislocate ad Ovest dell'Unione Sovietica vengono dimezzate cambierà l'assetto generale dell'Europa: si porrà la questione del senso e della ragion d'essere della DDR; si proporrà in nuovi termini economici e militari il conto dei costi e dei benefici della presenza sovietica nell'Europa centrale. Al centro di tutto ritroviamo ancora inesorabilmente l'antico interrogativo: a chi appartenga la Germania e quale sia il destino dei Tedeschi. Ciò rimette in questione non solo le strutture odierne, ma anche quelle di ieri e tutte le soluzioni che la Conferenza di Postdam del 1945 "In attesa di un trattato di pace" non riuscì a raggiungere. Infatti, accanto all'egemonia sovietica, la Questione Tedesca resta il nocciolo di qualsiasi architettura europea. L'America non può disinteressarsene.

3. Il terzo e ultimo aspetto è, appunto, il nocciolo della politica di sicurezza: al di là del valore reale delle visioni anti-nucleari del Cremlino, l'Unione Sovietica resterà pur sempre una potenza mondiale con 10.000 e, forse, anche con 6.000 testate soltanto. Inoltre, l'Unione Sovietica continuerà a disporre di forze convenzionali la cui consistenza, per le sole divisioni corazzate, è oggi circa 30 volte quella della Wehrmacht tedesca nel 1939 e tre volte superiore al numero di carri armati che la NATO può mettere in campo. Una superiorità così schiacciante è in grado, molto prima che venga sparato il primo colpo, di lucrare una rendita grazie all'intimidazione e all'accondiscendenza di tutti gli altri. Basterebbe questa ragione per fondare la legittimità delle armi nucleari dell'Occidente. Una superpotenza nucleare ha però bisogno, con o senza Gorbaciov, anche in futuro del contrappeso di una superpotenza nucleare. Ma da dove può venire questo contrappeso se non dagli Stati Uniti? Per l'Europa, vale difatti ancor oggi l'impietosa frase del generale de Gaulle: "Le nucléaire se partage mal". Tuttavia, quanto più le cose tedesche si allontanano dal calcolo di sicurezza dell'Occidente, tanto più forte si fa sentire la riserva nucleare. Eliminare dal mondo le armi nucleari e le loro conseguenze strategiche non è né possibile né auspicabile.

Siamo così arrivati all'altra potenza mondiale, l'Unione Sovietica, la quale è però superpotenza in una sola

dimensione, quella militare, che è per l'appunto il settore nel quale reclamiamo un disarmo. In effetti, chiediamo troppo. Oggigiorno i sovietici sono, come disse impietosamente il cancelliere Helmut Schmidt "Alto Volta con missili". Un diplomatico sovietico ha chiesto recentemente: "Volete che alla fine diventiamo Alto Volta senza missili?". L'Occidente, e con lui anche i Tedeschi, deve tener conto, nel suo progetto del possibile e dell'auspicabile, anche la categoria della ragion di stato sovietica e della sua concezione imperiale; ovviamente, in tempi di diffusa gorbysmania questo è un compito difficile, scomodo e impopolare. Ciononostante, non si rende giustizia a Gorbaciov se non lo si considera un modernizzatore e un condottiero di rango almeno pari a Pietro il Grande. Nessuno farebbe volentieri vacillare un impero mondiale per poi smembrarlo. Gorbaciov vuole realizzare l'ingresso nel XXI secolo, verso la società dell'informazione e vuole portare l'impero più che mai a rango di potenza planetaria passando per una crisi esistenziale. Per un patriota sovietico deve essere triste e deprimente vedere traballare il proprio paese, alla partenza nella competizione internazionale, in un'armatura che gli avrebbe garantito mille volte la vittoria nella seconda guerra mondiale, e che, da allora, gli ha impedito mille volte di raggiungere la vittoria nelle arti della pace. L'Unione Sovietica dovrà trasformarsi, nel giro di una o due generazioni, in un paese meno pletorico, più moderno e più efficiente: è solo questa la logica che ha portato Gorbaciov al potere e che ve lo ha mantenuto fino ad oggi e lo manterrà nel futuro prevedibile. Dipende da noi incoraggiare e sostenere questo processo, affinché lungo tutto il cammino che deve compiere, l'Unione Sovietica assuma, verso l'interno, una forma costituzionale e, verso l'esterno, una forma contrattuale. Non sbaglia chi vuole aiutare Gorbaciov, ma dobbiamo farci guidare dal nostro egoismo illuminato. Nel lungo cammino verso un moderno Stato sovietico il nostro obiettivo dev'essere quello di influire sul calcolo dei costi e dei benefici sia sul piano militare (controllo degli armamenti) che su quello politico (cooperazione economica) in modo che in 10-20 anni l'Europa orientale guardi a Occidente e, con essa, anche l'Unione Sovietica. Un primario obiettivo è l'allentamento e la dissoluzione del Cordon Stalinaire, iniziato nel 1939 e definitivamente realizzato nel 1944-45, e ciò può farsi solo CON e NON CONTRO l'Unione Sovietica. Per questo, in Europa e nel Nordamerica occorre sviluppare - ed è un compito prioritario - una Ostpolitik euro-atlantica; nell'Europa centrale occorre invece una vigile consapevolezza del pericolo, ma anche coscienza del proprio egoismo illuminato, mentre all'Est occorre una buona dose di fiducia e di autolimitazione.

Resta ora, last but not least, da esaminare l'interrogativo della sicurezza dell'Europa, in un periodo di profondi

cambiamenti del rapporto Est-Ovest, sia nei suoi due centri principali (Mosca e Washington) che nella sua struttura. Mentre la minaccia viene meno, il pericolo cresce. E' quindi necessario mantenere, da un lato, la forza dell'integrazione europea occidentale, e dall'altro, riflettere con lucida lungimiranza al suo superamento, non solo nel senso della copertura atlantica, ma anche in direzione di una partecipazione alla costruzione euro-orientale.

Non è realistico pensare che l'Europa Occidentale possa continuare ad arricchirsi restando spettatrice immobile dinanzi ai cambiamenti del mondo. Un impero che va allo sfascio non è uno spettacolo per tifosi. L'ordinamento pacifico, così come è chiamato all'Ovest e la "grande casa europea" come si dice all'Est, non nascono dal nulla, siamo noi che dobbiamo crearli altrimenti sarà qualcun altro a farlo per noi o contro di noi. Ma può la Comunità europea diventare una comunità della sicurezza con un suo ruolo di difesa? Può farlo l'Unione Europea Occidentale (UEO), questa bella addormentata che ogni tanto viene svegliata a seconda degli umori dei vari ministri della difesa o degli esteri? Il problema della sicurezza esige la massima prudenza; i limiti cui soggiace l'azione europea nella sfera della sicurezza sono chiari: per un verso perché dopo che de Gaulle ha posto per la Comunità l'obiettivo dell'ampliamento piuttosto che quello dell'intensificazione, il suo margine di manovra sul piano politico si è ridotto; d'altro canto perché se c'è una cosa che gli americani apprezzano ancor meno della disunione europea è proprio l'unità dell'Europa. In terzo luogo, perché il Trattato di non proliferazione nucleare ha relegato definitivamente la Germania federale ad un ruolo di secondo piano rispetto alle altre potenze nucleari europee. Nonostante le clausole di apertura del TNP non ci potrà essere, né ci sarà, in un futuro prossimo, una potenza nucleare europea. Il nucleare costituisce tuttavia il tessuto connettivo tra sicurezza convenzionale - che in ultima analisi non esiste - e il NO alla guerra, che è inerente alla teoria e alla realtà della deterrenza nucleare. La dimensione nucleare è ciò che dà coesione alla NATO e il fulcro della sua efficacia politica. Senza di essa parlare di sicurezza è una pura illusione, o meglio un esercizio pericoloso che precorre una volontà di accomodamento con l'Unione Sovietica. Da entrambi i lati dell'Oceano occorre porre fine, una volta per tutte e senza compromessi, a illusioni, più o meno palesi, quali il neo-isolazionismo americano e l'europizzazione dell'Europa. L'Europa Occidentale sarà l'altra sponda strategica dell'America oppure sarà attratta nell'orbita sovietica, nonostante la sua prosperità, nonostante l'integrazione che avrà raggiunto: non vi sono altre alternative.

Ciò non significa però che si debbano subordinare gli interessi strategici dell'Europa a quelli nordamericani, ma

piuttosto cercare e creare alleanze per ottenere burro e cannoni, ricchezza e sicurezza. Ma sarà sempre un'alleanza tra disuguali, ricca di tensioni, dove si farà sempre sentire l'esigenza della ripartizione degli oneri ("burden-sharing"). Ma si deve tener conto anche dell'interdipendenza dei due partner: senza l'America, l'Europa non può essere una potenza economica, mentre l'America, senza l'Europa, non può essere una potenza strategica. I punti di forza di ambo le parti possono pienamente compensarsi: tecnologia, potere economico e finanziario, potenza nucleare. Entrambe esigono però una contropartita che assicuri l'equilibrio: gli Americani devono farsi garanti della volontà degli Europei di essere padroni del proprio destino. A Magonza, il Presidente Bush ha parlato di alleanza (Partnership) fra uguali: queste parole non erano dettate solo dalla cortesia, ma volevano anche essere un avvertimento e un ammonimento. Il Presidente americano sta elaborando quella che per ora gli Europei sottovalutano, cioè una sua Ostpolitik autonoma e attiva, complementare a quella europea, ma forse anche in competizione con questa. E' assolutamente necessario portare avanti una Ostpolitik concertata, che sola può conferire all'Europa una forza contrattuale da gettare sulla bilancia nei confronti dell'Unione Sovietica e dell'imprevedibile evoluzione dell'Est europeo.

Finora abbiamo parlato dei presupposti di una Ostpolitik europea di ampio respiro; veniamo adesso al suo contenuto. Per essere definibile come tale, essa deve perseguire in via pregiudiziale due obiettivi principali: tener conto degli interessi legittimi o, comunque, storici, dell'Unione Sovietica in materia di sicurezza (interessi che erano quasi illimitati in passato) e, d'altro lato, circoscrivere le ripercussioni e la rilevanza propria della questione tedesca. Il Presidente federale von Welzsäcker ha paragonato la situazione della Germania ad un armadio in cui sono appesi i problemi di Berlino, della divisione del paese, dell'appartenenza di due Stati a sistemi contrapposti e in cui i punti a cui è attaccato il filo sono Mosca e Washington.

Non va dimenticato che l'ordinamento del mondo uscito dal dopoguerra trae la sua origine da un duplice contenimento: su scala maggiore quello dell'Unione Sovietica, e su scala più ridotta quella della questione tedesca. Il contesto è oggi cambiato, ma entrambi questi problemi sussistono.

Per quanto riguarda gli interessi dell'Unione Sovietica in materia di sicurezza, occorre proseguire sulla via del controllo della corsa agli armamenti, esigerlo e nel contempo incoraggiarlo; occorre soprattutto adoperarsi per il disarmo convenzionale in Europa, riducendo le armi di offesa in misura tale da mantenere la stabilità senza aumentare la minaccia. Contemporaneamente, però, non bisogna

illudersi che vi possa essere una stabilità convenzionale, definibile come una nozione della fisica: tutte le guerre lo smentiscono. Le vittorie decisive sono quelle ottenute da truppe che hanno combattuto in condizione di inferiorità numerica, ma che erano superiori per combattività morale e capacità dei comandanti. Anche la formula magica della "defensive defence" è ingannevole, se intesa esclusivamente in termini tecnici e fisici. I legionari romani marciavano a piedi e la cavalleria corazzata dei Franchi ha dominato per secoli i campi di battaglia europei. Non sono le armi a fare le guerre, ma le mani che le reggono e lo spirito che le guida. Ne consegue che la compensazione sopra richiamata fra armi nucleari e convenzionali ha i suoi limiti. Per la sicurezza dell'Europa sono indispensabili due cose: la costruzione politica e la copertura nucleare; entrambe possono essere sviluppate e possono acquistare credibilità solo con la collaborazione dell'America, ed entrambe devono restare ancorate al territorio europeo grazie alla presenza delle truppe americane. Chi pensa diversamente è come se pensasse di poter eliminare la forza di gravità. Il disinteressamento degli USA non porterebbe alla creazione di una potenza nucleare euro-occidentale ma indurrebbe gli Europei a venire a patti con i Sovietici.

Veniamo ora al secondo aspetto: la Questione Tedesca. La riunificazione tedesca non è un frutto maturo che pende dal ramo di un albero che si possa scrollare a forza di articoli di fondo, discorsi e decisioni a maggioranza. L'insistere su tale questione è necessariamente dispendioso. Negli ultimi vent'anni la politica tedesca, pur con diversa accentuazione, ha imboccato risolutamente un'altra strada, quella di essere la locomotiva dell'integrazione dell'Europa Occidentale e di attaccare, per quanto possibile, al treno della Ostpolitik altre locomotive, in primo luogo quella americana. Se si dovesse abbandonare questa strada, la Ostpolitik dividerebbe ipso facto gli Europei fra loro e l'Europa dagli Americani. Visto come sono fatti gli uomini e viste le loro esperienze, una nuova "Mitteleuropa" tedesca raccoglierebbe pochi consensi, soprattutto in Francia. A nulla serve la previsione che presto o tardi la questione tedesca si riproporrà nella sua forma più brutale: che cosa ne sarà della DDR e che cosa ne sarà di Berlino? Allora si vedrà quale sia la valenza reale del preambolo della Costituzione tedesca e dell'articolo 7 del Deutschlandvertrag (trattato fra tre potenze occidentali e la RFT sulla fine dello statuto di occupazione; entrò in vigore il 5.5.1955 N.d.T.) ed allora sarà necessario dare una risposta ispirata a moderazione e ragionevolezza; in effetti, insistere sulla riunificazione significa, ad un esame a mente lucida, nientemeno che aprire una breccia nel punto strategicamente più delicato dell'impero sovietico ed innescare una rivoluzione nell'Europa centrale. Andare per questa strada significa bloccare i cambiamenti reali che

sono in atto all'Est. L'alternativa è una Realpolitik che reclami ciò che è ottenibile piuttosto che ciò che è auspicabile. L'esigenza della riunificazione non può ingombrare, come un monumento del XIX secolo, la strada che porta alla creazione dell'Europa del XXI secolo; volere questo sarebbe un errore storico e, peggio ancora, un errore politico. Una soluzione della questione della DDR sul modello dell'Austria - vecchia aspirazione di Adenauer e di Franz Josef Strauss - si rivela oggi una formula di ben più vasta portata: essa porterebbe all'Occidente incalcolabili vantaggi in termini di sicurezza, agli Europei dell'Est in termini di dignità e di autodeterminazione, all'Unione Sovietica in termini di libertà di manovra (che deve peraltro essere garantita da concessioni occidentali sul piano militare ed economico). Mentre l'autodeterminazione e la libertà dei tedeschi riscuotono molti consensi, il ricompattamento di DDR, Repubblica federale e Berlino in un solo stato ne riscuote pochissimi. Chi vuole riunificare la nazione tedesca - e chi potrebbe esserle contrario? - deve anche chiedersi se l'insistere su una entità statale indivisa dei Tedeschi non blocchi la strada che conduce alla libertà indivisa dei Tedeschi, sbarrando con ciò anche il passaggio degli Europei orientali dall'impero sovietico ad un Commonwealth rosso o rosa che sia. Mentre noi, come Europei, facciamo di tutto per coordinare in senso europeo sovranità e statualità, dobbiamo, nello stesso momento, come Tedeschi fare di tutto per riedificare il vecchio stato tedesco del XIX secolo? E' chiaro che qualcosa non quadra in questa logica e ce lo confermano l'esperienza e la ragione. L'unità tedesca non è irraggiungibile: essa verrà il giorno, e non prima del giorno, in cui la forza dell'Europa Occidentale e l'assetto globale europeo ne avranno fatto una importante questione secondaria. Per questo è importante, proprio per ragioni intertedesche, aiutare l'Europa Occidentale e l'Europa orientale con spirito di solidarietà e moderazione. La questione tedesca è, attraverso i secoli, la questione chiave dell'architettura europea, come lo è la questione della coabitazione dell'Europa con la Russia. L'ordinamento pacifico europeo, così chiamato nel 1970 e nel 1973 dal Parlamento federale nella "Lettera sull'unità tedesca", esige, nel momento della concretezza, un ripensamento lungo e doloroso, e la maggior parte di questi sforzi sono ancora da compiere. Oggi come ieri è vero che la questione tedesca non può trovare alcuna soluzione duratura che non sia una sua europeizzazione verso l'Est o verso l'Ovest. La storia ci insegna che fino ad oggi la Questione Tedesca non è mai stata una faccenda privata dei tedeschi. Chi busca unicamente alla porta tedesca se ne va a mani vuote.

Resta da affrontare la grossa questione di quali possano e debbano essere gli obiettivi europei nel rapporto Est-Ovest. Il fine ultimo non può certo essere l'"ENRICHISSEZ-VOUS"; la

politica va avanti e la storia non si ferma, né per i Russi né per gli Americani e neanche per gli Europei. Obiettivo prioritario resta la conservazione della sicurezza atlantica, compresa la sua dimensione nucleare; una seconda priorità consiste nello sviluppare, in sede di controllo degli armamenti, quanto più potere negoziale possibile in modo da partecipare attivamente alla determinazione degli obiettivi che trascendono il controllo degli armamenti; in altri termini, non una nuova carta geografica dell'Europa, ma la stessa carta geografica con un contenuto diverso. La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione può continuare a funzionare utilmente come congresso permanente di diplomatici nel quale le forze si adattano, i punti di vista vengono discussi e il pluralismo può esprimersi.

Il motore del mutamento, tuttavia, può essere e resta solo la Comunità europea se si vuole mantenere in vita la dinamica che ha avviato i cambiamenti in atto nell'URSS e nell'Europa orientale, se si vuole dare un inquadramento alla Questione Tedesca e se si vuole fare capire agli Americani che in Europa la posta in gioco non è solo il destino europeo, ma anche l'equilibrio mondiale e il rango strategico della stessa America. Ciò significa però anche che la Comunità, l'Europa, devono pensare di propria iniziativa a mete che vadano al di là dello status quo, e questo sarà possibile solo se gli Europei e gli Americani prenderanno sul serio l'idea del "secondo pilastro".

Dal 1914 l'Europa non è più stata in grado di prendere decisioni, a partire dal 1917 la sua sicurezza è stata definita da altri, senza che ciò si traducesse in una duratura stabilità. Nel 1945 la sicurezza dell'Europa si trasformò in una variabile dipendente del rapporto Est-Ovest. Oggi molte cose stanno diversamente: rivolgimento all'Est e rinascita all'Ovest europeo sollevano un duplice quesito: la forma che in futuro assumerà il rapporto Est-Ovest e il ruolo spettante all'Europa in tutto questo.

A meno che tutti gli indizi ci ingannino, si può dire che ci troviamo veramente a una svolta storica, che non significa la fine della storia, ma l'inizio di una nuova politica di più ampio respiro nella quale un'Europa compatta può svolgere un ruolo chiave, ma all'interno della quale essa può anche giocarsi tutto se non è disposta a puntare su un grande disegno. L'esito dei nostri sforzi si misurerà non tanto in base al reddito nazionale o al reddito pro capite, quanto soprattutto in base alla nostra capacità, al termine di un secolo segnato da catastrofi e crolli, di dar vita a un ragionevole progetto europeo, all'Est come all'Ovest. Ma potremo ottenere e mantenere a lungo l'Europa Occidentale solo se saremo in grado di concepire e di dare forma ad un'architettura paneuropea che trascenda la sua pura e semplice dimensione geografica.

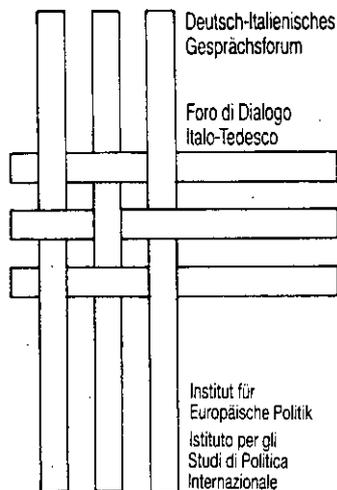
PROSPETTIVE DEL SISTEMA ISTITUZIONALE EUROPEO UN RUOLO SPECIALE PER IL TANDEM ITALO-TEDESCO

Prof. Eberhard GRABITZ

Institut für Internationales und Ausländisches Recht und Rechtsvergleichung,
Libera Università di Berlino,
Membro del Comitato Scientifico IEP

Dr. Otto Schmuck

Institut für Europäische Politik (IEP), Bonn



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro II:

Orientamenti politici ed evoluzione istituzionale

della Comunità Europea

Indice

1. Nuove sfide e persistenti debolezze strutturali: l'esigenza di una riforma della Comunità.
2. Come andare avanti? Tre modelli per il futuro dell'Europa.
3. L'Unione europea come prospettiva per l'avvenire.
4. Necessità di una "strategia a medio raggio"
5. L'impegno dell'Italia e della Repubblica Federale di Germania nel processo di Unione europea.

I. Il perdurare di debolezze strutturali dinanzi alle nuove sfide: persiste l'esigenza di riforme nella CEE

"Avete tutti letto il romanzo di Hemingway in cui si parla di un vecchio pescatore che, dopo aver pescato il pesce più grosso della sua vita, tenta di riportarlo a riva. Ma i pescicani a poco a poco lo divorano. E quando egli arriva in porto gli rimane soltanto la lisca.

Signor Presidente, quando voterà tra qualche minuto, il Parlamento avrà catturato il pesce più grosso della sua vita, ma dovrà portarlo fino a riva. Facciamo quindi ben attenzione perchè ci saranno sempre degli squali che cercheranno di divorarlo. Tentiamo di non rientrare in porto con soltanto una "lisca".

Con queste parole Altiero Spinelli si rivolse ai suoi colleghi del Parlamento europeo, il 14 settembre 1983, al termine del dibattito sul "Progetto di Trattato per l'Unione europea" per metterli in guardia contro i pericoli cui andava incontro l'ambizioso progetto di riforma della Comunità europea. Come hanno dimostrato gli eventi degli anni 1983-1986, l'avvertimento di Spinelli era pienamente giustificato.

A chi cerchi oggi di valutare gli effetti e le reazioni che provocò quel progetto di costituzione uscito dal primo Parlamento eletto direttamente dagli europei, non sarà sfuggito che - per restare nella metafora di Spinelli - è bensì vero che gli squali, sulla via del ritorno al porto si sono portati via grossi pezzi del pesce "costituzione europea", ma, all'arrivo, questo pesce non era affatto ridotto ad uno scheletro (2). L'Atto unico europeo, nato per iniziativa del Parlamento europeo, ha dato in parecchi settori una risposta, ancorchè parziale, ai problemi che si pongono alla Comunità; quest'ultima, nel fissare al 31 dicembre 1992 la data del completamento del grande mercato interno, si è finalmente dotata di una chiara prospettiva temporale. Inoltre, settori come la ricerca, la tecnologia e la difesa ambientale sono entrati, sempre in virtù dell'Atto unico, nel novero delle aree di intervento della Comunità.

Sul piano istituzionale è stata migliorata l'efficienza decisionale del Consiglio dei Ministri grazie all'accordo sul voto a maggioranza, cui si ricorre, ora, soprattutto nelle decisioni riguardanti il mercato interno (3). Anche le competenze del Parlamento europeo ne escono rafforzate, grazie all'introduzione della procedura di cooperazione in sede legislativa (4) e del c.d. "parere conforme" (diritto di approvazione) nella procedura di adesione o di associazione di

altri Stati (5). Infine, nel febbraio 1988, con l'approvazione del "pacchetto Delors", anche le questioni agricole e di bilancio della CEE hanno trovato una soddisfacente soluzione interlocutoria, cioè almeno fino alla fine del 1992 (6). Nella prospettiva del "mercato interno 1992", la CEE attraversa oggi incontestabilmente una felice fase espansiva.

Tuttavia, la realizzazione del mercato interno non può essere intesa come la fine di una stagione di riforme nell'Europa comunitaria; anzi, l'approssimarsi di quella meta deve ingenerare l'esigenza di ulteriori incisivi progressi. La necessità di andare ancora più avanti nasce dall'emergere, all'inizio degli anni Novanta, di sfide che la Comunità deve essere pronta ad affrontare:

- la realizzazione di singoli aspetti del mercato interno (armonizzazione fiscale, abolizione integrale dei controlli alle frontiere, liberalizzazione totale degli appalti pubblici, e così via) racchiude notevoli rischi di conflitti dovuti alle profonde divergenze che si riscontrano in strutture, tradizioni, idee invalse a livello nazionale. In proposito, una questione centrale per la comune identità europea è se e in che misura "lo spazio europeo senza frontiere interne" tenga conto di esigenze sociali e ambientali avvertite a livello nazionale.
- La Comunità, nello spirito del "rapporto Delors" dell'aprile 1989, deve far progressi sul versante della politica economica e monetaria (7); a tal fine è indispensabile, a medio termine, l'Istituzione di una Banca Centrale europea.
- Il compromesso su bilancio comunitario raggiunto nel febbraio 1988 dai capi di Stato e di Governo scade dopo il 1992, dopodichè si riproporranno analoghi problemi di bilancio, esattamente come prima del 1988.
- La Turchia e l'Austria hanno presentato domanda di adesione alla comunità, rispettivamente nel 1988 e nel 1989. I relativi negoziati segneranno l'inizio di un acceso confronto sull'identità e sui fini dell'unità europea. Solo una Comunità ben salda al suo interno può superare senza danni l'impatto di un altro ampliamento.
- La Comunità deve inoltre rispondere in modo convincente agli sviluppi oggi in atto nell'Europa Centrale e Orientale. I fermenti democratici evidenti in taluni paesi del COMECON vanno incoraggiati con offerte concrete di aiuto e di cooperazione. All'idea Gorbacioviana di una "comune casa Europea" la CEE deve trovare una risposta convincente.

Per vincere tutte queste grandi sfide è necessario che siano soddisfatte le due seguenti condizioni: in primo luogo, tutti gli Stati membri - poichè continuano ad essere convinti dell'utilità della CEE - devono perseguire tenacemente l'obiettivo dell'unità europea; in secondo luogo, le procedure istituzionali devono essere strutturate in modo tale da favorire l'adozione di decisioni che siano non solo all'altezza dei problemi in gioco, ma la cui legittimità democratica sia riconosciuta dai cittadini europei. Attualmente queste due condizioni sono soddisfatte solo in parte, dal momento che i poteri di codecisione del Parlamento europeo sono tuttora limitati (soprattutto in relazione al procedimento legislativo, alla nomina dei membri della Commissione e all'approvazione delle spese agricole) mentre, in Consiglio, vige tutt'ora, in vari casi (8), l'obbligo del voto all'unanimità (ad es. in materia ambientale), con la conseguenza che spesso il processo decisionale si inceppa.

Queste carenze nelle procedure decisionali comunitarie vanno ascritte alle interconnessioni e alla complementarità che caratterizzano il rapporto Comunità-Stati membri. In luogo di una struttura federale tradizionale (con la sua chiara ripartizione di competenze fra l'entità sovraordinata e i singoli Stati federati) nella CEE si sono instaurate forme di cooperazione di nuovo tipo (che abbiamo chiamato in altra sede "federalismo cooperativo") aventi le seguenti tre caratteristiche (9):

- Le decisioni adottate a livello comunitario acquistano sempre maggiore rilevanza: sempre più numerosi sono i settori soggetti ad una disciplina comunitaria. Il Presidente della Commissione, Jacques Delors, dà per scontato che, dopo il 1992, l'80% di tutte le leggi nazionali in materia economica (e probabilmente anche in materia sociale e fiscale) sarà emanata in applicazione di norme comunitarie (10).
- In diversi settori della politica comunitaria la CEE non dispone se non di competenze parziali o non ne dispone affatto. Questa lacuna viene spesso colmata ricorrendo ad un "accorpamento" di competenze nazionali e comunitarie, nel senso che certe competenze vengono esercitate congiuntamente in base a procedure istituite di volta in volta (11). Fra gli esempi che si possono citare, ricordiamo la politica economica e monetaria, la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e la politica della formazione.
- L'obbligo del voto all'unanimità in vari settori della politica comunitaria rende il processo decisionale della CEE un esercizio farraginoso e defatigante. Per di più, stante il

ruolo subalterno del Parlamento, che pure viene eletto direttamente dai cittadini europei, questo processo decisionale non può vantare una piena legittimità democratica.

Se vogliamo davvero che l'Europa vada avanti è necessario sanare queste carenze della struttura istituzionale comunitaria.

II. Come andare avanti? Tre modelli per il futuro dell'Europa

Giunta a questo punto del suo cammino, la Comunità europea si trova di fronte tre strade, corrispondenti a tre modelli ipotizzabili per il suo avvenire.

1. Il primo modello consiste in una più intensa cooperazione fra i governi degli Stati membri - soprattutto in campo economico - senza dar vita a forti strutture decisionali a livello europeo. In altri termini, quando si tratta di risolvere problemi importanti, gli Stati membri rispondono alla necessità di un'azione comune ponendo in essere, in ogni singolo caso, soluzioni concordate, senza peraltro rinunciare all'esercizio, in ultima istanza, del proprio potere di decisione. In questo modello, al P.E. non spetta alcun ruolo trainante.
2. Il secondo modello prevede il trasferimento alla Comunità delle strutture federali tradizionali alla stregua di quanto avviene in certi Stati membri: in pratica, sulla base di una costituzione europea viene istituito un Governo europeo responsabile dinanzi al Parlamento.
3. Nella terza ed ultima ipotesi, infine, si mira a sviluppare e potenziare pragmaticamente le attuali strutture della Comunità senza fare riferimento a modelli nazionali. Idee come la "integrazione per tappe" o la "Europa a due (o più) velocità" ne possono costituire possibili applicazioni. Beninteso, resta sempre valido l'obiettivo di un processo decisionale soggetto al controllo democratico.

Tutti e tre questi modelli si ritrovano nelle dichiarazioni di eminenti uomini politici degli Stati membri. Il primo modello (la cooperazione intergovernativa), particolarmente caldeggiata dall'attuale governo britannico, non offre, per tedeschi e italiani, un fondamento adeguato per il futuro dell'Europa(12).

Le considerazioni che seguono riguardano quindi unicamente la seconda e la terza opzione: "trasferimento alla CEE del tradizionale modello federale" e, rispettivamente, "sviluppo e potenziamento pragmatico della CEE".

A sostegno della finalità perseguita dal tradizionale modello federale si possono citare vari argomenti (13): il grande prestigio del Parlamento costituisce una sufficiente legittimazione per le decisioni politiche che verrebbero adottate; la creazione di un governo europeo significherebbe anche maggiore efficienza decisionale. Il principio federalistico garantisce, inoltre, grazie alla delegazione delle competenze che ne è il corollario, l'autonomia ed il rilievo politico del livello "inferiore" in molti settori di azione. Nella Repubblica federale, i Länder hanno competenze in settori come l'ordine pubblico, la cultura, l'istruzione-formazione. Tutte queste considerazioni inducono a tentare - in tempi i più brevi possibile - il balzo verso l'Unione europea basata su una costituzione federale europea. Il sistema federale è già stato collaudato nella RFG e ha dimostrato che molte critiche, pur teoricamente fondate, nella pratica non sono andate a segno.

Bisogna però ammettere che in qualche Stato della Comunità esiste una vistosa opposizione contro una siffatta trasformazione della CEE. Dal momento che tutti e tre i Trattati istitutivi prevedono che le modificazioni ai Trattati stessi debbano essere decise all'unanimità e con l'assenso dei Parlamenti nazionali, l'unanimità per la trasformazione della CEE in una Unione europea di tipo federale è di là da venire.

La situazione odierna è dunque quella in cui si trovava la Commissione istituzionale del PE allorchè cominciò ad elaborare (nel 1982-1984) il suo progetto di Trattato per la creazione dell'Unione europea. L'articolo 82 del progetto istituisce un meccanismo inteso a impedire che la volontà divergente di certi Stati membri blocchi troppo a lungo il progresso verso l'Europa: appena il progetto di Trattato sia stato ratificato da una maggioranza di Stati membri la cui popolazione rappresenti i 2/3 della popolazione della CEE, i governi degli Stati favorevoli all'Unione decidono di comune accordo che il Trattato entra in vigore. Lo scopo di questa disposizione è fin troppo evidente: esercitare una pressione politica sugli stati recalcitranti, in modo che questi si allineino sul voto degli altri. Tuttavia, questa strategia non è del tutto soddisfacente, visto che i rapporti tra CEE e Unione europea - nel caso di coesistenza delle due organizzazioni - non è stato ancora chiarito adeguatamente.

Il consenso di tutti gli Stati membri - premessa necessaria alla trasformazione della Comunità in un'Unione europea degna di questo nome - non è imminente; si può dunque percorrere la strada indicata nel terzo modello (senza peraltro perdere di vista la "grande soluzione"): portare avanti pragmaticamente la Comunità e adoperarsi per un potenziamento delle sue strutture istituzionali. Particolare rilievo assume al riguardo l'idea dell'"integrazione per tappe", che l'allora Primo Ministro belga Leo Tindemans aveva proposto alla fine del 1975 ai colleghi del Consiglio nel suo "Rapporto sull'Unione europea". Tutti i membri decidono insieme chi può andare avanti subito e chi può venire dopo. L'Atto unico europeo, nel dare facoltà agli Stati membri di "staccarsi dal gruppo" (per esempio adottando disposizioni derogatorie rispetto a misure di armonizzazione - articolo 100 A CEE -) non contempla alcun obbligo per lo Stato "ritardatario" di riguadagnare il terreno perduto.

III. L'Unione europea come prospettiva per l'avvenire

Quarant'anni di storia della costruzione europea hanno dimostrato quanto sterile sia puntare tutto su un'unica strategia, magari decisa unilateralmente, per sviluppare le strutture esistenti; è consigliabile, piuttosto, restare fedeli a un'idea-guida (un'Unione europea ispirata al modello federale) e sfruttare ogni opportunità per raggiungere questo obiettivo nel suo complesso, ora attraverso la politica dei piccoli passi, ora con il classico balzo in avanti. Una linea strategica che si fondi sul "tutto o niente" può andare al fallimento, con conseguenze imprevedibili per le realizzazioni già acquisite.

L'Unione europea che vogliamo realizzare è caratterizzata da queste tre finalità essenziali e irrinunciabili (14):

1. Il processo decisionale della futura Unione dovrà rispondere sia al requisito della legittimità democratica sia a quello dell'efficienza. Presupposti irrinunciabili in tal senso sono la piena parità di potere decisionale del Parlamento europeo in sede legislativa e di approvazione del bilancio, tanto sul piano delle entrate che su quello delle spese.
2. L'attribuzione delle competenze all'Unione deve mirare ad una ragionevole ripartizione dei compiti istituzionali fra

essa e gli Stati membri ed essere definita con maggiore precisione di quanto sia dato osservare nella pratica (e, anche, nel relativo progetto di Trattato che il P.E. propose il 14 febbraio 1984). L'Unione dovrebbe prendere sotto la propria responsabilità i settori nei quali l'interesse dei popoli è meglio servito da una azione comune anzichè dal mantenimento di competenze nazionali e specialmente in settori in cui

- esistono problemi trasfrontalieri, irrisolvibili sul piano nazionale (difesa dell'ambiente, trasporti),
- si rafforza la posizione negoziale degli Stati membri dell'Unione (relazioni esterne, aiuti al PVS, sicurezza, energia),
- sono prevedibili abbattimenti della spesa pubblica nazionale (per es. attraverso la cooperazione in aree quali ricerca, tecnologia, industria e difesa),
- sia possibile potenziare, a beneficio dei cittadini europei e nel quadro dell'Unione, una serie di attività comuni o coordinate già avviate dagli Stati membri (mercato interno, cooperazione politica, unione economica e monetaria).

3. L'Unione europea deve essere istituita con apposito trattato e con l'intervento responsabile del P.E.

L'Unione dovrà possedere le caratteristiche di una comunità di valori e di solidarietà, democratica e amante della pace: ciò sarà possibile se riceverà mezzi adeguati per la difesa dei diritti dell'uomo e per la garanzia della giustizia sociale (per es. attraverso la politica sociale, regionale e dell'occupazione). Le decisioni dovranno essere prese, per quanto possibile, a livello nazionale e, per quanto necessario, a livello europeo. Qualsiasi cambiamento nella CEE deve ispirarsi a questi indirizzi di fondo.

IV. Necessità di una "strategia a medio raggio"

Fintanto che l'opposizione di certi Stati membri impedirà la creazione di un'Unione europea, sarà necessario avviarsi sulla strada delle riforme anche parziali. A tal fine ci sembra

opportuno - parallelamente all'impegno per la realizzazione di una costituzione europea - precostituire concettualmente anche una strategia per un ulteriore sviluppo pragmatico e per il rafforzamento delle strutture comunitarie che già esistono.

Il fulcro di questa elaborazione concettuale è il terzo Parlamento eletto dal suffragio diretto dei cittadini europei nel giugno 1989: esso è il soggetto istituzionale capace di proporre soluzioni precorritrici e accettabili per tutti i movimenti politici presenti a livello nazionale e regionale e che, inoltre, può contare su una legittimazione direttamente attinta dalla volontà dei cittadini europei. Proponiamo dunque che il Parlamento europeo:

- a) rielabori immediatamente il progetto di Trattato istitutivo dell'Unione europea presentato il 14 febbraio 1984 tenendo conto delle reazioni che esso ha suscitato negli Stati membri,
- b) approfitti di tutte le possibilità offerte dalle vigenti disposizioni di diritto comunitario, in primis delle nuove procedure istituite dall'Atto unico europeo,
- c) predisponga inoltre concrete modifiche dei Trattati in modo da investire le sedi più qualificate, come le conferenze intergovernative già in calendario o i parlamenti nazionali, nei modi che indicheremo più avanti.

Questa strategia a medio raggio che siamo venuti tratteggiando è una strada finora alquanto trascurata dal P.E. (15) pur corrispondendo alla particolare natura della trama istituzionale della CEE, fondata su un accorpamento di competenze nazionali e comunitarie sulla base di un contemperamento dei rispettivi interessi. Il P.E. deve, da un lato, dar voce alle proprie richieste nei "pacchetti" che la Comunità adotterà in futuro e, dall'altro, deve cercare alleati che sostengano le sue posizioni, soprattutto nel Consiglio dei Ministri e nei Governi e Parlamenti.

Una siffatta "strategia a medio raggio" consiste in un procedere graduale verso traguardi posti sempre più in alto. Quel che importa tener presente è che, come ci insegna l'esperienza, i grandi passi in avanti nell'unificazione europea, si sono fatti sempre nell'ambito dei c.d. "pacchetti", cioè ricorrendo a soluzioni globali in cui finalità e interessi dei partecipanti si sono sommati e contemperati (si pensi a l'istituzione della politica agricola e commerciale comune nel 1957 e al mercato interno e all'innalzamento delle dotazioni dei fondi strutturali con l'Atto Unico Europeo nel 1986).

Per il futuro immediato è in calendario una serie di incontri e di negoziati in cui verranno affrontate questioni collegate alle riforme istituzionali: in quelle sedi, da parte tedesca e italiana potrebbe essere avanzata una serie di richieste pregiudiziali di natura istituzionale:

- nel 1992 dovrà essere riesaminata la parte dell'Atto unico riguardante la Cooperazione politica europea;
- il piano Delors prevede la convocazione di una conferenza intergovernativa per la creazione di un'unione economica e monetaria;
- la Quarta Convenzione di Lomé richiede, per entrare in vigore, la preventiva ratifica dei parlamenti nazionali: potrebbe essere, questa, l'occasione per allargare il dibattito all'esigenza di ulteriori riforme (p. es. l'inserimento del Fondo europeo di sviluppo nel bilancio comunitario);
- l'esame delle domande di adesione dell'Austria e della Turchia implica una riflessione globale ed approfondita sull'identità stessa e sul ruolo che la Comunità intende darsi.

In occasioni simili sarebbe opportuno presentare - peraltro senza arrivare a tensioni eccessive - precise esigenze di carattere istituzionale che potrebbero tradursi in realtà a seconda dell'impegno politico che le sosterrà. Un elenco delle richieste fondamentali da sollevare nelle sedi sopra indicate può essere il seguente:

- a) partecipazione paritaria del P.E. al procedimento legislativo comunitario e alla conclusione di tutti i trattati internazionali;
- b) potere di codecisione del P.E. nella nomina della Commissione;
- c) trasferimento al P.E. di tutte le competenze in materia di bilancio;
- d) diritto di iniziativa legislativa del P.E. in tutti i settori di competenza della CE;
- e) diritto del P.E. di esperire dinanzi alla Corte di giustizia della CE ogni tipo di ricorso contemplato dai Trattati;

- f) istituzione del principio del voto a maggioranza come regola generale per le deliberazioni del Consiglio;
- g) sviluppo della Cooperazione politica europea nel senso di una politica comune nelle relazioni internazionali e nel campo della sicurezza;
- h) consacrazione dei diritti fondamentali nei Trattati.

Nella realizzazione dell'Unione europea la Repubblica Federale di Germania e la Repubblica italiana, membri fondatori della Comunità, da sempre fortemente impegnati nella costruzione comunitaria, hanno un ruolo speciale da svolgere.

V. L'impegno dell'Italia e della Repubblica Federale di Germania nel processo di Unione europea

Dopo la seconda Guerra mondiale alcuni uomini politici della Repubblica Federale e dell'Italia si sono impegnati con coerenza per l'unificazione europea, sempre sorretti, in entrambi i paesi, da un'ampia base pro-europea. Stando ad una indagine dell'ottobre-novembre 1988 il 90% degli italiani e il 78% tedeschi interrogati si sono dichiarati fondamentalmente d'accordo con l'idea dell'Unione europea (16).

In tutta una serie di casi sono nate alleanze - tacite o palesi - tra rappresentanti dei due stati per promuovere a grandi passi l'unità dell'Europa. Si pensi a De Gasperi e ad Adenauer, che già nel 1951 cooperarono strettamente per la fondazione della CECA (17). Nel 1981 - 1983, col Piano Genscher-Colombo (allora Ministri degli Esteri dei due paesi) vennero sollecitati decisivi progressi europei soprattutto in politica estera (18) e fra il 1982 e 1984, nell'ambito del P.E., intorno a Spinelli, Ferri, Zecchino, Seeler e Pfennig si creò un consistente gruppo di eurodeputati dei due paesi, unito dall'obiettivo comune di portare avanti l'unificazione dell'europa sulla base di una costituzione europea (19).

La Repubblica Federale di Germania e l'Italia fanno parte da sempre dei paesi cui sta particolarmente a cuore la crescita pacifica e comune dell'Europa. Questo stato di cose è dovuto, in parte, al nostro comune retaggio culturale; inoltre, è probabile che alla migliore intesa italo-tedesca contribuiscano il turismo sempre più diffuso e i cittadini dei nostri due paesi che vivono e lavorano nell'altro.

Occorre in ogni caso rilevare che, nei due paesi, vi sono state e sussistono tuttora rilevanti differenze nell'esprimere l'entusiasmo per questa idea e nella percezione soggettiva degli obiettivi e dei metodi per realizzarla. Mentre gli Italiani sono per riforme rapide e globali, spesso i Tedeschi sono a favore di piccoli passi concreti. Questa situazione trova riscontro nelle varie indagini svolte dalla Commissione e pubblicate nell'Eurobarometro: ad esempio nell'aprile 1988 il 68% degli Italiani contro il 43% solamente dei Tedeschi si sono espressi a favore di un governo europeo responsabile di fronte al P.E. (media CEE: 49%) (20); nello stesso mese, il 74% degli abitanti dello Stivale, contro il 49% soltanto dei Tedeschi, consideravano positivamente la realizzazione del mercato interno.

Il grande entusiasmo degli italiani per l'idea europea si è manifestato anche recentemente in occasione delle elezioni europee del giugno 1989. In un referendum svoltosi parallelamente alle elezioni europee, l'88% degli italiani si è espresso a favore della conversione dell'attuale Comunità in una Unione europea, con relativo mandato costituente al P.E. (21). Nella campagna elettorale per le elezioni europee in Germania Federale non si è invece quasi parlato di simili progetti di espansione e di rafforzamento della CEE: l'attenzione degli elettori tedeschi si è chiaramente concentrata su questioni esclusivamente interne. Tuttavia, quel 18 giugno 1989 si è registrato un aumento percentuale dei votanti nella RFT pari al 5,6% (dal 56,8 al 62,4%) rispetto alle elezioni del 1984. Questo fenomeno può essere interpretato come una ripresa dell'interesse dei cittadini tedeschi per la problematica europea e per il P.E. anche nella prospettiva del mercato unico del 1992.

Il quadro generale appare quindi favorevole ad un impegno più intenso dei nostri due paesi per lo sviluppo futuro della Comunità europea. Il coordinamento dell'azione italo-tedesca per l'attuazione delle riforme che auspichiamo, sia per quanto riguarda la revisione generale dei trattati ("Costituzione europea"), sia nel senso della "strategia intermedia" da noi prefigurata, potrebbe basarsi sui seguenti elementi:

- i parlamenti dei due paesi preannunciano, con un congruo anticipo, la loro intenzione di accogliere modifiche degli attuali Trattati solo se tali modifiche conferiscono maggiori poteri al P.E.,
- i governi dei due paesi esercitano la loro influenza in tal senso sugli stati con cui intrattengono relazioni particolarmente intense (la Germania con la Francia, l'Italia

con i Paesi del Mediterraneo);

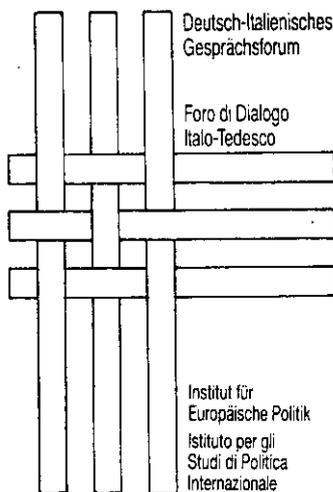
- gli europarlamentari tedeschi e italiani avviano prontamente, nell'ambito del P.E., una nuova iniziativa per l'attuazione di riforme istituzionali;
- le forze politiche, sociali e associative dei due paesi difendono vigorosamente le posizioni sopra illustrate sia nei confronti dei rispettivi Governi sia nei confronti dei rispettivi gruppi parlamentari e delle rispettive controparti politiche negli altri stati della Comunità.

L'obiettivo di fondo è la mobilitazione dell'opinione pubblica per far progredire la costruzione europea. Le inchieste di opinione cui abbiamo fatto cenno dimostrano che esiste, in entrambi i Paesi, una grande disponibilità nei confronti di questo obiettivo.

L'EUROPA DI DOMANI: LE TENDENZE DELL'OPINIONE PUBBLICA E IL DIBATTITO SUL MODELLO DA COSTRUIRE

Prof. Dr. Rudolf HRBEK

Institut für Politikwissenschaft, Universität di Tubinga,
Membro del Comitato Scientifico IEP



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro II:

Orientamenti politici ed evoluzione
istituzionale della Comunità Europea

Indice

Introduzione

- I. Il punto di partenza: il collegamento della Repubblica Federale Tedesca con l'Occidente come una decisione politica costituzionale
- II. I segnali di un nuovo atteggiamento nei confronti della CEE
- III. Temi e modelli ideali nella discussione sulla politica comunitaria nella Repubblica Federale Tedesca
 1. Gli obiettivi del processo di integrazione e la configurazione istituzionale della Comunità
 2. Le strategie per un proseguimento del processo di integrazione e per lo sviluppo della CEE
 3. L'importanza del principio di sussidiarietà
 4. Il carattere della CEE ed i punti focali della politica comunitaria
- IV. Le posizioni all'interno dell'attuale dibattito sulla politica comunitaria
 1. Atteggiamento generale nei confronti della CEE e della politica di integrazione
 2. Le posizioni dei partiti di fronte alle elezioni dirette del 1989
 3. Le grandi organizzazioni ed il mercato interno
- V. Conclusioni

Note

INTRODUZIONE

Il processo di integrazione europea non ha mai avuto un tracciato perfettamente rettilineo, ma ha attraversato alti e bassi, successi e periodi di stasi, delusioni e sconfitte. A molti tratti di questo processo di unificazione politica il cronista potrebbe applicare la definizione di "crisi". Alcuni analisi scientifiche sono giunte alla conclusione che la "crisi" è una componente necessaria del processo di integrazione (1). Secondo questa tesi la collaborazione istituzionalizzata ed il graduale "concretere" degli Stati sarebbe un processo difficile e contemporaneamente molto sensibile, che non potrebbe svilupparsi in modo aproblematico.

Molteplici sono i fattori che influenzano il processo di integrazione (2):

- all'interno degli Stati coinvolti in questo processo ci sono atteggiamenti di principio e interessi concreti degli attori più diversi che non sempre concordano o seguono le stesse linee direttrici. Tutti cercano di imporre le proprie idee ed i propri interessi o per lo meno di evitare di essere danneggiati dal processo di integrazione. Se nella discussione politica intervengono tematiche totalmente nuove, come è successo negli ultimi tempi con le istanze ecologiche, tutti i sostenitori di queste nuove posizioni si chiedono se le stesse saranno appoggiate o meno dal processo di unificazione;
- grande importanza rivestono i fattori esterni, quindi le situazioni e gli avvenimenti che si verificano in un ampio raggio internazionale attorno alla regione soggetto del processo di integrazione: pensiamo alla politica delle potenze mondiali ma anche alla evoluzione di situazioni ben più vicine (nel caso della CEE quindi gli sviluppi negli Stati dell'EFTA o dell'Europa centrale ed orientale), nonché i rapporti economici internazionali. Tutto questo rappresenta una sfida per gli Stati coinvolti nel processo di integrazione che devono reagire, ma forniscono delle risposte che non sempre coincidono.

Fino a poco tempo fa, all'inizio degli anni 80, si parlava di una crisi profonda all'interno della CEE. Gli osservatori stranieri, dagli Stati Uniti ad esempio, avevano coniato un'espressione: la "Euro-sclerosi" (3), negando alla Comunità la capacità di fornire risposte comuni, convincenti a problemi importanti. Secondo loro la CEE non aveva più dinamismo e quindi non aveva più futuro. Poco tempo dopo il quadro è radicalmente cambiato, e la nuova espressione conosciuta negli USA di "fortezza Europa" (4) è un indizio inequivocabile. La CEE si presenta robusta e piena di forza, in pieno dinamismo, una potenza da

prendere molto sul serio nei rapporti (economici) internazionali. Questo cambiamento va attribuito all'Atto Unico Europeo (AUE) con gli emendamenti ed i completamenti dei Trattati CEE, nonché alla fortunata attuazione del cosiddetto "pacchetto Delors" e, non da ultimo, al programma per il completamento del mercato interno della CEE alla fine del 1992.

Il processo di integrazione della CEE ha senza dubbio raccolto dei successi e quindi ha avuto delle tappe positive. Ma nessuno sa quali saranno le prossime tappe e in che modo il processo continuerà. Esistono dei programmi ambiziosi (ad es. l'ampliamento dello SME ad una unione monetaria (5) o il varo di una carta sociale CEE (6)), esiste una doppia sfida per i futuri rapporti con gli Stati dell'Europa centrale e orientale nel segno di riforme e cambiamenti radicali (pensiamo in particolare alla situazione ungherese e polacca (17)) ed EFTA. Le possibilità di riuscita, di stasi, di insuccesso sono molto prossime le une alle altre: una prognosi affidabile non è possibile.

Questa situazione ci fornisce lo spunto per riflettere sul futuro della CEE e dell'Europa. Si tratta di effettuare l'analisi di modelli ideali (8); quindi presentazioni di valori e di orientamenti politici centrali, di obiettivi e strategie mirate a determinati interessi con i relativi accenti e priorità. Si tratta della posizione delle élites politiche e di quello che viene articolato in seno all'opinione pubblica.

Il tutto, elemento questo da non dimenticare, sulla scia di un processo di comunicazione sottoposto ad un alternarsi di influssi: l'opinione pubblica è fortemente improntata dai governanti in carica, che a loro volta, nei loro interventi e nelle loro azioni, reagiscono a tendenze, richieste e istanze della società.

Questa relazione intende delineare ed analizzare lo scenario nella Repubblica Federale Tedesca, soffermandosi con maggiore attenzione sulle idee, sugli interessi e sulle istanze che potrebbero essere importanti per il futuro della CEE.

I. IL PUNTO DI PARTENZA: IL COLLEGAMENTO DELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA CON L'OCCIDENTE COME UNA DECISIONE POLITICA COSTITUZIONALE (9)

I responsabili politici occidentali delle tre zone di occupazione in Germania negli anni 1948/49 furono concordi nel ritenere che la fondazione di uno stato liberal-democratico tedesco-occidentale avrebbe rappresentato una scelta valida di politica estera: il nuovo stato avrebbe avuto una sua po-

sizione nella comunità occidentale che si stava formando. Questa decisione a favore di un collegamento con le potenze occidentali è ancorata nel diritto costituzionale:

- nel preambolo della Costituzione viene definito come un obiettivo della politica tedesca: "per servire alla pace del mondo come membro a pari diritto di un'Europa unita";
- l'art. 24 comma 1 della Costituzione recita: "la Repubblica Federale può cedere mediante una legge i diritti sovrani ad organismi sopra-nazionali": dal dibattito sulla Costituzione emerge inequivocabilmente la posizione che la predetta cessione di diritti sovrani è stata pensata specificatamente per la creazione di una comunità europea frutto di un processo di integrazione europeo (inizialmente rivolto all'Europa Occidentale).

Queste considerazioni di tipo giuridico- e politico-costituzionale non sorprenderanno se si ricorderà che le forze politiche responsabili della Germania Occidentale erano convinte che una alleanza del nuovo stato con le potenze occidentali avrebbe sorretto la realizzazione di importanti obiettivi politici (10):

- il mantenimento della pace e la garanzia di sicurezza. L'unione degli Stati europei avrebbe dovuto inibire radicalmente conclusioni violente dei contrasti di opinione e l'insorgere di conflitti creando una zona di collaborazione sempre più stretta. L'unione avrebbe dovuto inoltre creare un bastione efficace contro la politica di espansione dell'Unione Sovietica, percepita come minacciosa, garantendo sicurezza nei confronti delle pressioni e delle pretese militari e politiche del comunismo;
- la attuazione della ricostruzione economica. Dalla creazione di un ampio spazio economico i politici tedeschi speravano di ricavare gli impulsi per una crescita economica, che a sua volta avrebbe costituito la base per una maggiore giustizia sociale. A questo si riacciava la speranza di poter eliminare la discriminazione economica delle zone occidentali nell'ambito di una comunità economica che abbracciasse l'Europa occidentale;
- il raggiungimento di una equiparazione giuridico-politica. Anche dopo la fondazione della Repubblica Federale la politica tedesca era assoggettata a limitazioni: le forze di occupazione si erano riservate una serie di diritti nonché di possibilità di controllo e di intervento. Gli attori politici tedeschi si aspettavano che tali discriminazioni venissero gradualmente abbattute e che alla Repubblica Federale venisse concessa l'equiparazione anche in ambito internazionale;

- costituzione e rafforzamento dell'ordinamento politico della Repubblica Federale come libera democrazia e stato sociale di diritto. Nella impossibilità di prevedere se la neo-nata Repubblica Federale avrebbe consentito la creazione di un ordinamento democratico - dopo il fallimento della Repubblica di Weimar - si è pensato che l'inserimento in una comunità di democrazie occidentali avrebbe fornito un prezioso appoggio agli sforzi in tal senso. Anche in considerazione della posizione strategica della Repubblica Federale nel punto di incontro delle zone di influenza e di pretese di potere dell'Unione Sovietica l'appartenenza ad una comunità di "valori" occidentali è stata intesa come una garanzia supplementare per la realizzazione di una stabilità politica;
- ripristino dell'unità tedesca. Con il consolidamento dei rapporti politici ed economici nella Repubblica Federale, attesi sin dalla fondazione della Repubblica e delle sue alleanze occidentali, la grande maggioranza dei protagonisti della politica tedesca ritenne di poter fornire un prezioso contributo al ripristino dell'unità nazionale.

Ci fu chi sperò che il consolidamento avrebbe esercitato un effetto di attrazione nei confronti dell'Est, a cui non sarebbero riusciti a sottrarsi nè l'URSS nè la Repubblica Democratica Tedesca, e ci fu ampio consenso sul fatto che una soluzione del problema tedesco sarebbe stata possibile solamente con la approvazione di tutte le forze di occupazione: l'integrazione della Repubblica Federale con l'Occidente avrebbe dovuto creare e garantire un clima di fiducia e di sostegno da parte delle potenze occidentali per le richieste di Bonn. Proprio perchè - e sino a quando - alla Repubblica Federale sono vietate iniziative singole è tanto più importante potersi assicurare la solidarietà dei partners.

La ragion di stato, tenendo conto di questi obiettivi e delle situazioni che si erano andate verificando nei primi anni dopo la guerra, impose alla Repubblica Federale l'alleanza con le potenze occidentali (11). Alla decisione di base seguirono altri passi graduali con l'adesione della Germania alla Comunità Europea composta a quei tempi di 6 Stati (inizialmente la CECA, poi nel 1957 la CEE e l'Euratom).

Nulla è cambiato nel corso di questi anni nel riconoscimento di principio di un legame con l'Occidente e quindi anche nell'apertura nei confronti della CEE e nella disponibilità ad appoggiare lo sviluppo del mercato comune.

Mentre però nei primi anni dell'integrazione europea i 6 Stati fondatori consideravano la Repubblica Federale come un "alunno modello", ed effettivamente questa operava come tale, ora essa è diventata un membro assolutamente "normale".

Cioè: la politica comunitaria viene portata avanti in modo pragmatico e spassionato e di volta in volta la Germania esamina fino a che punto gli interessi tedeschi vengono convenientemente salvaguardati nel quadro dello sviluppo della CEE.

II. I SEGNALI DI UN NUOVO ATTEGGIAMENTO NEI CONFRONTI DELLA CEE

Questo mutato atteggiamento si è andato delineando a partire dall'inizio degli anni '80 quando le discussioni di politica europea hanno cessato di avvenire all'insegna dell'euforia - già negli anni '70 si erano avuti dei sintomi di questo fenomeno - ed anzi si stavano facendo strada i segni palesi di una "stanchezza d'Europa" (12).

1. Furono espresse in alcune occasioni delle critiche in parte anche molto dure, nel corso delle discussioni di politica europea, sull'immagine della CEE, sui risultati della politica comunitaria nei singoli settori, sulle conseguenze per la Germania di una partecipazione al mercato comune.

- La CEE appariva come una comunità incapace ormai di agire, paralizzata e paralizzante, inetta ad affrontare i pressanti problemi del momento. Una controversia protratta per anni senza esito tra gli Stati membri sul sistema di bilancio ed una distribuzione ineguale degli oneri tra gli Stati membri rafforzarono i critici nelle loro convinzioni, come peraltro avevano fatto la mancata riforma della PAC, considerata necessaria da molto tempo, e la mancata realizzazione di azioni comunitarie in settori importanti come la politica tecnologica da un lato e quella ambientale dall'altro (13).

- Gli obiettivi preferiti dei commenti critici erano - in modo praticamente concorde in tutte le discussioni - la politica agricola comune, che aveva provocato eccedenze in continuo aumento e il cui finanziamento aveva portato la Comunità ai limiti delle possibilità finanziarie, minacciando addirittura il collasso economico. Il finanziamento delle scorte non commercializzabili venne fustigato come spreco economicamente inaccettabile di risorse pubbliche.

- In questo contesto il dibattito tedesco sulla politica comunitaria fu per lungo tempo caratterizzato dall'espressione "la Germania ufficiale pagatore" per l'Europa. Anche le comunicazioni della Bundesbank e gli in-

terventi del governo federale avevano risvegliato nell'opinione pubblica l'impressione che la Repubblica Federale fosse un pagatore netto, cioè versasse nelle casse comunitarie molto più di quello che lo stato tedesco riceveva attraverso i vari fondi. La discussione fece emergere come l'appartenenza alla CEE veniva giudicata dall'opinione pubblica sensibile alle questioni e agli interessi politici in base a considerazioni di costo/beneficio. La discussione comunque non teneva conto del fatto che l'utilità di una partecipazione alla CEE non può essere valutata in termini di puri trasferimenti dal bilancio comunitario (14).

- La critica al ruolo dello stato tedesco come "pagatore" si ricollegava ad alcuni appunti sull'insufficiente stabilità di orientamenti della politica economica degli altri Stati comunitari. Espresso in termini esasperati si affermava che alla lunga è inaccettabile che la Repubblica Federale debba rispondere in ampia misura per gli errori economici e per le omissioni degli altri Stati.
- Alla fine nell'opinione pubblica si era fatta strada la convinzione di una Commissione a Bruxelles con un apparato burocratico elefantiaco, un lusso troppo costoso tenuto conto della incapacità o della lacunosità nel risolvere i problemi. Anche in questo caso dobbiamo annotare come tali giudizi limitativi siano stati alimentati da interventi (poco meditati?) pubblici di politici in carica (15).

2. Questo clima di opinione delle discussioni sulla politica comunitaria trovò un puntuale riscontro nei risultati elettorali per l'elezione diretta del P.E. nel 1984 (16). Inchieste di opinione (17) realizzate nel periodo immediatamente precedente le elezioni avevano permesso di rilevare che malgrado le critiche di cui abbiamo riferito, le conseguenze di un'appartenenza della Repubblica Federale alla CEE venivano valutate in termini positivi. Una chiara maggioranza degli intervistati si dichiarava contraria ad uno scioglimento della CEE, un'altrettanto chiara maggioranza sostenne di considerare valida oggi come in passato la partecipazione al mercato comune, che offrirebbe più vantaggi che svantaggi. Esiste però un'altra indagine di questo periodo (18) in cui più del doppio degli intervistati sostiene che gli svantaggi di una appartenenza alla CEE sono superiori ai vantaggi. Questi scostamenti di posizioni sono spiegabili con la disparità di valutazione del carattere della CEE. Coloro che in essa vedono prioritariamente una comunità economica funzionale sono più inclini ad un giudizio negativo, mentre co-

loro che vedono nella CEE una "comunità di valori" traggono dal bilancio una valutazione globale positiva. La diversità di rilevamento è dovuta alla diversa enfasi posta sull'uno o sull'altro aspetto.

Tuttavia questa divergenza nelle risposte rivela anche l'esistenza di un grosso margine di insicurezza nei confronti di una adeguata valutazione della Comunità. Questa incertezza che i partiti impegnati nella campagna elettorale non sono stati in grado di fugare con una convincente campagna di informazione e di mobilitazione, si è tradotta in una partecipazione sensibilmente più modesta rispetto alla prima elezione diretta del 1979: a fronte di un 65,7% nel 1979 la partecipazione alle elezioni scese al 56,8% nel 1984. Certamente la partecipazione alla campagna elettorale può essere considerata anche come una specie di plebiscito dell'elettorato nei confronti dell'immagine e della situazione della CEE: il più ridotto numero di elettori è quindi un chiaro segnale di un atteggiamento scettico nei confronti della Comunità Europea.

Rientrava perfettamente nell'atmosfera dominante di allora il fatto che in riviste e periodici i giornalisti presentassero la Comunità sotto una luce molto negativa (nel settimanale Stern, che ha una tiratura di milioni di copie, nel maggio 1984 comparve un articolo estremamente negativo sulla CEE dal titolo "buttate all'aria la bottega", nei confronti del quale l'allora Presidente della CEE, Gaston Thorn, in una lettera al direttore si era espresso in modo molto preoccupato (19): praticamente si era trattato di una raccomandazione alla astensione dal voto. Un articolo comparso su Welt am Sonntag del 17 giugno 1984 era stato molto esplicito al proposito con un redazionale intitolato "oggi non vado a votare").

3. Il successo relativamente importante del partito dei Verdi alle elezioni europee del 1984 (8,2% dei voti e 7 seggi sugli 81 attribuiti alla Repubblica Federale) sono un indicatore ben preciso di un tipo di critica di fondo alla CEE, che ha molto chiaramente iniziato a trovare un'eco positiva nelle discussioni sulla politica comunitaria.

Tale critica è sorta in collegamento con il cosiddetto "cambiamento di valori" che ha fatto constatare uno "slittamento delle priorità a detrimento di valori quali la sicurezza ed a vantaggio di altri che riguardano elementi come la partecipazione politica, la libertà di espressione, la protezione dell'ecosistema, la tolleranza nei confronti delle minoranze (20)". Riferito alla CEE, ciò si-

gnifica che valori come crescita/rendimento, benessere, consumi, nonché la tendenza ad ordinamenti per aree molto vaste o istituzioni sopranazionali, vengono sottoposti a valutazioni sempre più scettiche. Gli adepti di questa nuova scala di valori, chiamati spesso "postmaterialisti", criticano il fatto che la CEE, secondo il loro parere, si stia avviando a diventare una potenza mondiale altamente centralizzata e al suo posto invocano un'"Europa civile, decentralizzata, delle regioni" e chiedono "un programma alternativo di produzione che consenta finalmente di soddisfare le esigenze sociali degli uomini, auspicando una maggiore democrazia di base ed un comportamento globalmente ecologico nei diversi ambiti politici" (21). In una parte del dibattito comunitario queste posizioni, incentrate su una critica di fondo all'immagine attuale della CEE, giocano un ruolo di crescente importanza: sono i Verdi e gli alternativi che inseriscono tali accenti nella discussione.

4. La critica ed il rifiuto della CEE non sono d'altro canto le uniche posizioni e non monopolizzano certo la discussione in Germania sulla politica comunitaria. Tutti i governi tedeschi hanno concordemente e continuativamente sostenuto che l'appartenenza alla CEE costituisce il fondamento centrale, immutato della politica e dell'esistenza della Repubblica Federale e rispecchia, oggi come in passato, la ragione di stato.

Anche i partiti più seguiti, come i Democratici Cristiani, i Socialdemocratici, i Liberali concordano con questa valutazione di base (22) e non da ultimo i rappresentanti dei grandi gruppi di interesse, come le associazioni degli agricoltori, i sindacati e le associazioni industriali, professano la loro incondizionata adesione alla CEE insistendo sul fatto che non esistono alternative ragionevoli (23).

5. Con il varo dell'Atto Unico Europeo la fase della faticosa discussione durata per molti anni su una possibile riforma della CEE è giunta nel 1986 ad una conclusione positiva. Quasi concordemente l'AUE è stato considerato come un sensibile progresso sulla via dell'integrazione. Contestualmente alla ratifica dell'Atto Unico nella Repubblica Federale Tedesca sono state sollevate tuttavia delle critiche supplementari alla CEE. Tali controversie possono spiegare perchè le procedure di ratifica in Germania si sono protratte inaspettatamente tanto da poter essere concluse solamente nel 1986. Da anni i Bundesländer criticavano il fatto che la CEE prendesse decisioni anche in quei campi che per una distribuzione interna

delle competenze sancita dalla Costituzione sono di esclusiva spettanza dei Länder: a livello comunitario, da parte tedesca partecipano alla presa di tali decisioni solamente i rappresentanti del governo federale. I Länder si vedono ridotto da questa situazione il loro margine autonomo di manovra e temono per la qualità di "stato" dei Länder stessi (24). Il dibattito sulla ratifica è servito loro come spunto per assicurarsi maggiori diritti di determinazione interna sui problemi comunitari (25).

Indipendentemente dagli emendamenti alla procedura decisionale interna tra governo centrale e Länder, questi ultimi hanno sollevato criticamente il quesito se non si possono risolvere e decidere molti problemi in via decentralizzata, perchè non sussiste affatto l'esigenza di trovare una soluzione che coinvolga l'intera Comunità. I governi dei Länder hanno annunciato di voler analizzare attentamente tutti i progetti per vedere se sia necessaria una regolamentazione unitaria a livello comunitario e quali effetti questa potrebbe avere sulle competenze e sui margini di manovra dei Länder stessi. Questo approccio di principio, critico, da parte dei Länder, motivato dal peculiare ordinamento federativo della Repubblica Federale, ha dato adito a preoccupazioni - sia all'interno dello Stato tedesco che presso altri Stati membri - per la possibilità che i Länder frenino il processo integrativo. Indubbiamente nel dibattito comunitario si è inserito un nuovo elemento.

6. Dalla metà degli anni ottanta un nuovo elemento è venuto ad inserirsi nella discussione: il problema cioè della compatibilità di altri progressi sulla via della integrazione con l'obiettivo del ripristino della unità tedesca (26). Da un lato abbiamo un problema che è primariamente di diritto costituzionale, risultante dall'accostamento dei due obiettivi, ripristino dell'unità tedesca o meglio, applicazione del diritto di autodeterminazione per tutti i tedeschi da un lato, e la meta, di un'Europa unita, dall'altro. L'approfondimento ed il perfezionamento della Comunità Europea, ci si chiede, non porterà alla situazione per cui la Repubblica Federale rappresentata dal rispettivo governo perderà qualunque margine di manovra per risolvere il sempre aperto problema tedesco?

Nelle discussioni di politica spicciola emerge facilmente il problema se non si debba dare priorità agli sforzi per superare la divisione delle Germanie piuttosto che impegnarsi ulteriormente sul fronte dell'integrazione. Non da ultimi i Republikaner, che si collocano all'estrema destra dello spettro politico - un nuovo partito con

inaspettati successi elettorali dall'inizio del 1989 - hanno sollevato nella discussione nuovi slogan in questa direzione.

La discussione sulla politica comunitaria nella Repubblica Federale Tedesca ha presentato - e presenta ancora oggi - un quadro estremamente variegato, alcuni potrebbero addirittura definirlo "dicotomico-contraddittorio". L'adesione di principio all'alleanza occidentale e l'appartenenza alla CEE, compresa la volontà di continuare sulla via dell'integrazione, sono rimaste alterate. Parallelamente però gli argomenti che abbiamo citato hanno assunto nella discussione un ruolo non irrilevante: emerge quindi il quesito di quale sarà il futuro ruolo della Repubblica Federale nell'impegno per l'ulteriore sviluppo della CEE. Un chiarimento ci può venire da un'analisi puntuale dei modelli e dei temi ideali della discussione sulla CEE in Germania.

III. TEMI E MODELLI IDEALI NELLA DISCUSSIONE SULLA POLITICA COMUNITARIA NELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA

1. Gli obiettivi del processo di integrazione e la configurazione istituzionale della Comunità

Alla domanda quali siano gli obiettivi del processo di integrazione, quindi le sue finalità, si contrappongono due posizioni contrastanti:

- una prima posizione nega la necessità di definire tale finalità. Sarebbe sufficiente che i governi degli Stati membri della Comunità, che secondo questa tesi verrebbe vista come un contesto piuttosto flessibile, continuassero a collaborare, migliorando i loro rapporti di collaborazione in senso qualitativo. L'unica cosa importante sarebbe quella di risolvere per questa via, in modo possibilmente efficiente, i problemi urgenti; il mirare come risultato del processo di integrazione ad una ben definita costruzione di diritto costituzionale non sarebbe necessario, visto che i protagonisti della collaborazione sarebbero, in prima linea, i governi degli Stati membri.
- La posizione contraria aspira alla costruzione di uno stato federale in cui gli Stati della Comunità, esattamente come nel caso di uno stato federativo - pensiamo alla Repubblica Federale - assumano la posizione di membri. I fautori di una costruzione federale si esprimono generalmente a favore della adozione di un sistema

di governo di tipo parlamentare: di conseguenza la Commissione delle Comunità Europee dovrebbe diventare il governo dello Stato federale responsabile di fronte ad un Parlamento con poteri rafforzati, mentre il Consiglio assumerebbe il ruolo di una Camera. Il peso dei singoli Stati verrebbe in tal modo decurtato.

Una terza posizione sostiene una linea intermedia, evitando le due opzioni già citate che si escludono a vicenda. I rappresentanti di questa terza posizione auspicano l'ampliamento e lo sviluppo della CEE in un'Unione Europea. Non si precisa quello che si intende con tale definizione: il concetto è tenuto volutamente nel vago, il che peraltro spiega come governi degli Stati membri con concezioni molto diverse degli obiettivi abbiano apposto la loro firma sull'Atto Unico. Con "Unione Europea" si deve quindi intendere una configurazione che si differenzia da quella attuale per una maggiore integrazione. Questa idea ci rimanda al carattere della integrazione come processo continuo: in tal modo l'Unione Europea non sarebbe uno stato preciso, definitivo, esattamente definito della Comunità, ma una tappa sempre nuova in un processo duraturo e continuativo, contraddistinto da coinvolgimenti e compenetrazioni sempre più profonde tra gli Stati membri, i loro sistemi economici e sociali, compresa la nascita di una identità sempre più comunitaria, quindi una presa di coscienza di appartenere ad una comunità con nuove qualità politiche e giuridiche, a cui testimoniare la propria lealtà, come nei confronti dello stato nazionale.

Per quanto riguarda la configurazione istituzionale dell'Unione Europea, si prevede un graduale rafforzamento della posizione e delle competenze e funzioni del Parlamento Europeo, il rafforzamento della Commissione ed una intensificazione del dialogo inter-istituzionale tra Consiglio, Parlamento e Commissione.

La prima alternativa, quella di una comunità "allentata" come cornice di rapporti di cooperazione esclusivamente inter-governativi non trova praticamente fautori. Le forze politiche e sociali determinanti concordano nell'affermare che una variante di questo genere non è sufficiente per rispondere all'esigenza di una efficace soluzione dei problemi comunitari (27).

L'alternativa dello stato federale trova sostegno secondo due varianti:

- da un lato il piccolo gruppo di coloro che si esprimono a favore di una realizzazione possibilmente sollecita di questo concetto, dimostrando di volersi attenere sen

za cedimenti agli obiettivi già espressi nei primissimi tempi dopo la guerra nell'ambito dei movimenti europeisti. Si tratta di una piccola minoranza, che certamente non riuscirà ad imporre la propria posizione. La sua funzione sta proprio però nell'additare la necessità di una finalità, nel senso di un traguardo preciso.

La formulazione di questi obiettivi massimalisti ci dà un criterio per misurare il livello di integrazione raggiunto (28).

- Nella seconda variante la costruzione di tipo federale viene proclamata come una meta finale lontana. Il concetto indica un processo più che una meta ben determinata e da codificare istituzionalmente.

Da molti anni diversi governi federali si sono energicamente espressi a favore di uno sviluppo della CEE in direzione di un'Unione Europea trovando ampi consensi, per lo meno da parte dei partiti politici più radicati e dei gruppi di interesse. Se si esaminano con maggiore attenzione gli interventi sulle caratteristiche di tale Unione Europea si noterà chiaramente che questa espressione è usata come sinonimo di progressi convincenti sulla via dell'integrazione.

Se si chiede, come elemento a sostegno dell'integrazione, un rafforzamento del Parlamento Europeo e della Commissione nei confronti del Consiglio, si noterà che questi - almeno tendenzialmente - sono componenti importanti di una costruzione federalistica. I fautori dell'idea dell'Unione Europea non respingono certamente lo stato federale, ma non lo considerano una meta vicina per la politica comunitaria, ma piuttosto una visione, un punto di orientamento per l'azione politica attuale.

2. Le strategie per un proseguimento del processo di integrazione e per lo sviluppo della CEE

I paladini di un obiettivo federalistico secondo la prima variante, che chiedono quindi un grande salto nel tempo più breve possibile in direzione di una costruzione federalistica, puntano tutto sulla strategia costituzionalista, per la quale sarebbe necessario porre, al posto dei Trattati su cui poggiano le Comunità, una Costituzione. E' in fondo la strategia a cui pensava anche Altiero Spinelli, indicata anche nella bozza del Parlamento Europeo per la creazione di un'Unione Europea del 1984 - spesso ricordata come "Progetto di Trattato". La reazione dei politici tedeschi, chiaramente improntata a riserbo e distacco nei confronti del "Progetto di Trattato" del

Parlamento Europeo consente solo una conclusione: che questa strategia non promette alcun successo e praticamente non ha seguaci.

Si dovrà anche ricordare che in occasione della terza elezione diretta nell'estate del 1989, diversamente da quanto è successo in Italia, i cittadini tedeschi non sono stati richiesti di un parere circa il fatto che il Parlamento Europeo nella sua prossima legislatura debba fare energici passi avanti in direzione del varo di una costituzione i cui risultati dovrebbero poi essere ratificati negli Stati membri.

L'obiettivo più sopra indicato, di ampliare ed ulteriormente sviluppare l'attuale sistema CEE in modo graduale e prudentiale, ma contemporaneamente anche mirato, in direzione dell'Unione Europea, corrisponde alla strategia pragmatica dello sviluppo continuativo dell'attuale sistema CEE.

Questa strategia pragmatica di un proseguimento del processo di integrazione presuppone misure molto diverse:

- Commissione e Parlamento dovrebbero prendere atto delle rispettive competenze con maggior autocoscienza e dovrebbero sfruttarle al massimo. In particolare dovrebbero accentuare la loro funzione politica di contrappeso al Consiglio;
- il cosiddetto dialogo interistituzionale tra Consiglio, Commissione e Parlamento dovrebbe essere intensificato con l'obiettivo di giungere ad un migliore equilibrio tra gli organismi comunitari;
- l'attuale coinvolgimento e compenetrazione degli Stati membri, inizialmente solo in campo economico, dovrebbero essere estesi e rafforzati. In questo modo sorgerà una reale "Comunità" in cui i confini tra gli Stati perdano gradualmente di significato;
- in questo contesto l'attuazione del mercato interno - se possibile prima della fine del 1992, data indicata come obiettivo dall'AUE - acquisirà un grosso significato. Alla luce del completamento del mercato unico, quindi della creazione di uno spazio economico unitario, gli Stati membri coinvolti nell'operazione con i rispettivi sistemi economici e sociali, cresceranno assieme (questa è almeno la speranza);
- il proseguimento del processo di integrazione in direzione dell'Unione Europea non richiede solamente la realizzazione del mercato interno, ma anche delle misu-

re complementari, come la creazione graduale di un'unione monetaria, e l'attuazione di iniziative comunitarie in ambito sociale, inizialmente attraverso il varo di una "carta sociale CEE".

Negli ultimi anni i governi tedeschi si sono dedicati a questa strategia senza risparmiarsi, accompagnati in questo dalla approvazione della grande maggioranza del pubblico e delle forze politiche determinanti.

Se si riflette sulle strategie di integrazione, fatalmente il discorso cade su "l'integrazione graduata": alcuni la definiscono "l'Europa a due velocità" o "l'Europa a geometria variabile" (29). L'idea indica il fatto che tutti gli Stati membri debbano consigliarsi su determinate misure, ma concordano contemporaneamente che inizialmente solo alcuni paesi iniziano l'attuazione delle misure. L'idea è nata con il proposito di dare impulso al processo di integrazione nella fase di ristagno, quando cioè gli Stati membri non possono concordare altri passi avanti, per ovviare quindi alla stasi.

A prima vista il concetto sembra affascinante; non si deve però dimenticare che esso cela rischi importanti per tutta la Comunità e quindi anche per un ulteriore sviluppo del processo di integrazione. Se ad esempio soltanto un gruppo di Stati avvia un'azione congiunta in determinati settori, non è assolutamente certo che gli autoesclusi ad una data successiva siano in grado di adeguarsi facilmente. Può infatti succedere che le "avanguardie" abbiano raggiunto livelli tali da risultare irraggiungibili. Un'integrazione graduale di tal genere può dunque celare il pericolo di rafforzare le disparità strutturali. Un secondo pericolo è nella limitazione della solidarietà finanziaria. Quello che gli Stati investono, perchè con azioni comuni anticipano i tempi in determinati settori, non sarà più disponibile per misure comunitarie a cui partecipino tutti gli Stati membri. Ed inoltre si dovrebbe studiare a fondo in che modo il concetto di integrazione graduata sia compatibile con la qualità della CEE di essere una comunità di diritto.

Non si dovrebbe dimenticare che l'idea di una integrazione graduata si applica già in alcuni singoli casi: non tutti gli Stati membri della CEE partecipano allo SME. Completamente diversa si presenterebbe la situazione se l'integrazione graduata diventasse una strategia per lo sviluppo dell'intera comunità. Sono proprio i rischi ed i dubbi che abbiamo espresso a motivare lo scarso numero di fautori di questa idea nella Repubblica Federale. E se di tanto in tanto questa alternativa viene riproposta deve essere interpretata nel senso di uno strumento di pres-

sione da usare nei confronti di interlocutori esitanti all'interno della CEE.

3. L'importanza del principio di sussidiarietà

Sono stati proprio i Länder tedeschi, che sulla scia delle critiche a quelle che ritengono le conseguenze negative di una adesione alla CEE per la loro qualità di stati, ad esigere l'incondizionato rispetto del principio di sussidiarietà nello sviluppo della Comunità. Tale principio afferma che un problema deve essere risolto al livello a lui più adeguato. Applicato alla CEE il principio significa che ogni singolo progetto deve essere esaminato caso per caso per vedere se è necessaria una uniformazione a livello comunitario, oppure se tale uniformazione non sia indispensabile, anzi sia addirittura disfunzionale.

La politica del completamento del mercato unico si estende, ad esempio, dal concetto di armonizzazione delle norme, da un lato, al programma di liberalizzazione dall'altro, che significa un mutuo riconoscimento di ordinamenti molto diversi, che interessano singoli Stati e sono tuttora in vigore.

I sostenitori del principio di sussidiarietà si opporrebbero con vigore ad un'inutile armonizzazione che comporterebbe un appiattimento ed un'equalizzazione straordinariamente dannosi.

La rinuncia all'uniformazione pone però il problema se differenze troppo marcate tra gli ordinamenti dei singoli Stati siano accettabili per la Comunità. Si chiede quindi che in occasione del completamento del mercato interno si definiscano degli standard minimi che debbano essere rispettati da tutti. Quello che succede al di là di questi standard è lasciato ai singoli Stati.

Sembra che l'insistenza dei politici tedeschi sul principio di sussidiarietà abbia suscitato una certa impressione a livello CEE ed abbia attratto nuovi sostenitori. In ogni caso in futuro i Länder tedeschi insisteranno perchè questo principio venga rigidamente osservato. Importanti per loro sono, tra le altre, le possibilità di portare avanti una propria politica strutturale regionale, il che non è sempre possibile secondo gli attuali regolamenti comunitari. Sono quindi in generale vietate le sovvenzioni statali alle singole aziende, che possono essere concesse solamente a condizioni ben precise. Se i Länder si appellano al principio di sussidiarietà anche in questo contesto significa che in ultima analisi vogliono poter avere un proprio ruolo politico (30).

Con questo scenario di sfondo non possiamo non citare il motto "l'Europa delle Regioni" (31). L'idea ed il concetto ad esso sotteso non sono sufficientemente chiari. Una posizione mira a fare delle regioni i moduli costruttivi di un'autentica Comunità Europea, che dovrebbe sostituirsi agli Stati nazionali. Una simile posizione è utopica e irrealistica perchè non tiene in debito conto il fatto che al di sotto del piano dello stato generale esistono delle unità territoriali con un proprio status politico e giuridico, tutte definite come "regioni" anche se molto differenziate. Molto più realistico e corretto è il principio di una collaborazione regionale atta a fornire nuovi impulsi supplementari all'idea di unione europea. Si tratta in fondo di un sostegno supplementare all'integrazione.

I Länder tedeschi sviluppano questa collaborazione regionale con intensità diverse: una volta sono le regioni contigue che collaborano tra loro, in altri casi la cooperazione si estende a regioni molto lontane, ma che presentano una struttura o simile o complementare, elementi questi che sono entrambi un importante presupposto per più stretti rapporti. Un esempio molto istruttivo a questo proposito ci viene fornito dal Land Baden - Württemberg.

4. Il carattere della CEE ed i punti focali della politica comunitaria

Nel quadro di una relazione necessariamente breve rimane spazio solamente per tracciare i punti focali e le linee principali nonché le costanti più significative del dibattito sulla politica comunitaria nella Repubblica Federale. A queste condizioni si ha il seguente quadro.

La stragrande maggioranza delle più importanti forze politiche tedesche ha sostenuto sin dall'inizio come fosse importante che il sistema economico - basato su un ordinamento di mercato con obiettivi sociali ("economia sociale di mercato") - potesse avere valore anche all'interno della CEE in forza delle clausole dei Trattati.

L'adesione ad un sistema liberale e basato sull'economia di mercato è, per questo grosso gruppo di protagonisti della politica, indubbiamente la condizione di base per un impegno della Repubblica Federale in ambito CEE e per lo sviluppo della Comunità in un'Unione Europea (32).

L'accettazione di principio di un ordinamento basato sull'economia di mercato non è senza conseguenze per lo sviluppo interno della CEE e per i rapporti di quest'ultima

con gli Stati terzi. Questo significa, all'interno, la promozione della libera concorrenza e di un ruolo minimo da parte dello Stato, che non deve intervenire nei processi economici con funzione di guida, di comando o di mediazione.

A questa posizione di base si accompagna, nella realizzazione del mercato comune, un atteggiamento scettico nei confronti dei tentativi di armonizzazione troppo diffusa e si avanza piuttosto la richiesta di misure di regolamentazione e liberalizzazione, ossia del mutuo riconoscimento delle normative dei singoli Stati.

Molti paladini di una concorrenza senza distorsioni non possono non notare che tra l'esigenza e la realtà economico-politica esiste un certo divario: anche nella Repubblica Federale il potere pubblico interviene nello sviluppo economico di determinati settori con sovvenzioni.

Per il commercio estero l'adesione ad una teoria liberale significa il rifiuto di misure protezionistiche ed un appoggio incondizionato al libero scambio.

- Altra costante della politica comunitaria tedesca è la richiesta di stabilità nel settore della politica economica e monetaria. In tale contesto la Bundesbank, indipendente dal Governo Federale, ossia la banca centrale della Repubblica Federale Tedesca, viene considerata come un importante presupposto istituzionale per la garanzia di una stabilità economica mediante misure di politica monetaria. Ciò spiega la posizione quasi concordemente sostenuta dalla Repubblica Federale secondo cui una banca centrale europea conseguente all'unione monetaria della CEE dovrebbe essere strutturata sul modello della Bundesbank.

L'esigenza di stabilità economica include anche il rifiuto di programmi statali più o meno vasti: si ritiene anzi che lo Stato debba ritirarsi ancora di più dall'economia. La riprivatizzazione delle aziende, quindi il ritiro dello Stato dalla responsabilità economica di imprenditore, rispecchia questo atteggiamento. La politica economica del governo conservatore di Margaret Thatcher in Gran Bretagna, nonché la correzione di rotta da parte dei socialisti francesi all'inizio del 1980 hanno portato ad un alto livello di omogeneità fra le posizioni sugli obiettivi della stabilità economica e, come risultato, alla convergenza economica.

- Il grande significato che da una serie di anni viene attribuito alle richieste ecologiche proprio nella Repubblica Federale riflette l'esigenza che la CEE conce-

da la massina priorità alle richieste di misure incisive nei confronti della tutela ambientale. Contemporaneamente si è però dovuto ammettere che non si possono applicare norme ambientali molto severe in tutta la Comunità Europea; su pressante richiesta tedesca l'AUE ha adottato una clausola secondo cui ogni Stato membro ha facoltà di imporre norme ambientali più rigide. Il bilancio delle realizzazioni in materia di politica ambientale sarà determinante per l'accettazione della Comunità e della sua politica presso ampie cerchie di elettori e di cittadini tedeschi. Del resto la CEE viene vista solo come un contesto, tra molti, per un'efficace politica ecologica.

La Repubblica Federale si è impegnata a stipulare accordi su tali problematiche anche con paesi diversi dalla CEE, con gli Stati confinanti, ad esempio, l'Austria e la Svizzera che sono paesi EFTA, nonché la DDR e la Cecoslovacchia.

- Non solo nel settore della politica ambientale, ma anche in quello della politica tecnologica non si attribuisce alla CEE un'esclusiva. Per la Repubblica Federale la politica di ricerca e tecnologica a fronte della sfida giapponese ed americana e per la grossa dipendenza dallo sviluppo di un settore così promettente rappresenta un campo in cui realizzare forme di cooperazione bilaterale e plurilaterale ed è per questa ragione che la Repubblica Federale non si concentra solamente sull'ambito CEE. Chiaro indizio di questa situazione è l'impegno di Bonn per EUREKA (33).
- Il sistema dei rapporti di lavoro, ossia le relazioni tra gli imprenditori ed i sindacati, è retto in Germania dal principio della "partnership sociale". Su questo concordano sia i partiti al governo (democratici cristiani e liberali) sia l'opposizione socialdemocratica.

Su questo sfondo è comprensibile che le forze politiche tedesche di maggior rilievo si battano perchè nella CEE la componente sociale abbia un ruolo adeguato, particolarmente nel mercato interno e nella futura Unione Europea.

E' questo un elemento irrinunciabile dell'ordine economico. L'idea di una "economia sociale di mercato" significa che un sistema di economia di mercato deve essere completato da impegni sociali.

- Ampio consenso è riscontrabile anche sulla interpretazione della CEE come "comunità di valori". I valori,

nei quali ci si riconosce e che costituiscono il fondamento della CEE sono: la democrazia, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti fondamentali e la giustizia sociale. L'appoggio garantito a Grecia, Spagna e Portogallo durante la fase di negoziato per la loro adesione al mercato comune ad opera praticamente di tutte le più importanti componenti politiche del nostro paese è stato determinato, tra l'altro, dal desiderio di sostenere questi Stati nei loro tentativi di darsi un ordinamento politico democratico.

- La Repubblica Federale riconosce alla CEE una funzione particolare non solo nei confronti dei tre paesi mediterranei che per ultimi hanno aderito al mercato comune, ma anche nei confronti degli Stati dell'Europa centrale e orientale, in particolare quelli che stanno vivendo in questo momento cambiamenti radicali. Se Stati come la Polonia e l'Ungheria considerano la CEE come un esempio felice di collaborazione internazionale e come modello di una reale struttura di pace, si può trarre la conclusione, ampiamente diffusa nella Repubblica Federale, che la CEE debba essere aperta nei confronti di tali Stati, sia sfruttando tutte le possibilità concesse dall'accordo CEE-COMECON del 1988, sia mediante accordi particolari con carattere associativo, sia studiando la possibilità di una futura adesione di queste nazioni.
- In tale contesto acquista un suo significato anche la discussione sull'"europeizzazione del problema tedesco". Parlare della europeizzazione del problema tedesco significa utilizzare la CEE come quadro di ordine e di azione per una politica che porti, o possa portare, in Europa a determinati sviluppi, nel senso di cambiamenti pacifici, nel cui contesto sia possibile anche una soluzione del problema tedesco. Certamente non si presuppone una soluzione in senso statal-nazionalistico, come il ripristino e la creazione di una grande nazione tedesca. Si tratta piuttosto di fare in modo che anche la Repubblica Democratica - come la Polonia e l'Ungheria che ne hanno fatto un proprio programma - trovino in misura conveniente inserimento e posto nel quadro CEE.

Col progredire del processo di integrazione e la conseguente perdita di significato dei confini, sarà più facile e meno problematica la ricerca di una soluzione del problema tedesco ancora aperto (34). L'attuazione della rivendicazione politica di autodeterminazione è certamente possibile non solo nel quadro di uno Stato nazionale ma, alla luce delle amare esperienze storiche, è presumibilmente più facile nel quadro di una

grossa comunità internazionale come la CEE. Le vie e le forme di una soluzione del problema tedesco in senso europeo, sulla scia anche dei radicali cambiamenti in atto nei paesi dell'Europa centrale e orientale, compresa l'Unione Sovietica, sono già oggetto di considerazioni sistematiche che, è vero, inizialmente possono avere il carattere di semplici immaginazioni, di scenari simulati quasi per gioco, ma che sono un chiaro sintomo del fatto che all'interno della Repubblica Federale si attribuisce alla CEE un importante ruolo paneuropeo (35). Un isolamento della CEE verso oriente non sarebbe accettato da Bonn.

IV. LE POSIZIONI ALL'INTERNO DELL'ATTUALE DIBATTITO SULLA POLITICA COMUNITARIA

In questo momento il dibattito comunitario è quasi totalmente incentrato sul progetto di completamento del mercato unico entro la fine del 1992. Le elezioni dirette del Parlamento Europeo nell'estate 1989 hanno fornito un secondo spunto, per altro di minor significato, per prese di posizione in materia comunitaria.

1. Atteggiamento generale nei confronti della CEE e della politica di integrazione

I rilevamenti più recenti hanno indicato come i tedeschi non siano più animati dal grande entusiasmo per l'Europa che dimostravano negli anni '50, ma che la loro valutazione della CEE e dei programmi di integrazione si basa su considerazioni più pragmatiche. Nel marzo 1989 il 36% degli intervistati sosteneva che dopo le elezioni del 1984 il processo di integrazione aveva fatto importanti passi avanti, mentre il 13% notava una flessione ed il 48% una stasi nel processo di integrazione (nel 1984 i dati corrispondenti erano stati del 21% contro rispettivamente il 35% ed il 41%) (36).

Indubbiamente gli sviluppi interni più recenti dopo il varo dell'Atto Unico e l'attuazione del pacchetto Delors hanno lasciato una traccia positiva. Tuttavia solamente il 26% degli intervistati (mentre nell'autunno 1988 erano stati il 27%) sostiene e caldeggia con energia l'integrazione nell'Europa Occidentale. Il 49% (contro il 51% dell'autunno 1988) la appoggia, ma come un "permissive consensus", mentre una percentuale più elevata - il 18% a fronte del 15% dell'autunno 1988 - è contraria alla inte-

grazione europea (37). A fronte di un 24% che giudica in termini positivi l'appartenenza alla CEE, il 31% vede nella partecipazione al mercato comune essenzialmente svantaggi.

E' interessante notare come i simpatizzanti dei Republikaner, che si sono posti all'estrema destra, abbiano assunto atteggiamenti ben più negativi: il 64% di loro vede nella partecipazione alla CEE preponderanti svantaggi (38).

Per quanto riguarda il mercato interno il 46% dei tedeschi lo considera valido (a fronte del 55% dei cittadini dei paesi CEE), il 9% lo considera una cosa negativa. Alla domanda "cosa ritiene più importante - che sia realizzato il mercato interno entro il 1992 oppure che l'Europa orientale e quella occidentale si ravvicinino ulteriormente in quella che è stata chiamata la casa comune europea?" il 45% degli interpellati si è dichiarato favorevole a quest'ultima opzione mentre il 38% ha attribuito un significato più rilevante ad completamento del mercato unico.

Anche per due altre questioni i tedeschi hanno dato prova di maggior scetticismo della media degli altri cittadini CEE. Il 45% (a fronte di un 56%) è a favore di un governo europeo dopo il 1992 che sia responsabile davanti al Parlamento Europeo mentre la percentuale delle posizioni negative è del 23% (contro il 17%); alla richiesta poi se nel 1992 gli Stati membri dovranno seguire norme comuni in ambito monetario il 55% dei tedeschi si è espresso a favore ed il 38% è stato contrario, mentre le medie della CEE sono state del 64% e 26% (39).

Inoltre gli interpellati hanno molto chiaramente separato i problemi che devono essere trattati dalla CEE rispetto a quelli che devono essere disciplinati in ambito nazionale. La pace, l'ambiente, una lotta efficace contro la malavita, la politica di distensione sono considerate tematiche da risolvere a livello comunitario, mentre i problemi che richiedono interventi solo nazionali sono: la sicurezza del posto di lavoro, la garanzia delle pensioni, il miglioramento delle prestazioni sociali e - con uno scarto leggerissimo - il mantenimento della stabilità dei prezzi (40). Da tutti questi dati emerge un atteggiamento di fondo improntato ad un maggior pragmatismo.

2. Le posizioni dei partiti di fronte alle elezioni dirette del 1989 (41)

Il programma elettorale dei partiti "tradizionali" - CDU e CSU, SPD e FDP - presentava un atteggiamento generale

pro-Europa con scarsissime differenziazioni. Tutti auspicano un completamento del mercato unico e chiedono l'inclusione della dimensione sociale, si esprimono a favore della creazione di un'Unione monetaria con una banca centrale unica secondo il modello tedesco e caldeggiavano delle iniziative a favore dell'Unione Europea, collegate ad un rafforzamento delle istituzioni comunitarie Parlamento e Commissione. Inoltre auspicano misure comunitarie sostanziali in ambito ecologico.

Le differenze tra i partiti interessano in modo particolare il vigore con cui i singoli punti vengono sollevati. CDU e CSU sono contrari ad una armonizzazione a 360 gradi e appoggiano invece la concorrenza tra le regole e normative nazionali in seno al mercato interno; ritengono che sarebbero sufficienti degli standard minimi, vincolanti. I liberali sottolineano ancora una volta gli effetti positivi della libera concorrenza di mercato. Chiedono inoltre ampie riforme istituzionali come componenti essenziali di un'Unione Europea. A loro volta i socialdemocratici pongono l'accento principale sull'aspetto sociale del mercato interno.

I Verdi e i Republikaner assumono un atteggiamento critico nei confronti della CEE.

I Verdi collegano un sì di massima all'Europa - in senso generale - con un no definitivo alla forma attuale della CEE.

Secondo loro essa si trova in balia di un sistema economico capitalistico, che sfrutta l'uomo e distrugge inoltre le basi naturali della vita umana. Con una simile opinione della CEE e della sua politica non stupirà che i Verdi rifiutino un aumento di competenze alla Comunità e non siano disposti a concedere maggiori diritti al Parlamento Europeo. I Verdi chiedono una decentralizzazione coerente e si esprimono a favore di un'Europa che deve poggiare, per quanto possibile, su regioni autonome e indipendenti. Ripetono con forza il loro rifiuto alle alleanze militari, all'uso dell'energia atomica, sono anche contrari ad una politica monetaria comune perchè questo limiterebbe il margine di azione delle unità territoriali interessate.

I Verdi traspongono quindi a livello CEE le loro richieste politiche di fondo nei confronti del sistema nazionale.

- Anche i Republikaner collegano un sì di principio all'Europa con un no a questa CEE. Nella campagna elettorale i Republikaner hanno alimentato i pregiudizi

contro la Comunità, sfruttando anche degli stereotipi contro la CEE: ad esempio, che la Comunità è retta da una gigantesca burocrazia (la Commissione è stata apostrofata come "il mostro di Bruxelles") e che la Repubblica Federale è "l'ufficiale pagatore dell'Europa". I Republikaner hanno rifiutato anche il completamento del mercato unico perchè temono l'importazione del crimine organizzato, delle droghe e delle strutture e pratiche mafiose. L'unione monetaria non è accettata perchè minaccerebbe la stabilità e la forza del DM. La partecipazione alla CEE danneggerebbe globalmente gli interessi tedeschi e comunque non sarebbe compatibile con l'obiettivo di un ripristino dell'unità tedesca.

3. Le grandi organizzazioni ed il mercato interno

Gli interventi dei rappresentanti degli imprenditori (Bundesverband der Deutschen Industrie - BDI - nonché Deutscher Industrie und Handelstag - DIHT -) da un lato e dei sindacati dall'altro riflettono le rispettive posizioni di base. BDI e DIHT sono favorevoli al mercato unico perchè in esso vedono una grossa possibilità per l'economia tedesca. Ma con questo intendono fondamentalmente una politica di deregolamentazione: lo Stato deve ritirarsi per quanto possibile dall'attività economica. Le imprese respingono una armonizzazione estesa a livello CEE del maggior numero di norme possibili, e propongono invece una liberalizzazione, cioè la concorrenza delle diverse norme nazionali. Le misure a favore dell'ambiente o della protezione del posto di lavoro non devono provocare distorsioni nella concorrenza. Infine si caldeggia la realizzazione di un'unione monetaria con la creazione di una banca centrale europea indipendente.

I sindacati non rifiutano il mercato unico, ma esprimono la preoccupazione che le conquiste sociali dei lavoratori tedeschi siano rimesse in gioco dalle conseguenze del completamento del mercato unico, siano cioè livellate verso il basso. Temono inoltre gli effetti negativi sul mercato tedesco del lavoro per lo spostamento dei centri di produzione in altri paesi CEE, dove il costo del lavoro è a volte sensibilmente inferiore.

Per quanto riguarda la componente sociale, i rappresentanti degli imprenditori sostengono che uno sviluppo economico positivo, quello che si aspettano dalla realizzazione del mercato unico, costituisce il miglior presupposto per una efficace politica sociale, quindi per la concessione di prestazioni sociali. I sindacati invece sono a favore di norme unitarie CEE perchè si orientano sul livello tedesco di prestazioni che è relativamente

elevato. In questo contesto un ruolo non secondario ha il problema della salvaguardia del modello della co-gestione che è relativamente sviluppato nella Repubblica Federale. Non si ha una discussione di principio sul mercato interno, ma ogni interlocutore accentua le sue richieste e sottolinea i propri interessi (42).

V. CONCLUSIONI

La panoramica ha rivelato che l'atteggiamento fondamentale della Repubblica Federale nei confronti della CEE e del processo di integrazione non ha subito modifiche. A parte i Verdi e i Republikaner, non si prospettano né si richiedono alternative alla CEE.

Per quanto riguarda l'ulteriore sviluppo della CEE e del processo di integrazione vi è un ampio accordo di intenti sulla necessità di continuare questo processo in modo pragmatico e continuativo. Questo significa piccoli passi della portata illustrata sia in ambito istituzionale che per quanto riguarda le singole politiche.

Esiste una serie di opzioni base su cui le posizioni sono ampiamente concordi e che giocano un ruolo determinante: un sistema basato su un'economia di mercato con ampie componenti sociali, il rispetto dei principi liberali nei rapporti economici internazionali, l'esigenza di una adeguata attenzione per le istanze ambientali, l'attuazione del principio di una stabilità economica e politico-monetaria, un'apertura della CEE non solo nei confronti dei paesi EFTA ma anche, e soprattutto, di quelli dell'Europa centrale e orientale, compresa la Repubblica Democratica. Si tratta dunque di creare un'Unione Europea che rispetto al sistema attuale rafforzi il grado di interconnessione tra gli Stati membri (43). All'interno dell'Unione Europea si dovrà operare una più ampia democratizzazione dei meccanismi decisionali e un più deciso equilibrio tra le istituzioni. L'Unione Europea deve sentire il proprio impegno nei confronti del principio di sussidiarietà perché soltanto in questo modo si avrà la garanzia di un'equa soluzione dei problemi.

Per rispettare a pieno la propria funzione paneuropea la CEE e l'Unione Europea devono dar prova di apertura in particolare verso Oriente. Su questa base ed in quest'ambito si potrà sviluppare la futura politica europea della Repubblica Federale ed il conseguente impegno di Bonn per l'evoluzione della CEE ed il proseguimento del processo di integrazione, con buone possibilità di un reale progresso per il futuro.

Note

1. Cfr. Donald J. Puchala: Patterns in West European Integration in: Journal of Common market Studies Band IX, n. 2 (dic. 1970), pagg. 117-142, in particolare pag. 120 e 131-133.
2. Un'analisi sistematica di questi collegamenti si trova in: Heinrich Schneider/Rudolf Hrbek: Die Europäische Union im Werden, in: Hans von der Groeben/Hans Möller: Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Vol. I: Die Europäische Union als Prozeß, Baden-Baden 1980, pagg. 209-472, in particolare pagg. 345-400.
3. Herbert Giersch (Eurosclerosi, Europhorie oder Revitalisierung der europäischen Wirtschaft) in: Lothar Späth/Christian Dräger (editori): Die Europäische Gemeinschaft in der Weltwirtschaft, Baden-Baden 1987, pagg. 43-67 spiega: "sclerosi in campo economico indica la non-flessibilità dei mercati, la mancanza di capacità di adattamento in presenza di cambiamenti strutturali o di perturbazioni esogene", pag. 44.
4. Il concetto di "fortezza Europa" è stato impiegato per la prima volta negli Stati Uniti (Fortress Europe) per indicare una situazione di concorrenza della CEE che si serve di pratiche sleali, cioè protezionistiche, in modo volutamente polemico. Cfr. un breve contributo in "Handelsblatt" dell'8 febbraio 1989, pag. 8. Una panoramica aggiornata dei rapporti economici Europa-America si trova in: Elke Thiel: Konflikt und Kooperation: Wirtschaftsbeziehungen Europa-America, in Außenpolitik 3/89, pagg. 274-287.
5. Cfr. Hans-Eckard Scharrer: Eine Zentralbank für Europa? in Integration 3/88, pagg. 95-102. Sugli sviluppi più recenti in vista di una realizzazione di una unione economica e monetaria, cioè la relazione del gruppo di esperti convocato dal Consiglio d'Europa ad Hannover nel giugno 1988 informa Norbert Kloten: der Delors-Bericht in Europa Archiv 9/1989 pagg. 251-260: Il Rapporto Delors è pubblicato in Europa Archiv 10/1989, pagg. 283-304.
6. La Commissione CEE nel maggio 1989 ha presentato una bozza di una Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali, che è stata oggetto di consultazione in una seduta del Consiglio dei Ministri degli Affari Sociali per la prima volta il 12 giugno. Ad eccezione della Gran Bretagna tutti i governi hanno espresso una approvazione di massima. Il Consiglio d'Europa nella sua seduta di Madrid, fine giugno 1989, ha invitato a proseguire le consultazioni su detta Carta.

7. Dalla Polonia e soprattutto dall'Ungheria provengono voci chiarissime che domandano di instaurare con la CEE rapporti più stretti, istituzionalizzati, inizialmente sotto forma di associazione e poi anche di adesione.
8. Con "Leitbilder" (= esempio, modello ideale, N.d.t.) intendiamo esprimere, in modo abbreviato, le prospettive di obiettivi e gli interessi ed i valori soggiacenti. Heinrich Schneider ("Leitbilder der Europapolitik: Der Weg zur Integration", Bonn 1977) analizza questi esempi-modelli, comprese le loro funzioni, per la fase iniziale dell'integrazione fino alla fondazione della CECA; in un lavoro più recente ("Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichstellungen für die Europäische Einigung", Bonn 1986) riprende il tema con riferimenti al dibattito in corso. All'analisi degli esempi-modelli dell'integrazione europea è stato dedicato un simposio dell'Institut für Europäische Politik del settembre 1989: le relazioni e le conclusioni del congresso saranno pubblicate in volume nel 1990.
9. Questo paragrafo si basa ampiamente su Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels: Nationale Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der Integrationsprozeß in: Hrbek/Wessels (ed.) EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, pagg. 31-69, in modo particolare, pagg. 45-51.
10. Cfr. Per l'elenco degli obiettivi Rudolf Hrbek: Die Entwicklung Westeuropas aus der Perspektive der Bundesrepublik Deutschland in: Bundeszentrale für politische Bildung (ed.): Westeuropa und die USA; Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Perspektiven, Bonn 1988 (Schriftenreihe Band 266) pagg. 9-35, in particolare pagg. 14-15. Basilare al proposito Wolfram F. Hanrieder: West German Foreign Policy 1949-1963. International Pressure and Domestic Response, Stanford 1967.
11. Waldemar Besson "Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrungen und Maßstäbe", München 1970 ha riferito questo concetto alla Repubblica Federale, alla sua posizione e politica nel sistema internazionale. Per la sua utilizzazione fa riferimento a Friedrich Meinecke.
12. Cfr. Hrbek/Wessels (cfr. nota n. 9), pag. 43 e 52-54.
13. Una panoramica sulla fase del dibattito sulla riforma all'interno della CEE si trova in: Rudolf Hrbek: Die Europäische Union als unerfüllbare integrationspolitische Daueraufgabe? Lehren aus dem Reform-Septennium der EG (1980-1987) in: E. J. Mestmäcker/H. Möller/H. P. Schwarz (ed.): Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag. Baden-Baden 1987, pagg. 167-200.

14. Cfr. Lo studio molto differenziato di Bernhard May: *Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft*, Bonn 1982, ripubblicato nel 1985 con una seconda edizione aggiornata.
15. Tra coloro che si sono espressi in termini piuttosto sprezzanti sulle prestazioni della burocrazia della Commissione c'è anche l'ex Cancelliere federale Helmut Schmidt.
16. Una breve analisi delle elezioni europee del 1984 in Germania è stata pubblicata da Rudolf Hrbek nel fascicolo speciale dedicato alle elezioni del periodico "Electoral Studies", Vol. 3, n. 3 (dic. 1984), pagg. 278-281.
17. Un'inchiesta è stata realizzata dall'Istituto di ricerche della Fondazione Konrad Adenauer: Hans-Joachim Veen ne dà un breve compendio nel suo articolo "Kein Durchblick, aber dicke Sympathie" nel Rheinischer Merkur/Christ und Welt del 25 maggio 1984. L'altro rilevamento è stato effettuato su incarico della Commissione CEE e pubblicato nell'Eurobarometro n. 21, maggio 1984.
18. Si tratta di un'inchiesta realizzata dal gruppo di ricerca elezioni dell'Università di Mannheim sul tema "Meinungen zur Europawahl", gennaio 1984.
19. L'articolo sulla rivista "Stern" è comparso il 3 maggio 1984, la risposta del Presidente Thorn è stata pubblicata sulla rivista CEE 5/6, 1984, pag. 2.
20. Questa è la definizione data da Helmut Klages nel suo articolo "Wertwandel", Martin und Sylvia Greiffenhagen, Robert Praetorius (ed.) *Handwörterbuch zur Politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland*, Oplanden 1981, pagg. 528-533, in particolare pag. 532.
21. Petra K. Kelly del partito dei Verdi in: *Persönliches Plädoyer einer Grünen für ein anderes Europa* in EG-Magazin 5/6 1984, pag. 22.
22. Risulta dagli interventi dei governi e dei partiti politici nel dibattito parlamentare sulla CEE che ha luogo almeno una volta l'anno, dai programmi dei partiti per le elezioni dirette e dai loro discorsi durante la campagna elettorale.
23. Cfr. Le relative prove in Hrbek/Wessels (cfr. nota 9), nota n. 30.
24. Su questa tematica sono esaurienti le due raccolte di: Rudolf Hrbek/Uwe Thyssen (ed.) *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986, nonché Siegfried Magiera/Detlef Merten (ed.): *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Vol. 103, Berlino 1988.

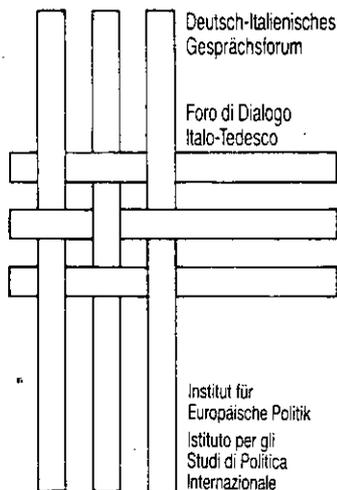
25. Le nuove clausole sono recepite all'art. 2 della legge di ratifica dell'AUE, pubblicata in BGBl II, pag. 1102.
26. Su questo tema è stata organizzata una audizione pubblica dalla Commissione Esteri del Bundestag sulla base del parere di esperti sul tema "Progetto di Trattato per la fondazione dell'Unione Europea" il 2 ottobre 1985. Il giurista Eckardt Klein è giunto alla conclusione che la bozza non è compatibile con i requisiti della legge di base in merito al problema tedesco (relazione stenografica dell'audizione, deutscher Bundestag 10. Wahlperiode, Auswärtiger Ausschuß 712-2450. L'intervento di Klein è alle pagg. 75 e 76).
27. Ralf Dahrendorf in due articoli pubblicati con lo pseudonimo di Wieland Europa in DIE ZEIT del 9 e 16 luglio 1971 invoca una "seconda Europa" che dovrebbe iniziare dalla collaborazione tra governi. Ha pubblicato poi una dettagliata presentazione della sua tesi, tanto breve quanto esasperata nei toni, in una monografia dal titolo "Plädoyer für die Europäische Union", München/Zürich 1973. In un articolo "Europa droht die Balkanisierung. Die Institutionen laufen den Interessen zuwider" apparso su DIE ZEIT del 25 aprile 1980 riprende ancora una volta le sue posizioni.
28. Le reazioni della Repubblica Federale alla bozza di costituzione del P.E. (per es. in dibattiti al Bundestag e Bundesrat) rivelano che l'attuazione di questa idea e quindi il passaggio ad una struttura di tipo federalistico non ha per il momento nessuna possibilità di riuscita.
29. L'idea è stata analizzata esaurientemente nell'opera di Eberhard Grabitz (ed.): Abgestufte Integration: Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept? Kehl/Strassburg 1984.
30. Gli articoli 92 e 93 del Trattato CEE disciplinano il veto alle sovvenzioni.
31. Espressioni di questo genere si trovano, ad esempio, in interventi del Presidente dei Ministri Späth e del Presidente della Regione Rhône-Alpes, Béraudier, in occasione di un incontro a Stoccarda alla fine del 1987. Cfr. il breve accenno ai rapporti di cooperazione transfrontalieri ed al motto "l'Europa delle Regioni" di Rudolf Hrbek: Bundesländer und Regionalismus in der EG. in Magiera/Merten (v. nota 24), pagg 127-149, in particolare pagg. 132-135.
32. Cfr. Ernst-Joachim Mestmäcker: Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa, in: Mestmäcker/Möller/Schwarz (ed.), (cfr. nota 13), pagg. 9-49.

33. Cfr. Rudolf Hrbek e Vera Erdmann: Integrationsschub durch Technologiepolitik? Zur Reichweite neuer Aktivitäten in der EG. in: Ordo, Band 38/1987, pagg. 183-207.
34. Cfr. Rudolf Hrbek: Deutschland und Europa. Entwicklungen und Perspektiven in: Bundeszentrale für politische Bildung (ed.), Bundesrepublik Deutschland: Geschichte, Bewußtsein (Schriftenreihe Band 273), Bonn 1989, pagg. 90-105.
35. Due collaboratori della Cancelleria, Michael Merten e Norbert J. Prill hanno illustrato tali considerazioni in: "Der verhängnisvolle Irrtum eines Entweder-Oder. Eine Vision für Europa", in FAZ del 19 luglio 1989, pag. 8.
36. Rilevamento dell'Istituto di ricerche della Fondazione Konrad Adenauer della fine del 1988/inizio 1989.
37. Eurobarometro n. 31 con dati del marzo/aprile 1989, pubblicato in luglio 1989.
38. Inchiesta della Fondazione Konrad Adenauer (cfr. nota 36).
39. Eurobarometro n. 1 (cfr. nota 37).
40. Inchiesta della Fondazione Konrad Adenauer (cfr. nota 36).
41. La direzione generale ricerche del P.E. ha pubblicato nell'ottobre 1988 una raccolta delle posizioni dei partiti politici in un documento dal titolo "Political Parties in the EC and European Unification". Un compendio molto utile dei programmi elettorali dei partiti tedeschi che hanno partecipato alle elezioni dirette del 1989 è comparso sul giornale "Das Parlament", n. 24-25/1989, pagg. 10-12. Un riassunto dei programmi è anche in un articolo del FAZ del 30 maggio 1989, pag. 18.
42. Notevole a questo proposito la dichiarazione congiunta di BDI e DGB del 31 luglio 1989 nonché quella del BDA e DGB del 26 luglio 1989, sempre sulla dimensione sociale del mercato interno. I due interlocutori concordano sulla necessità di tener conto della dimensione sociale, divergenti posizioni regnano sulla tesi secondo cui la dimensione sociale dovrebbe essere realizzata con prescrizioni comunitarie o in ambito nazionale.
43. Per caratterizzare la CEE da molti anni si ricorre all'espressione "sistema di interconnessioni". Per una presentazione dettagliata di questo concetto vedi: Eberhard Grabitz, Otto Schmuck, Sabine Steppat, Wolfgang Wessels: Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, Bonn 1988, pagg. 59-74.

L'EUROPA VERSO UNA POLITICA ESTERA COMUNE

Prof. Carlo Maria SANTORO

Docente di Relazioni Internazionali
nell'Università degli Studi di Bologna e di Milano
Condirettore Scientifico dell'ISPI



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro II:

Orientamenti politici ed evoluzione istituzionale

della Comunità Europea

1- In questi ultimi decenni molti osservatori politici si sono spesso domandati se quello che Eric L. Jones, con felice espressione, aveva battezzato il "miracolo europeo"¹ non fosse finalmente in via di completamento con la costruzione dell'Europa unita. Tradotto in termini operativi il "miracolo" consisterebbe nel raggiungimento di due obiettivi fondamentali:

- a) l'integrazione politica ed economica dell'area, salvaguardandone la sicurezza (intra-CEE);
- b) l'omogeneità e l'unificazione/centralizzazione delle politiche interne verso l'esterno (extra-CEE).

Il primo obiettivo (intra-CEE) comporta che gli attori nazionali accelerino il processo di "penetrazione politica" reciproca, nelle forme dell'accordo/contratto, dell'interdipendenza, dell'integrazione e delle politiche comuni di settore.

Il secondo obiettivo comporta invece che venga gradualmente costruita un'immagine comune della CEE in campo politico-istituzionale verso l'esterno. Quindi nella politica estera, in quella della difesa e nella politica culturale, oltre che in campo economico, commerciale, finanziario e monetario.

C'è tuttavia un problema primordiale da risolvere, quello della realizzabilità politica dell'Europa. Esso precede a nostro avviso quello della individuazione delle "regole", delle "procedure", delle "istituzioni politiche" e delle politiche pubbliche comuni che potrebbero dare forma e struttura a quel disegno.

Si tratta infatti di domandarsi, a 32 anni dai Trattati di Roma, se l'Europa unita come la immaginavano i Padri Fondatori sia ancora un disegno possibile, e se, in questo ambito, la "Politica Estera Comune" (PEC) rappresenti un obiettivo ragionevole e raggiungibile.

La questione non è peregrina in quanto si è troppo spesso concepita l'unità europea come un processo autogenerativo che muoveva dall'interno degli stati fondatori (i Sei del 1957) e procedeva verso l'esterno operando in un vuoto ambientale quasi pneumatico. In altre parole, la progressiva espansione orizzontale della Comunità con l'adesione graduale di altri attori, e verticale con la moltiplicazione dei processi di integrazione delle politiche pubbliche, avrebbe dovuto svilupparsi in totale assenza di condizionamenti provenienti dal contesto esterno della Comunità'.

Questo atteggiamento, molto diffuso nella corporazione degli Europeisti, e' stato perlomeno ingenuo se non fuorviante, in quanto ha portato a trascurare gli effetti, anche indesiderati, d'interazione e di feedback fra la CEE e il suo ambiente, con il risultato di aver creato, nell'ordine, prima delle pericolose illusioni e poi delle cocenti delusioni .

¹ Jones, 1981, p.5.

E' forse dovuto a questo se, nella sterminata letteratura sull'integrazione europea, gli studi dedicati alle relazioni esterne della Comunita' sono stati relativamente meno frequenti e approfonditi di quelli diretti all'analisi dell'integrazione interna.

Il contesto internazionale è stato infatti quasi sempre considerato come una variabile indipendente e immodificabile che però non interagisce sul sistema comunitario altro che indirettamente e nei tempi lunghi. Eppure la chiave di volta concettuale e storica dell'intera costruzione comunitaria poggia proprio sulla volontà di far fronte alle sfide "esterne" (come quella di evitare nuove guerre, ovvero di bilanciare lo strapotere delle Superpotenze), che hanno condizionato, fin dal principio, i modi e i tempi della costruzione "interna".

Di qui la crescente esigenza di elaborare una politica comunitaria che, allo stato degli atti, resta però ancora la più futuribile di tutte, vale a dire la Politica Estera Comune (PEC).

Cio' comporta l'insorgere di una lunga serie di interrogativi preliminari che germinano l'uno dall'altro fino a creare una infrastruttura arborescente e ai quali occorrerebbe dare una risposta.

Vediamone alcuni: può la PEC essere considerata allo stesso modo delle altre Politiche comuni della CEE, oppure deve essere considerata come una politica a se', i cui tratti dovranno differenziarsi da quelli delle altre? La Cooperazione Politica Europea (CPE) può essere considerata come un'anticipazione, ovvero come un sostituto credibile, della futura PEC? Quali settori di riservato dominio degli stati nazionali saranno direttamente coinvolti nella formulazione e nella conduzione della politica estera? Esiste già una Politica Estera della Comunita' - come sostengono alcuni - al di là della CPE 2, oppure si tratta solo della coordinazione, saltuaria e infrequente, di politiche nazionali che tali restano, come è sempre accaduto nelle dichiarazioni collettive di attori nazionali legati da patti di alleanza tradizionale? 3 Quel tanto di PEC esistente nella Comunita' è solo una funzione di tipo "reattivo", oppure ha anche dei contenuti di tipo "attivo"? 4 La cosiddetta "politica di scala", cioè i benefici derivanti dall'azione collettiva rispetto a quella unilaterale nella condotta della politica estera, basata sul "peso" oggettivo della Comunita' rispetto agli altri attori, è la sola opzione possibile per la PEC, oppure ne esistono delle altre, più organizzate e consapevoli?

Si può immaginare la costruzione di una PEC diretta verso l'esterno della Comunita' se non si mettono in comune le volontà politiche e le procedure decisionali, attraverso il completamento dell'integrazione economica e politica interna?

Ma anche nell'ipotesi del completamento del processo d'integrazione economica e dell'unificazione politico-

2 Ginsberg, 1989; Regelsberger, 1988.

3 Liska, 1963; Snyder, 1984; Walt, 1984.

4 Cfr. i dati sulla Foreign Policy Activity della CEE in Ginsberg, 1989, cit., pp. 90-116.

istituzionale della Comunita', non si correrebbe il rischio poi di trasformare l'area integrata in un bastione protezionistico destabilizzante per gli equilibri internazionali, ovvero, nel migliore dei casi, una Festung Europa arroccata su posizioni isolazioniste? Potrebbe poi la PEC prescindere da una politica comune di difesa (PED), considerato il fatto che e' proprio nel trade-off fra politica estera e politica di difesa il nocciolo della sovranita' e della sicurezza? Che effetti avrebbe infine una politica di difesa europea sul piu' vasto network della sicurezza atlantica e/o della sicurezza globale?

Per concludere, l'Europa che stiamo auspicando, dotata di PEC e di PED, integrata economicamente e politicamente, potrebbe diventare qualcosa di sostanzialmente diverso da una Superpotenza di tipo classico, armata di missili e testate nucleari con tutto quello che ciò potrebbe comportare per gli equilibri bipolari?

2- La risposta a questa folla di interrogativi non puo' essere ne' semplice, ne'univoca. Tuttavia, un utile criterio euristico per cominciare a disboscare la foresta puo' essere quello di inserire la questione della PEC all'interno del suo contesto sistemico internazionale, in modo da individuare le coordinate che ne definiscono l'ambito operativo e ne delimitano il campo d'azione.

L'Europa che stiamo costruendo e' infatti la risultante di almeno quattro ambienti interattivi diversi, incastrati l'uno nell'altro, ovvero parzialmente sovrapposti. Essi sono, nell'ordine, partendo da quello piu' generale: a) il sistema internazionale bipolare, b) il sottosistema occidentale e atlantico, c) il sistema d'interazione che si stabilisce con il sottosistema Est, e d) i sistemi di relazione con le diverse aree regionali del mondo.

Oggi per esempio non si tiene abbastanza conto della crisi del comunismo. La grande parete ferrea, costruita nel 1945, che da Oriente incombeva sull'Europa Occidentale, comincia a implodere su se stessa. Si tratta di un fenomeno che non riguarda solo l'URSS e il suo sistema di stati satelliti, ma e' invece una discontinuita' epocale, ovvero una "catastrofe" storica che minaccia di caderci addosso anche a noi, obbligandoci a rivedere certezze e procedure nella costruzione dell'unita' europea.

Questa inattesa "rivoluzione" apre all'Europa comunitaria delle grandi possibilita', ma fa anche planare sull'avvenire molte incognite. Ad esempio, se l'Unione Sovietica di Gorbaciov fosse in grado di realizzare anche solo la meta' di tutto quello che promette, in termini di "glasnost" e di "perestrojka", un dato essenziale per il funzionamento del sistema politico internazionale vigente verrebbe a mancare.

Il sistema bipolare, cioe', rischierebbe di sfaldarsi per la caduta di uno dei due pilastri contrapposti sui quali si era fin qui basato. Fenomeni massicci di diffusione di potenza e di frammentazione (gia' alle viste in tutto l'Impero sovietico, in Cina e nei paesi comunisti in crisi, come la Jugoslavia, la Polonia e l'Ungheria) svuoterebbero rapidamente quell'immagine di specularita' USA/URSS che e'

stata finora minaccia, e al tempo stesso garanzia di stabilita' e di pace per il mondo intero.

La natura stessa del "sistema atlantico", costruito alla fine della seconda guerra mondiale, perderebbe di motivazione nel momento in cui il Patto di Varsavia si dovesse disgregare o addirittura sciogliersi.

Lo stesso concetto di Europa, cosi' come e' stato immaginato e perfezionato negli ultimi 40 anni, fondato sui principi generali dell'occidentalismo, della democrazia formale e dell'economia di mercato, di fronte all'assalto delle richieste di adesione alla CEE da parte di paesi diversi, europei e perfino extraeuropei, non sarebbe piu' in grado di rispondere alle nuove domande.⁵

3- La questione della Politica estera europea (PEC), quindi, intesa come una delle principali politiche comuni della CEE, non puo' quindi essere piu' impostata come un progetto politico di medio o lungo termine, ideato e discusso fra Europei, privo di agganci con la dinamica del mondo esterno. La regola generale cui si dovra' d'ora in avanti obbedire e' quella secondo la quale la PEC non potra' avere altro contenuto che quello che le sara' consentito dalla dinamica del contesto esterno entro il quale essa si trovera' ad operare.

Sara' cioe' la variabile dipendente di un'equazione a piu' incognite, fra le quali: a) la crisi del mondo comunista e dei sistemi politici nazionali che ne fanno parte; b) la possibile disgregazione del sistema bipolare che ne deriverebbe; c) I fenomeni di diffusione di potenza e di frammentazione, incluse le forme nuove o vecchie del nazionalismo europeo; d) l'evoluzione delle relazioni euro-americane; e) il ruolo dei Paesi in via di sviluppo e del Terzo Mondo in genere; f) le modalita' d'interazione fra stati membri della CEE di fronte alla trasformazione morfologica delle relazioni internazionali.

La "grande trasformazione"⁶ che sta attraversando le strutture portanti del sistema politico internazionale, costringe quindi a rivedere alcuni paradigmi interpretativi della realta' europea quali sono quelli abitualmente usati nell'ambito CEE.

L'Europa, questo continente per centinaia d'anni turbolento ed espansivo, poi immobile e diviso in due dalla seconda guerra mondiale, e', dopo quasi mezzo secolo, di nuovo in una fase di movimento. Il processo e' appena iniziato e restano del tutto incerte le mosse future dei diversi attori. Certo e' che oggi siamo molto piu' vicini che non nel recente passato alla situazione definita dalla teoria delle relazioni internazionali con la metafora della

⁵ Si pensi, per fare un esempio, al riverbero che potrebbe esercitare sul processo di unificazione europea l'eventuale parallela accelerazione del processo di riunificazione delle due Germanie.

⁶ Polany, 1944, 1974, rinvia alla Grande Trasformazione a cavallo della Rivoluzione Industriale e Rivoluzione Francese. La fase che stiamo attraversando, per certi aspetti, ricorda le grandi ere di passaggio del passato.

"billiard ball", cioè dell'interazione diadica a catena del tipo "action/reaction" fra attori nazionali sulla base di un principio motore esterno al sistema. 7. L'ordine internazionale, faticosamente costruito dalla guerra, consolidatosi poi nel dopoguerra, potrebbe ribaltarsi in disordine qualora si frantumassero, l'uno dopo l'altro, quei delicati equilibri che ne regolano il funzionamento. 8

Viviamo infatti un periodo eccezionale, tipico delle fasi rivoluzionarie, in cui non sono più i fattori economici a determinare quelli politici. Accade invece il contrario, in quanto è proprio la "velocità" della politica a trainare la più lenta andatura del ciclo economico. 9 La successione delle leadership, le riforme politico-istituzionali in URSS, la linea dura in Cina dopo i fatti della piazza Tienanmen, i conflitti in Medio Oriente e nel Corno d'Africa, la democratizzazione nell'Est europeo, sono tutti elementi che denunciano una chiara autonomia del "politico" rispetto ai pur gravi vincoli imposti dall'"economico" sulla scena internazionale. La teoria dell'imperialismo finanziario, così come ogni altra teoria deterministica, comune sia agli economisti classici che a quelli neoclassici o marxisti, sono sempre più insufficienti a spiegare la dinamica dello scenario internazionale attuale. 10

Oltre agli intralci politico-ideologici sulla sovranità e alle difficoltà interne di ordine economico e giuridico-burocratico che hanno frenato durante questi decenni il processo di unificazione del continente, cominciano ora a riaffiorare anche dei fenomeni che parevano definitivamente scomparsi nel rogo liberatorio del 1945. Riacquistano forza suggestioni nazionalistiche e perfino pressioni subnazionali, processi di diffusione di potenza, cioè spinte alla frammentazione e al conflitto che intaccano le strutture ossee del sistema continentale, e che invece di accelerare il processo di unificazione europea, potrebbero renderlo ancora più lento e incerto.

E ciò perché l'Europa comunitaria, scaturita quasi per partenogenesi dal seno del sistema atlantico, si è data dei vincoli concettuali, e perfino geografici, che non sono il disposto della natura ma che invece sono stati imposti dalla politica della divisione in due del continente, dalle ideologie di contrapposizione di sistema tipiche della guerra fredda (Mondo libero vs. Comunismo internazionale), e quindi dalla oggettiva specularità bipolare del mondo.

L'unità europea -per come è stata finora concepita- non poteva non realizzarsi che all'interno del sottosistema occidentale, nonché sulla base di principi politico-ideali (democrazia parlamentare) e di guidelines economiche (mercato capitalistico) che hanno sempre svolto la funzione di precondizioni assolute per l'accesso alla Comunità. Per di più l'Europa comunitaria, con la sua filosofia dell'integrazione economica, si è andata costruendo più come il prodotto di teorie istituzionali e normative, di

7 Rosecrance, 1963.

8 DePorte, 1979; Mandelbaum, 1989; Gaddis, 1982.

9 Virilio, 1977.

10 Carrère d'Encausse, 1978; Minc, 1988, Brzezinski, 1989.

tipo organicistico, e quindi funzionaliste e neofunzionaliste 11, che non come effetto dell'utopia federalista classica. 12

Tutto questo ha comportato il perseguimento di un modello d'integrazione che avrebbe dovuto svolgersi per tappe successive, cadenzate e inarrestabili, cui avrebbe dovuto far seguito, quasi automaticamente, l'unificazione istituzionale e politica di questa meta' del continente. Più in là non si poteva o non si osava andare e neppure immaginare.

Le altre parti dell'affresco comunitario europeo, in particolare gli aspetti d'ordine politico e quelli della sicurezza, furono per forza di cose esclusi da questa gabbia concettuale e dovettero seguire altre strade, con esiti purtroppo modesti. La stessa ideazione e attuazione di misure di cooperazione politica (CPE) 13, ovvero il rafforzamento dei poteri del Parlamento Europeo eletto a suffragio universale nei 12 paesi della Comunità 14, sono avvenuti come processi quasi indipendenti e periferici, tutto sommato anomali, rispetto alla main stream dell'azione comunitaria che si svolgeva invece sul terreno essenzialmente economico-finanziario, attraverso l'interazione di tipo multilaterale classico fra le delegazioni governative degli stati membri e la Commissione Esecutiva.

Con il risultato che il processo europeo, così concepito, non ha potuto contemplare, né una teoria degli interessi e del potere, né una teoria della potenza, né una teoria del conflitto, che sono le componenti essenziali della politica estera e di difesa, se non interpretandoli come "disvalori" rispetto al miraggio dell'armonia, quindi come una serie di pericolose infezioni da prevenire o bonificare gradualmente attraverso il consenso e la buona volontà'.

Per questa via -diciamo così- di profilassi sanitaria, la trasformazione della realtà in Europa non poteva avvenire altro che molto lentamente, e soprattutto sotto la campana di vetro del sistema atlantico. In assenza di quello "scudo" di protezione la CEE, priva di una politica estera comune e di una politica di difesa comune, non avrebbe potuto né crescere e forse neppure sopravvivere.

Da queste premesse storico-strutturali discende oggi l'incertezza sull'avvenire, specialmente in relazione alle nuove possibilità che la dinamica delle relazioni internazionali contemporanee offrono all'Europa e alla Comunità'.

4- Torniamo allora alla questione prioritaria che condiziona gran parte degli esiti delle politiche comuni e

11 Monnet, 1976.

12 Spinelli, 1985.

13 Jannuzzi, 1989.

14 Bardi, 1989.

in particolare la PEC, quella del "territorio" e delle "frontiere" dell'Europa. 15

Fino agli anni piu' recenti l'evoluzione della CEE faceva pensare ad una filosofia consolidata sull'esperienza dell'"adesione" e dell'"associazione" alla CEE di nuovi stati, graduata nel tempo e armonizzata attraverso la negoziazione di intese bilaterali che non dovevano, per definizione, mai scavalcare, ne' l'invisibile barriera della "cortina di ferro", ne' il principio assoluto dell'omogeneita' dei regimi politici ed economici, a discapito di ogni opzione basata sulle frontiere naturali del continente.

L'adesione alla Comunita' rappresentava quindi il punto d'arrivo di un processo lungo e di una selezione severa dei candidati in modo tale da ridurre al minimo gli squilibri regionali o nazionali fra i partners, evitando per questa via di creare due o piu' Europee all'interno della CEE.

Ovviamente tale proposito teorico e' stato spesso disatteso nella prassi, talche' oggi il peso contabile dei fondi CEE per le politiche regionali tende sempre piu' a pesare sul bilancio della CEE fino a raggiungere un quarto delle gia' cospicue dotazioni finanziarie necessarie al mantenimento in vita della Politica Agricola Comune (PAC), senza per questo ridurre, ne' tantomeno eliminare, gli squilibri di partenza. Le due (o tre) Europee che si volevano evitare, basate sul divario fra gli indicatori economico-sociali, esistono invece davvero e nulla fa pensare che scompariranno d'incanto. 16

Questa filosofia globale della CEE, mai smentita dai fatti neppure dall'avviamento della CPE, dalle prospettive dell'Atto Unico e dalla scadenza del 1992, ha comunque avuto l'effetto di creare un'area politico-economica piuttosto omogenea, un grande mercato interno, una politica commerciale e tariffaria esterna comune, tali da far apparire, soprattutto ai paesi terzi, l'area CEE come un forte blocco unitario di paesi, perlomeno dal punto di vista economico, con venature protezionistiche crescenti (soprattutto in materia di prodotti agricoli e derivati), capace quindi di competere, spesso vittoriosamente, sui mercati mondiali.

Molto meno evidente e' stato invece il ruolo che la CEE ha finora svolto in materia di politica estera, anche se in piu' occasioni ha preso posizione su tematiche internazionali di carattere squisitamente politico. Tuttavia l'analisi dettagliata di quelle iniziative politiche rivela come esse non abbiano mai lasciato un'impronta commisurata al potere "potenziale" 17 dell'attore che la praticava. 18

15 Su questo punto si veda lo sforzo teorico e concettuale compiuto da Parker, (1983 pp.100-124) per dimostrare una presunta "unita' geopolitica" dell'Europa comunitaria.

16 Nel bilancio CEE 1987, a fronte di 23.847 milioni di ECU per la PAC stavano 5.546 milioni per le politiche regionali e sociali. Cfr. XXI Rel. Gen., p. 55. tab. 1.

17 Sulla differenza fra "potential power" e "actual Power" si rimanda a Baldwin, 1979.

18 Lo studio piu' recente e accurato delle azioni di politica estera della CEE e' quello, gia' menzionato, di

In effetti la CEE non ha mai svolto delle azioni continuative di politica estera, se non in qualche caso sporadico (verso i paesi del bacino Mediterraneo e verso gli Stati Uniti)¹⁹, ma si e' generalmente limitata a reagire ad iniziative altrui spesso con esitazioni e senza una voce comune, oppure con dichiarazioni collettive cosi' generiche e ambigue da venir recepite all'esterno come pure petizioni di principio. ²⁰

Il peso politico di queste azioni -quando c'e' stato- era dovuto essenzialmente alle gia' menzionate "politiche di scala", comparabili per assonanza o per analogia alle economie di scala delle grandi aziende che la vasta dimensione dell'area e l'importanza politico-economica di alcuni stati membri le attribuivano per definizione.

Niente piu' di questo. Il "peso" politico oggettivo della CEE, in quanto area interconnessa, e' peraltro ulteriormente alleggerito dall'incapacita' manifesta di trovare procedure condivise da tutti, di raggiungere decisioni unanimi, di concordare le azioni da sviluppare, e talvolta perfino di accordarsi sulla valutazione da dare ai fatti o alle situazioni all'ordine del giorno.

Nelle questioni cruciali, infatti, di diretto e primario interesse per l'Europa, come nel 1973 (crisi petrolifera), nel 1979 (Afghanistan), oppure nei confronti dell'apartheid sudafricano, della Palestina, delle isole Falklands, o altro, la politica estera della CEE si e' disintegrata in piu' politiche contrapposte, sostenute da singoli o da sottoinsiemi di attori nazionali, rivelando ancora una volta una inconsistenza profonda se non una paralisi operativa molto rilevante.

Ginsberg che ha individuato 480 "joint actions" di politica estera della Comunita' nel periodo 1958-1985. Di queste, 313 (65%) sono state assunte nel periodo 1973-1985, mentre 165 (35%) nel periodo 1958-1972.

¹⁹ Ginsberg, 1989, cit., pp. 117-150.

²⁰ In effetti, seguendo i paradigmi interpretativi di Ginsberg, le logiche che animavano gli atti di politica estera della Comunita' sarebbero di tre tipi diversi. Molti atti sarebbero il prodotto di una logica di "integrazione regionale", altri di una logica di "interdipendenza globale", altri ancora di logica "self-styled". A nostro parere potrebbero essere considerati come atti di politica estera in senso stretto solo quelli "self-styled" in quanto si tratterebbe di iniziative dirette a identificare la CEE come un attore nazionale indipendente e unitario. Le altre due logiche, invece, per il loro carattere "transnazionale", non corrispondono alle procedure di "nation building" che ciascun soggetto nazionale ha seguito prima di essere identificato come attore nazionale. Gli atti animati dalla logica "self-styled", inoltre, sono gli unici che rivelano una politica "attiva" da parte della Comunita', mentre le altre due logiche sono di tipo "reattivo". In ogni caso il 90% degli atti di politica estera studiati da Ginsberg per il periodo 1958-1985 sono di tipo "transnazionale", mentre solo il 10% sono di tipo "self-styled", cioe' d'identificazione nazionale. Cfr. Ginsberg, cit., p.59.

Di questa realta' erano e sono consapevoli tutti i governi degli stati membri, tanto e' vero che per decenni il problema dell'unita' federale, e quello ad esso correlato della PEC e della PED, e' stato accantonato per concentrare invece le energie nella costruzione delle politiche comuni in materia amministrativa ed economico-finanziaria. Il dibattito sul concetto di "Europa Politica Unita" ha languito cosi' per almeno 25 anni, da quando De Gaulle impedi' alla Gran Bretagna l'entrata nella CEE e sbandiero' il principio della "Europe des patries", contrapposto a quello dell'"Unione Europea" di stampo federalista (1961-63).

Dopo di allora, e fino al 1986, con l'Atto Unico e la fissazione del traguardo del 1993, il progetto europeo ha segnato il passo.

Durante quel quarto di secolo, tuttavia, l'area territoriale della CEE si amplio' (da 6 a 12 membri), anche se cio' che guadagnava in estensione sembrava perdere in cemento unitario e in capacita' d'integrazione. Lo shock petrolifero, la crisi stagflattiva internazionale che ne seguì, le fluttuazioni monetarie ed altri avvenimenti politici fecero si' che neppure la scadenza per tappe dell'integrazione economico-monetaria della Comunita' venisse rispettata.

La stipula dell'Accordo Monetario Europeo, deciso per regolamentare le oscillazioni delle valute intra-CEE, non venne accettato da tutti gli stati membri, e in particolare dal Regno Unito. La Politica Agricola Comune (PAC), deformata da un sistema di prezzi di riferimento che seguivano politicamente il mercato, fini' per trasformarsi in una coperta "patchwork" che trova il suo referente principale soprattutto nelle barriere protezionistiche che ha stabilito verso l'esterno.

Questo tipo di "politica estera", pero', non ha favorito le buone relazioni della Comunita' con alcuni partners commerciali, come gli Stati Uniti e gli altri grandi paesi produttori di prodotti alimentari, e, tutto sommato, non ha neppure corrisposto ai propositi ultimi dei legislatori comunitari.

Lo stesso dicasi per le questioni strategiche e della sicurezza. Un progetto di difesa comune europea, al di fuori di quelli elaborati in sede NATO, non esiste ancora, ne' e' alle viste perche' non esistono idee comuni su quale modello di sicurezza puntare. D'altra parte sarebbe del tutto futile pensare che la brigata mista franco-tedesca, recentemente istituita, possa rappresentare un embrione del futuro esercito europeo, o che da quell'esperimento possa germinare una crescita funzionale delle relazioni militari fra gli stati membri fino all'integrazione sovranazionale delle Forze Armate. 21

5- Tuttavia negli ultimi mesi qualcosa di piu' interessante e' sembrato profilarsi all'orizzonte. Per la prima volta il Vertice dei 7 Paesi piu' industriali

dell'Occidente (Parigi, 14 luglio 1989) ha deciso all'unanimità di affidare alla CEE, e in particolare alla sua Commissione Esecutiva, il compito di gestire un programma di aiuti economici, alimentari e finanziari a sostegno dell'Ungheria e della Polonia. 22

Si tratta indubbiamente di un salto di qualità concettuale e operativo importante. Per la prima volta viene riconosciuta alla CEE in quanto tale una capacità giuridica internazionale attiva, anche da parte di paesi terzi, cioè non membri della Comunità (come gli Stati Uniti e il Giappone), tale da conferirle il mandato di avviare un'azione di politica internazionale nei confronti di altri due paesi terzi, per di più al di fuori del sottosistema occidentale.

Una valutazione davvero esaustiva di questa decisione, tuttavia, non può limitarsi alla constatazione delle novità in essa contenute. La dichiarazione dei Sette infatti ha una doppia valenza e -se esaminata comparativamente- si rivela come una decisione politica meno rivoluzionaria di quanto non sembri a prima vista. Da un lato, infatti, essa conferma il riconoscimento del ruolo autonomo di attore internazionale assegnato alla CEE. Dall'altro però il contenuto della decisione dei Sette Grandi consiste nell'affidamento alla CEE di un compito da attore delegato, che agisce cioè sulla scena internazionale in nome e per conto altrui. Non è neppure un caso che siano stati proprio gli Stati Uniti, nella persona del Presidente Bush, i primi a suggerire l'attribuzione alla CEE di mansioni tutto sommato esecutive, di coordinamento e distribuzione di risorse fornite da altri stati membri e non membri.

In certo senso una lettura non retorica dell'atto in questione dà l'impressione che si tratti più della riproposizione in termini nuovi di formule già ampiamente sperimentate di delega di funzioni, affidate alle Nazioni Unite in diverse occasioni nel corso di tutto il quarantacinquennio postbellico, che non di una innovazione concettuale e politica di primaria importanza.

Anche questo episodio induce quindi ad alcune riflessioni più generali sui caratteri che potrebbe assumere la futura Politica Estera Comune.

a) La Politica Estera Comune (PEC) non si fa per decreto, ma nasce pragmaticamente, e spesso reattivamente, dalle decisioni via via assunte dagli attori nazionali che ne fanno parte, o -come in questo caso- anche di quelli che non ne fanno parte.

b) Gli Stati Uniti, con il loro comportamento, hanno dimostrato ancora una volta di considerare la CEE come una longa manus della Comunità Atlantica, piuttosto che come un attore davvero indipendente e distinto, sia dagli Stati Uniti che dalla NATO.

c) L'unico tipo di politica estera comune con caratteristiche attive che si può realizzare, e che viene riconosciuto dall'esterno come tale, è quella "economica",

22 Per uno studio sui Vertici economici dei paesi industriali dell'Occidente si rimanda a Putnam e Bayne, 1988.

mentre quella piu' strettamente "politica" o "militare" - quando affiora - ha una valenza del tutto limitata, e di norma assume tratti reattivi. 23

6- Il problema della PEC non puo' quindi essere affrontato in termini esclusivamente statutari e istituzionali, sulla base di trattati ottativi, esistenti o da negoziare, ovvero di normative poco o nulla vincolanti, nell'attesa che la CPE cominci a funzionare davvero, o che la politica di difesa europea prenda corpo concreto.

Bisogna muovere invece dalla dinamica del reale e in primo luogo dal problema della definizione territoriale dell'Europa e delle sue frontiere, sia in termini inclusivi che esclusivi.

In altri termini cio' significa prendere posizione su alcuni punti specifici:

a) quale risposta dare alle richieste di adesione e di associazione alla CEE che provengano da aree diverse, dalla Turchia semi-europea all'Austria, alla Finlandia e alla Svezia neutrali, dal Marocco africano all'Ungheria, forse alla Polonia, e perfino un giorno non lontano dall'URSS? Si trattera' di ridisegnare la mappa dell'Europa cancellando le vecchie partizioni, oppure di trovare formule compromissorie allo stato imprevedibili, oppure ancora di reinventare l'idea dell'ormai obsoleta Europa federale?

b) come risolvere il problema delle due Germanie nel quadro della riformulazione dei rapporti Est-Ovest in Europa? 24

c) come immaginare l'Europa unita senza un territorio definito, centrata sulla Germania riunificata (die Mitte) che si estende dall'Atlantico agli Urali? Il che vorrebbe peraltro dire, che l'URSS andrebbe divisa in due parti, l'una europea di qua dagli Urali e una asiatica al di la'?

d) come rispondere al problema dell'integrazione europea e della sua futura unita' in un mondo che sembra procedere da una struttura bipolare rigida o flessibile, ad una struttura non necessariamente multipolare, ma di frammentazione e di diffusione di potenza, della quale i nazionalismi risorgenti e i subnazionalismi sono il fenomeno piu' vistoso?

e) come passare infine da un'Europa mutilata e di surrogazione, occidentale e atlantica, costruita nel pieno della guerra fredda sulla scorta di un'ideologia di contrapposizione al comunismo, ad un'Europa piu' ampia, distesa sulle sue naturali frontiere geografiche, priva di pregiudizi ideologici e politici, senza perdere per strada i connotati fondamentali (democrazia e capitalismo) di quella

23 Vedi ancora in Ginsberg, 1989, cit., l'elenco delle "EC Foreign Policy Actions" scomposte per anni, fra il 1958 e il 1985, e per logiche. Il numero delle azioni "self-styled" e' andato crescendo nella seconda fase (1973-1985), ma l'incremento e' stato molto contenuto (dal 10 al 15%).

24 Cfr. Minc, 1989. Secondo questo autore, ancora una volta il problema europeo e' il problema tedesco.

originaria immaginata dai padri fondatori (Adenauer, De Gasperi, Schumann)?

Un'Europa sovranazionale di tipo nuovo, infatti, dovrebbe necessariamente darsi dei confini (quindi un territorio), un popolo, (quindi delle etnie), una sovranità, (quindi delle leggi).

Dovrebbe cioè interagire sempre più strettamente con se stessa. Ma secondo quali regole di comportamento e seguendo quali procedure decisionali? Attraverso una linea d'integrazione regionale di tipo multipolare classico, come nel sistema internazionale dell'Equilibrio di Potenza ottocentesco, oppure secondo un'ordine costituzionale più accentrato di tipo federale, ovvero decentrato di stampo confederale?

Potranno questa legge o leggi costituzionali essere valide per tutti fin dal principio, oppure dovranno essere applicate con discernimento e gradualità? Si potrebbe forse costruire un'Europa a corona circolare, con un centro e una periferia di diritti e doveri, in cui il verde cuore dell'Europa sfumasse su tinte più chiare a mano a mano che ci si allontanasse dal centro, cioè dalla Germania?

Oppure ancora un'Europa a scacchiera, dotata di legami trasversali fra i membri, che si muova secondo il passo del cavallo nel gioco degli scacchi, per issues e per aree, funzionali, secondo le regole desunte dalla teoria dei "regimi Internazionali", nonché attraverso l'impiego di procedure tratte dall'esperienza di gestione dei problemi transnazionali, globali e dell'ambiente?

Il "regime" internazionale 25 immagina infatti le relazioni fra gli attori nazionali (o parti di essi), come il comportamento delle imprese oligopolistiche sul mercato nel loro rapporto d'interazione. Sono altresì rappresentabili come dei "quasi-agreements" che stabiliscono norme e regole per alcuni settori (prezzi, quantità, date di consegna), ma non determinano tutto e tutto insieme. Si tratta quindi di formule aperte. Le regole dei "regimi" possono essere cambiate durante il gioco, anche frequentemente. Possono anche essere infrante per star dietro alle esigenze del momento. Sono negoziate e rinegoziabili.

Si avrebbe così una sorta di escalation comunitaria ineguale dell'"europeizzazione" delle singole politiche estere nazionali, con diversi gradini d'integrazione 26, articolati per aree e per issues. Il tasso di integrazione sovranazionale di tutti gli attori resterebbe perciò molto basso in termini globali. Tuttavia la facoltà di orientarsi per singole aree tematiche o geografiche offrirebbe delle consistenti possibilità pragmatiche di operare in modo comune di volta in volta.

In altri termini, il dilemma storico fra sovranità e integrazione, che, in chiave CEE, è ancora più radicale di quello fra sovranità e interdipendenza, potrebbe venire "dribblato" mediante la identificazione pragmatica di "clusters" di affinità e/o di identità, e di "cleavages" di differenziazione sincronica e diacronica degli interessi

25 Krasner, 1982, pp.8-9.

26 Weiler, 1982; Rosenau, 1974.

nazionali e comunitari, in relazione a singole questioni e per singole aree geografiche.

Si potrebbe così "inventare" un'Europa che alcuni hanno chiamato con varie formule, ora a' la carte, ora a geometria variabile, ma che sarebbe meglio definire come modulare, sia in senso spaziale che temporale. I "moduli" della nuova Europa unita sarebbero autonomi, ma integrati l'uno con l'altro, lasciando spazio alle caratteristiche nazionali ma al tempo stesso armonizzando le linee di tendenza.

La PEC potrebbe diventare il terreno sperimentale elettivo di questa formula che proprio per la sua logica interattiva, per la sua inadattabilità al morso delle normative giuridico-istituzionali, impone un notevole pragmatismo.

La sua indeterminatezza potrebbe tuttavia rivelarsi anche un'arma a doppio taglio. Da un lato infatti l'ambiguità di una politica flessibile e modulare potrebbe inficiare la solidità dei risultati raggiunti mettendola continuamente a repentaglio, data l'assenza di codici di norme vincolanti per tutti gli stati membri, mentre dall'altro potrebbe consentire la coesistenza di soluzioni concettualmente molto diverse fra loro, anche in contraddizione con il processo lineare di crescita dell'integrazione europea basato sulle altre politiche comunitarie.

E' auspicabile allora che il primo e il più significativo sforzo di ricerca per la PEC venga indirizzato all'identificazione di un'area comunitaria interconnessa e interdipendente, flessibile e modificabile, sulla quale poter operare attivamente secondo la logica dei "regimi internazionali", piuttosto che alla verifica di un'area istituzionale integrata e/o potenzialmente federata, la cui rigidità normativa ne paralizzerebbe i movimenti e l'evoluzione²⁷.

27 I quesiti principali ai quali e' necessario dare risposta sono i seguenti:

a- Che rapporto stabilire con i paesi terzi neutrali che aspirano all'adesione? (Austria, Svezia, Svizzera, Finlandia)

b- Che rapporto stabilire con i paesi socialisti e con quali? (Jugoslavia, Ungheria, Polonia, DDR)

c- Che rapporto con i quasi-europei? (Turchia, Cipro, Malta)

d- Che legame di continuità (coupling) mantenere con gli USA e, se del caso, in che cosa modificarlo?

e- Che relazione di cooperazione/dipendenza mantenere con i Lome' e gli altri PVS?

f- Che politica economica internazionale con Giappone, NICs, USA, ecc.?

g- Che relazione con l'URSS e quale URSS (fino agli Urali)?

h- Che relazione di delega e di rappresentanza accettare come organizzazione internazionale su mandato esterno (come nel caso aiuti Ungheria e Polonia)?

i- Che delega e rappresentanza stabilire all'interno della divisione del lavoro fra i 12 in materia di PEC.

Esistono quindi due classi di problemi da risolvere:

a) ridefinire il territorio e le frontiere potenziali della CEE, attraverso la revisione dei concetti di base e delle parole chiave che hanno condizionato la CEE durante i decenni, aurei e poi argentei, del sistema internazionale bipolare Est-Ovest, come "Occidente", "Sistema Atlantico", "Est Europeo", "Democrazia formale", "Sistema economico capitalistico", ecc., indicando così le possibili linee di tendenza globali.

b) individuare una politica estera flessibile e pragmatica, che da una parte si allinei sulla estrema mobilità del contesto internazionale attuale, mentre dall'altra eviti le secche e gli scogli della filosofia istituzionalista, basata su corpi normativi votati per consensus da tutti i governi nei Consigli dei Ministri dei paesi membri. Ma che si guardi altresì dai miti e dalle logiche tecnocratiche, funzionaliste o neofunzionaliste, favorendo invece il crescere e il consolidarsi di una politica comune che sperimenti se stessa nella gestione degli eventi e dei casi (come per gli aiuti all'Ungheria e alla Polonia).

L'Europa potrebbe così ovviare alle due strozzature che ne hanno sin qui rallentato il cammino unitario. La prima è quella, più antica, dovuta all'incapacità manifesta di esprimere una volontà comune attiva in materia di PEC, a causa dell'ossessione consensuale e della necessità di procedere tutti insieme oppure di non procedere affatto. La seconda è quella, più recente, di non essere in grado di adattarsi ad un environment esterno mobilissimo, pieno di promesse e di trappole nei confronti del quale l'attuale filosofia normativo-istituzionale della Comunità è quasi del tutto impotente.

La CEE attuale ha troppo poca learning capacity e una troppo debole immaginazione creativa, imbrigliata com'è nella sua gabbia giuridica, per essere in grado di affrontare i due problemi contemporaneamente. Eppure una certa esperienza è stata già fatta. Si tratterebbe di riesaminarla con attenzione, individuando strumenti e forme organizzative diverse, di coordinamento e di azione.

Non tutte le politiche comuni, infatti, dovrebbero avere la stessa logica costruttiva. In molti casi il processo di integrazione è già bene avviato, in altri poi la normativa fissata è in via di attuazione. Queste politiche pubbliche comunitarie seguono la loro strada senza particolari problemi d'innovazione epistemologica. In altri casi, invece, le regole del gioco non sono definibili a priori.²⁸

Nel caso della PEC, ad esempio, le regole di comportamento dovrebbero essere del tutto diverse da quelle delle politiche comuni di tipo tradizionale. Si potrebbero immaginare degli istituti mai prima usati nella politica comunitaria come quello della delega e/o della rappresentanza, da assegnare in alcuni casi a singoli stati membri o a sottoinsieme di partners comunitari, ovvero la specializzazione settoriale e regionale dei singoli attori o

gruppi di attori, attraverso la parafrasi politica del teorema ricardiano dei costi e vantaggi comparati.

Questo tipo di strumentazione concettuale e metodologica in realta' e' gia' operativa, sia pure in modo implicito, in buona parte delle politiche estere nazionali dei paesi membri della CEE. Si tratterebbe di "europeizzarne" lo stile lasciandone la responsabilita' precipua a quello stato o gruppo di stati che ne gestira' per ragioni diverse, in prima persona (ma su delega o in rappresentanza) i compiti e le funzioni. 29

Si tratterebbe in sostanza di riproporre in modo più sistematico, le modalità di aggregazione delle "coalizioni" politiche o delle "alleanze"³⁰ internazionali, approfondendo il grado di mutua dipendenza in specifiche aree d'interesse fino a rendere possibile la "delega", e quindi la "rappresentanza", di uno o più attori rispetto agli altri.

Questo processo di "delega" potrebbe diventare così l'unità elementare sulla base della quale definire la dinamica dei vincoli, cioè il processo di perimetrazione del territorio della sovranità nazionale dei paesi membri, senza passare attraverso la fase (o le fasi) dell'affidamento ad enti istituzionali astratti (come è ancora la Commissione CEE), o simbolici (come il Parlamento Europeo) dei compiti e dei poteri di riservato dominio dello stato nazionale, che è più facile cedere per via indiretta, con la riserva implicita di poterli sempre recuperare, che non con un atto internazionale del tipo dell'Atto Unico.

7- L'Europa-CEE e' infatti ancora raffigurabile piuttosto come un'area interdipendente, con punte d'integrazione, che non come un'area interconnessa basata sulla costruzione graduale e lineare di un basamento architettonico istituzionale e normativo diretto all'unificazione continentale. In altre parole può essere descritta come un "sistema aperto" in fase di espansione certamente, ma non in fase di equilibrio o di stabilità.

Le unità elementari essenziali dell'Europa CEE sono ancora, nonostante tutto, gli stati nazionali. La cessione di sovranità che questi hanno fin qui delegato alle istituzioni politiche comunitarie è indubbiamente cospicua, ma non ancora decisiva. Nel senso che non hanno delegato il potere di decisione attivo escludendo la regola della unanimità e adottando quella della maggioranza. Né hanno rinunciato al loro diritto permanente di recesso dalla Comunità. Non hanno infine arricchito o diversificato il

29 Alcuni esempi di delega o di rappresentanza potrebbero essere i seguenti: a) lasciare alla Repubblica Federale di Germania una parte della gestione dei rapporti CEE con l'Est europeo; b) lasciare a Francia, Italia e Spagna quelli con il Maghreb, Mashrek e Medio Oriente; c) lasciare ai piccoli paesi nordici i problemi comuni di tipo globale, ovvero dell'ambiente; d) lasciare ai 4 grandi della CEE (FRG, Francia, Gran Bretagna, Italia) le questioni relative al controllo degli armamenti e alle relazioni con gli Stati Uniti, ecc.

30 Riker, 1962; Liska, 1962; Walt, 1987.

patrimonio iniziale di principi che ispirarono i Padri Fondatori, né la rigida filosofia ottativa che anima il corpus di norme giuridico-istituzionali che ne regolano l'attività.

Il sistema di interazione fra gli attori comunitari, soprattutto in materia di PEC, si caratterizza per il fatto di essere strutturato su un'architettura di "gusci" istituzionali, troppo fragili per essere resistenti, troppo complessi per essere funzionali, troppo astratti per essere efficaci, invece che sulla base di una "rete di contratti", volontari e flessibili, come nel caso dei "regimi" internazionali.

La politica esterna della Comunità appare quindi come un'architettura incompleta, solida nelle fondamenta giuridiche, ma assolutamente fragile nella sua dinamica operativa, incapace di adattamento pragmatico alle circostanze sulla base di quei principi di "opportunity" di "willingness" e di "cumulation" che caratterizzano spesso i processi della politica estera nazionale, ovvero le vie di transito usuali delle relazioni internazionali.

Un esempio dei limiti impliciti nella filosofia normativa della CEE risiede nel Titolo III dell'Atto Unico del 1986 che dispone sulla "cooperazione europea in materia di politica estera".

Si tratta del più noto e recente documento mediante il quale si è tentato di spingere la macchina comunitaria al di là dei più avanzati spazi d'integrazione raggiunti dalla CEE nel corso della sua esistenza. Si tratta però di norme che sono sempre assertivamente "globali" e nel contempo, per ovvie ragioni, solennemente "vaghe" e quindi affatto impegnative.

Vi si parla di "consultazioni e di informazioni reciproche" (articolo 30, 2a), della necessità di "tener conto delle posizioni altrui" (ibidem, 2c), di "predisporre principi e obbiettivi comuni" (ibidem). Il tutto per stabilire che quattro volte l'anno i ministri degli Esteri dei paesi membri si riuniranno per discutere il da farsi in materia di PEC. Lo stesso dicasi per le generiche proposte di cooperazione in materia di sicurezza e di difesa (ibidem, 6a, b, c).

Non c'è invece nulla che richiami un metodo flessibile di decisioni parziali, non unanimi, di interventi concordati da alcuni, ma non da tutti, di attribuzione di aree e issues prevalenti ad alcuni attori con funzioni di trazione rispetto agli altri.

La PEC dovrebbe, a nostro avviso, discostarsi da questo pattern costruttivo, scegliendo di volta in volta, e con flessibilità, le opzioni possibili rispetto a quelle ottimali secondo la logica del "minimax" tratta dalla teoria dei giochi a due o più giocatori.

In altre parole si tratterebbe di attivare tutta una serie di iniziative di politica verso l'estero (intra ed extra CEE) tali da indurre gli attori membri a trovare in modo pragmatico le modalità adatte all'armonizzazione sia parziale che generale.

Ciò è particolarmente evidente in relazione alla maggiore autonomia già acquisita dalla politica economica e monetaria, nonché da quella tecnologica che, per la

caratteristica stessa dei mercati, opera in modo interdipendente e talvolta perfino integrato, ma sempre con notevole flessibilità e capacità di adattamento al ciclo.

8- Concludendo si può dire quindi che la PEC è un percorso praticabile, valido per tutti gli attori, a patto che sia ammessa una certa flessibilità pragmatica nella sua dinamica evolutiva, e che le istituzioni politiche esistenti, nonché quelle future, vengano intese piuttosto come "regimi internazionali", ovvero come "reti di contratti/convenzioni" in continua evoluzione, che non come i gradini di una piramide istituzionale in continua e lineare crescita architettonica.

L'Europa e la PEC, in questa accezione, avranno come caratteristica centrale quella di favorire in modo asimmetrico più alcuni attori nazionali che non altri. In particolare, essa "converrà" a coloro che svolgono, sia all'interno delle istituzioni comunitarie, sia nel contesto geopolitico internazionale, un ruolo oggettivamente primario (le "Grandi Potenze" della Comunità: RFG, Francia, Regno Unito e Italia).

Esiste però anche una serie di opportunità e di ruoli, meno visibili di quelli esercitati dai quattro "grandi" della CEE, che "converrebbero" anche alle Potenze Medie della CEE (come la Spagna e l'Olanda), nonché a quelle minori, (secondo la teoria degli *Small/Weak States*)³¹ proprio perché il "multipolarismo" degli attori maggiori favorirebbe l'automatico formarsi di coalizioni contrapposte all'interno della Comunità, generalmente provvisorie ma talvolta tendenzialmente permanenti (come il rapporto franco-tedesco) che offrirebbero ulteriori occasioni e/o scappatoie anche agli attori minori.

Si tratta di ipotizzare azioni dirette alla protezione e alla valorizzazione di interessi sub-regionali, alla tutela di settori deboli od obsoleti, di industrie avanzate nascenti, di tensioni bilaterali che possono essere multilateralizzate (es.: Spagna e Marocco per Ceuta e Melilla), per le quali la copertura offerta dalla sovranità nazionale risulterebbe insufficiente.³²

³¹ Rothstein, 1977; Handel, 1981.

³² In questo senso anche il duopolio franco-tedesco, che oggettivamente rappresenta il cuore della potenza economica e politico-militare della CEE, e che ha spesso svolto la funzione di motore nella elaborazione delle linee direttrici della politica comunitaria, potrebbe venire ipoteticamente scavalcato da una relazione speciale multipolare RFG/Regno Unito/USA, che intersecasse le due alleanze contemporaneamente (CEE e NATO) e che tendesse ad isolare la Francia.

Nell'ipotesi in cui si verificasse uno scenario di questo tipo, potrebbero costituirsi, per compensazione, delle sub-coalizioni alternative tali da organizzare la geopolitica comunitaria in modi diversi dal consueto, dando spazio agli attori minori. (Direttorio europeo?)

Possiamo quindi immaginare molti scenari possibili di "democrazia geopolitica" europea, fra i quali:

In ogni caso si aprirebbe un gioco interno a più giocatori per l'ottenimento delle leadership contrattate, che potrebbe alla lunga modificare il quadro delle ipotesi di partenza, distribuendo opportunità e vantaggi sia ai grandi che ai piccoli stati membri.

La PEC sarebbe infine praticabile anche nell'azione diretta verso l'ambiente extra-comunitario.

Anzitutto nei confronti del sottosistema di blocco occidentale (rapporti con gli Stati Uniti), ma anche nelle principali aree regionali d'interesse strategico del Vecchio Continente (Europa Est/URSS; Mediterraneo; Medio Oriente, Africa Nera; Asia Orientale e Giappone; America Latina).

La rinegoziazione dei ruoli e della divisione dei compiti fra gli attori europei in seno alle alleanze principali (NATO e CEE), ovvero le funzioni di "rappresentanza" che potrebbero essere esercitate in nome e per conto della Comunità (o dell'attore leader di blocco) da uno o più attori nazionali CEE, potrebbero così diventare un terreno di conflitto/cooperazione permanente, con effetti importanti sulla dinamica dei processi di integrazione delle singole politiche estere nazionali.

Il vero "miracolo europeo" sarebbe allora quello di "inventare" un modo meno vincolante e poco macchinoso per costruire l'unità europea, smettendo di pensare che la CEE odierna, basata su stampelle normativo-istituzionali, debba anche essere l'araldo profetico dell'avvento di un'Europa unita fatta a sua immagine e somiglianza.

Accadrà invece che l'Europa unita avrà il volto che sapremo dargli con la nostra immaginazione politica e con la capacità di vivere dinamicamente le trasformazioni del contesto internazionale, togliendo e/o aumentando pragmaticamente le sovranità nazionali dei paesi membri, senza imporre processi irreversibili, ma attraverso la persuasione e la valorizzazione dei rispettivi interessi nazionali nell'ambito comunitario.

una sub-alleanza Centroeuropea composta dalla RFG e da attori minori, più l'Italia, con il Regno Unito collocato all'esterno, che fronteggia una coalizione atlantica guidata dalla Francia, più il Benelux, con la Spagna, l'Irlanda e il Portogallo sulle ali; oppure la Francia, a capo di una sub-coalizione mediterranea con l'Italia, la Spagna, il Portogallo e la Grecia, di fronte ad un blocco continentale guidato dalla RFG, con il Benelux, la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito.

BIBLIOGRAFIA

Baldwin David A., 1979, "Power Analysis and World Politics:
New Trends Versus Old Tendencies"
World Politics, vol. 31, n. 2, pp. 161-194

Bardi Luciano, 1989
Il Parlamento della Comunità Europea
Il Mulino, Bologna

Bonvicini Gianni, a cura di, 1980
La politica estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza?
Il Mulino, Bologna

Breuilly John, 1982, 1985
Nationalism and the State
The University of Chicago Press, Chicago

Brzezinski Zbigniew, 1989
The Great Failure
(ed. it. Longanesi, Milano)

Carrère d'Encausse Hélène, 1978
L'empire éclaté
Flammarion, Paris

Chiti-Batelli Andrea, 1989
L'idea d'Europa nel pensiero di Altiero Spinelli
Lacaita Editore, Manduria

Commissione delle Comunità europee, 1988
XXI Relazione generale sull'attività delle Comunità europee
1987
CEE, Bruxelles

Dastoli Pier Virgilio, 1989
1992: Europa senza frontiere?
Il Mulino, Bologna

Dente Bruno, a cura di, 1990
Le politiche pubbliche in Italia (titolo provvisorio)
Il Mulino, Bologna

DePorte Anton W., 1979
Europe Between the Superpowers
Yale UP, New Haven

Derthick Martha, 1974
Between State and Nation
The Brookings Institution, Washington
Gaddis John L., 1982
Strategies of Containment
Oxford UP, Oxford

Ginsberg Roy H., 1989
 Foreign Policy Actions of the European Community
 Lynne Rienner, Boulder

Ham Christopher, Hill Michael, 1984
 Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche
 Harvester Press, Brighton, (ed.It. a cura di B. Dente, Il
 Mulino, Bologna, 1986)

Handel Michael, 1981
 Weak States in the International System
 Frank Cass, London

Horowitz Donald L., 1985
 Ethnic Groups in Conflict
 University of California Press, Berkeley

Jannuzzi Gianni, 1989
 "La Cooperazione Politica Europea"
 Rivista di studi politici internazionali, a.56, n.221,
 pp.15-27.

Jones Eric L., 1981
 The European Miracle
 Cambridge UP, Cambridge

Krasner Stephen D., 1982,
 International Regimes, International Organization
 vol. 36, n.2

Liska George, 1962
 Nations in Alliance
 The Johns Hopkins UP, Baltimore

Mandelbaum Michael, 1988
 The Fate of Nations
 Cambridge UP, Cambridge

Minc Alain, 1989
 La grande illusion
 Bernard Grasset, Paris

Monnet Jean, 1972, 1976 ed. it.
 Cittadino d'Europa
 Rusconi, Milano

Parker Geoffrey, 1983,
 A Political Geography of Community Europe
 Butterworths, London.

Pijpers Alfred, Régelsberger Elfriede, Wessels Wolfgang, a
 cura di, 1988
 European Political Cooperation in the 1980s: A Common
 Foreign Policy for Western Europe?
 Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht

Polany Karl, 1944, 1974
La grande trasformazione
ed. it. Einaudi, Torino

Pryce Roy, a cura di, 1987
The Dynamics of European Union
Croom Helm, London

Putnam Robert D. & Bayne Nicholas, 1987
Sovrani ma interdipendenti
Il Mulino, Bologna

Riker William H., 1962
The Theory of Political Coalitions
Yale UP, New Haven

Rosecrance, 1963
Action and Reaction in World Politics
Little, Brown, Boston

Rosenau James N., 1974
Comparing Foreign Policies
Little, Brown, Boston

Rothstein Robert L., 1977
The Weak in the World of the Strong
Columbia UP, New York

Schwarze Jürgen, a cura di, 1989
The External Relations of the European Community, in
Particular EC-US Relations
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

Smith Anthony D., 1981,
The Ethnic Revival
Cambridge UP, Cambridge

Smith Gordon, 1980
Politics in Western Europe
Heinemann, London, pp. 295-320

Snyder Glenn H., 1984
"The Security Dilemma in Alliance Politics"
World Politics, vol. 36, n. 4., pp. 461-495

Spinelli Altiero, 1986
Come ho tentato di diventare saggio
Il Mulino, Bologna

Virilio Paul, 1977
Vitesse et politique
Editions Galilee, Paris

Walt Stephen M., 1987
The Origins of the Alliance
Cornell Up, Ithaca

Weiler J., 1982

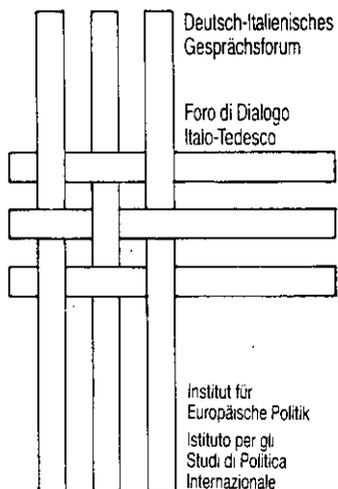
"Supranational Law and Supranational System"

PhD Dissertation, Istituto Universitario Europeo, Firenze

OPINIONE PUBBLICA E POLITICA ESTERA IN ITALIA

Dr. Piero OSTELLINO

Editorialista del "Corriere della Sera",
Membro del Comitato di Direzione dell'ISPI



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro II:
Orientamenti politici ed evoluzione istituzionale
della Comunità Europea

Sintesi

Se per opinione pubblica si intende un pubblico interessato alla cosa pubblica, in Italia non c'è opinione pubblica e tanto meno ce n'è una attenta alle questioni internazionali. Le ragioni sono molteplici. Prima: una cultura frammentata, parrocchiale, e non nazionale, ideologica e non empirica, la conseguente sfiducia nella capacità del cittadino di incidere concretamente sulle scelte della classe politica che lo riguardano. Seconda: un sistema politico polarizzato, all'interno del quale le distanze culturali e politiche fra i poli più lontani, ancora molto forti, sottopongono la classe governativa a un eccesso di domande fra loro contraddittorie, inducendola più a una costante opera di mediazione, che a esercitare una funzione di leadership. Terza: un sistema informativo monopolizzato da pochi grandi gruppi industriali e dai partiti politici, non interessato a creare un'opinione pubblica autonoma. Quarta: una scarsa tradizione di studi internazionali.

Dalla metà degli anni Ottanta, soprattutto sotto l'impulso del ministro degli esteri Andreotti, la politica estera italiana ha spostato il suo campo di interesse dall'Atlantico al Mediterraneo, conferendo al Paese un nuovo e più attivo ruolo internazionale. Così, l'Italia, secondo l'opinione della sua élite politica, ha ora una politica estera più marcatamente caratterizzata dalla sua collocazione geografica e da un rapporto più realistico fra i fini che essa persegue e i mezzi di cui dispone.

Se con il termine "opinione pubblica" si intende "un pubblico interessato alla cosa pubblica", l'opinione pubblica italiana è solo relativamente interessata alla politica estera del proprio Paese. Se, invece, con il termine "opinione pubblica" si intende l'opinione di molti pubblici, secondo il modello "a cascata" (cascade model) di Karl Deutsch (The Analysis of International Relations, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1968), allora, i "molti pubblici" ne riflettono la frammentazione della cultura politica, la polarizzazione del sistema politico, le anomalie di quello economico e della comunicazione, l'alienazione dalla politica di gran parte della popolazione.

Deutsch immagina il flusso delle comunicazioni e delle decisioni come una cascata a cinque livelli, ciascuno dei quali è costituito da un serbatoio diverso di opinione pubblica, all'interno del quale, a loro volta, le opinioni e gli interessi sono discordi, i canali di comunicazione molteplici. Il primo di questi livelli, nei Paesi occidentali, è rappresentato dall'élite economica e sociale; il secondo da quella politica e governativa; il terzo dai mezzi di comunicazione; il quarto dai leader locali d'opinione; il quinto e ultimo dalla popolazione, o meglio dagli strati della popolazione più interessati alla politica.

Le correnti di informazione scendono, a mò di cascata, dal livello più alto a quello più basso: l'élite socio-economica comunica direttamente con il governo e i rami legislativi, avendo anche una certa influenza sui mass media; il governo ha rapporti con questi ultimi e una debole influenza sui leader locali; i mass media parlano direttamente con i leader locali e con la popolazione, sia autonomamente, sia attraverso i leader d'opinione che, a loro volta, sono determinanti nel plasmare le opinioni dei gruppi con i quali interagiscono. Infine, malgrado il flusso discendente della cascata, la popolazione, cioè l'ultimo serbatoio, reagisce, di tanto in tanto, alle decisioni e alle informazioni che riceve dall'alto, facendo risalire il corso della corrente (feedbacks) ai livelli superiori, attraverso una sorta di "maree d'opinione". Fin qui, il modello teorico del Deutsch, che bene si adatta, soprattutto, alle più mature democrazie anglosassoni. Vediamo, ora, che cosa accade in relazione alla fattispecie in esame, la politica estera dell'Italia.

Il ruolo delle élite economiche e sociali. L'élite economica è, in Italia, una "minoranza intensa" caratterizzata da un fortissimo potere di autolegittimazione, sostanzialmente solidale e raggruppata attorno a uno-due poli dotati di una ragguardevole capacità di aggregazione, di socializzazione e di influenza sul policy-making legislativo e governativo. Tale coalizione di interessi ha avuto costantemente, dall'Unità ai nostri tempi, la tendenza a distribuire i

costi (allocazione e distribuzione delle risorse nazionali, spesa pubblica, prezzi, eccetera) delle politiche che essa ha contribuito a promuovere e a concentrarne i benefici a proprio esclusivo vantaggio, attraverso barriere protezionistiche di varia natura, sostegni finanziari, altri incentivi "selettivi", eccetera. Il caso più tipico di conflitto fra interessi diffusi, rappresentati dall'élite politica, e interessi categoriali, rappresentati dall'élite economica, è stata, a suo tempo, l'opposizione, da parte di quest'ultima, all'adesione dell'Italia al primo Mercato comune perseguita, e infine realizzata, dalla prima.

Solo recentemente, in coincidenza con la accentuata internazionalizzazione dell'economia italiana e nella prospettiva del Mercato Unico del 1993, sembra essersi registrata una certa inversione di tendenza, o comunque una riduzione di tendenza. All'interno dell'élite economica è emersa in modo più manifesto la repulsione per l'intervento pubblico, per l'eccessiva regolamentazione e per il suo conseguente sfruttamento come veicolo di affermazione dei propri diritti e dei propri interessi, in favore di condizioni di mercato più aperte e concorrenziali. Dunque, mentre in passato l'élite economica ha contribuito alla formulazione di una politica estera nazionalistica, assecondandone anche le spinte autarchiche sul piano economico, oggi si può dire che essa rappresenti uno dei fattori propulsivi di una politica estera maggiormente internazionalistica, anche se non ancora neo-liberistica in campo economico, solidale con le grandi democrazie occidentali, primi fra tutti gli Stati Uniti, europeistica e filo-israeliana nel Medio Oriente.

Il controllo e la gestione monopolistici dell'intero sistema informativo, con la sola eccezione della Radio-Televisione di Stato (a sua volta controllata dai partiti, compreso il Pci all'opposizione), consentono all'élite industriale e finanziaria di esercitare un'influenza sull'opinione pubblica che non ha eguali nel mondo occidentale. Così, la popolazione (il quinto serbatoio della cascata) finisce con l'avere scarsissimi canali non solo per comunicare in alto con il governo, ma anche per influenzare l'élite economica. Fra le anomalie del "sistema-Italia", la relativa assenza di "maree d'opinione" ascendenti è, forse, una delle più pericolose per il corretto funzionamento del processo democratico.

L'élite politica. Il secondo serbatoio della cascata di Deutsch è un microcosmo altamente competitivo all'interno del quale i partiti operano per rubarsi gli elettori. Nel caso italiano, esso presenta caratteristiche distintive molto accentuate rispetto ai sistemi politici (serbatoi) degli altri Paesi occidentali. Infatti, il sistema politico italiano, così come è stato efficacemente descritto da Giovanni Sartori (*Parties and party systems*, Cambridge University Press, 1976), si distingue per le seguenti caratteristiche: 1) la presenza di partiti "anti-sistema", i cui valori sono in contrasto con quelli del sistema esistente; 2) l'esistenza di opposizioni estreme, sulla

destra e sulla sinistra, ideologicamente molto distanti fra loro e rispetto al partito che occupa il centro del sistema; 3) il carattere fortemente ideologico, multipolare e centrifugo della competizione politica. La natura del sistema politico (di "pluralismo polarizzato", secondo la definizione di Sartori) e il ruolo di "media potenza" accentuano il carattere "adattivo" (preservative adaptation) della politica estera dell'Italia. La capacità di adattamento dell'Italia è, infatti, determinata da una molteplicità di domande esterne e interne, fra loro in conflitto (presenza del maggior partito comunista occidentale, appartenenza del Paese alla Nato, tradizione economica protezionistica, appartenenza del Paese alla Comunità europea, sistema capitalistico, Stato assistenziale, sistema politico pluralista, società tendenzialmente corporativa, eccetera), e dalla conseguente tendenza della classe politica a mantenere fra esse una situazione di equilibrio. Fra le peculiarità del sistema-serbatoio politico italiano c'è, dunque, la carenza di leadership, l'eccesso di mediazione, l'instabilità governativa, a fronte di una altrettanto forte stabilità sistemica e sociale: il turnover governativo consente, infatti, al sistema di ripristinare l'equilibrio fra le varie domande cui è sottoposto, ogniqualvolta esso risulti alterato, attraverso la presenza al governo di nuovo personale politico in sostituzione di quello logoratosi nell'azione di mediazione.

Il processo decisionale che riguarda la formazione della politica estera italiana ha, pertanto, i seguenti elementi di riferimento:

- il quadro internazionale (in costante movimento);
- i valori della cultura politica interna (non omogenei, frammentati e scarsamente secolarizzati);
- gli ambiti d'azione (globale, regionale, Est-Ovest, Nord-Sud);
- le regole di comportamento sottoscritte (quelle dettate dall'appartenenza a sistemi di alleanze militari e a intese politico-economiche).

La percezione che l'élite politica italiana ha del quadro internazionale rimane fondamentalmente del tipo "bipolare elastico". Priva di una definizione concettualmente più articolata dell'ordine internazionale, l'élite politica ha assunto come referente della propria politica estera la distensione, che resta pur sempre "un modo" con il quale si esprime la politica dei blocchi Est-Ovest.

Le ragioni di tale carenza concettuale e della conseguente (relativa) indeterminatezza politica - che, peraltro, consentono al sistema di restare in equilibrio fra domande esterne e interne spesso in conflitto - sono molteplici:

- la politica estera non è un fattore decisivo nel rapporto fra elettore e eletto;
- l'elettorato tiene conto degli indirizzi di politica estera dei partiti in termini macro-orientativi;
- la cultura politica del Paese è frammentata e polarizzata;

- le "politiche di partito" incidono sulla formulazione della politica estera in modo assai meno consistente di quanto non incidano sulla formulazione degli indirizzi di politica interna (e in particolare di quella economica);
- il carattere ideologico dell'approccio conoscitivo, cui fanno peraltro riscontro il pragmatismo e il realismo del Ministero degli Esteri quando sono in gioco gli interessi concreti del Paese.

Pertanto, gli obiettivi che l'élite politica assegna alla politica estera nazionale sono di natura prevalentemente "universalistica" (la pace, la distensione fra Est e Ovest, eccetera), meno marcatamente di natura "regionale" (l'unificazione europea) e scarsamente di natura "nazionale" (ad esempio, gli interessi dell'Italia, come Paese a economia di trasformazione, non sono percepiti come prioritari, a differenza di quanto non accada, ad esempio, in Giappone, eccetera). La politica estera italiana, o meglio quella parte di essa più "visibile", tende conseguentemente ad attivarsi quasi esclusivamente sul fronte dei rapporti Est-Ovest - dove il suo potere di intervento è minore e la pressione sulla sua capacità di adattamento maggiore - risentendone degli alti e bassi e riflettendo la frammentazione e la polarizzazione interna, mentre non sembra in grado di allocare risorse (capacità decisionale, potere di intervento, elaborazione teorica, eccetera) su altri fronti (Nord-Sud, internazionalizzazione economica, europeismo, eccetera).

I rapporti dell'Italia con l'Unione Sovietica e i Paesi della sua area di influenza sono condizionati da queste quattro variabili:

- il quadro internazionale (lo stato di tensione, ovvero di distensione);
- gli equilibri politici interni (con particolare riferimento al ruolo del Pci nei confronti del governo);
- l'atteggiamento dell'élite economica (attivo o passivo rispetto alle prospettive di cooperazione economica con i Paesi in questione);
- la polarizzazione del sistema politico interno.

Fra lo stato del quadro internazionale e la polarizzazione del sistema politico interno c'è un rapporto di causa ed effetto in base al quale uno stato di tensione fra Est e Ovest tende a accentuare la polarizzazione del sistema, mentre uno stato di distensione tende a facilitarne la depolarizzazione. Infatti, uno stato di tensione del quadro internazionale spinge il Pci su posizione più accentuatamente settarie (trasformandolo in puro "partito di agitazione": le "marce della pace" come protesta da emarginazione), mentre uno stato di distensione ne attenua il settarismo (trasformandolo in "partito di governo").

Conseguentemente, uno stato di tensione rinsalda i legami dell'Italia con i propri alleati, allentandone i rapporti con l'Est, mentre uno stato di distensione li allenta, accelerando i rapporti con l'Est e facilitando, altresì, la partecipazione comunista al governo.

I rapporti dell'Italia con la Nato sono influenzati dalle seguenti variabili:

- quadro internazionale (come per i rapporti con l'Est);
- leadership americana (forte o debole);
- polarizzazione del sistema politico interno (come per i rapporti con l'Est);
- natura della struttura di difesa dell'Alleanza (copertura navale americana del Mediterraneo, rilevanza militare della Turchia come baluardo difensivo del settore sud-orientale, scarse probabilità di attacco sovietico da nord-est attraverso la Jugoslavia, l'Austria o la Repubblica Federale Tedesca).

Pertanto, il ruolo dell'Italia nelle strutture difensive e nell'elaborazione della politica di difesa della Nato è stato scarsamente rilevante fino al 1979, cioè fino a quando il quadro internazionale è stato caratterizzato dalla distensione con l'Est e da una leadership americana debole. Con la crisi della distensione, la crescita della leadership americana e la decisione di installare gli "euromissili" in Europa, l'Italia ha assunto un ruolo politicamente e strategicamente "determinante" (soprattutto a causa del sovraccarico di domanda esterna, che ha finito col bilanciare quella interna di segno opposto). Infine, la presenza del contingente militare italiano nel Sinai e nel Libano e la consapevolezza della necessità di una forza di pronto intervento nel Mediterraneo sono stati una ulteriore testimonianza sia del mutamento del quadro internazionale, sia dell'accettazione, da parte italiana, in tali condizioni, del ruolo-guida americano all'interno dell'Alleanza.

I rapporti dell'Italia con la Comunità economica europea sono condizionati da queste variabili:

- il quadro comunitario (tendenza unitaria-crisi di volontà unitaria);
- la struttura del sistema politico interno;
- la relativa carenza di cultura industriale avanzata.

Il quadro comunitario facilita o rallenta, a seconda dei casi, i processi di integrazione di nuovo tipo, come la politica industriale comune, e, più in generale, il processo di internazionalizzazione dell'economia italiana e di modernizzazione della cultura politica ed economica nazionale, nonché rafforza ovvero indebolisce le forme di integrazione già realizzate.

Pertanto, gli obiettivi cui tende la politica estera dell'élite politica italiana verso la Cee sono sostanzialmente due:

- difendere le realizzazioni attuate;
- accrescerne le risorse, sia politiche, sia finanziarie (di bilancio).

Dalla metà degli anni Ottanta, soprattutto sotto l'impulso del ministro degli esteri Giulio Andreotti, la politica estera italiana ha subito una evoluzione che ne ha spostato

il campo di interesse dall'Atlantico al Mediterraneo, conferendo al Paese un nuovo e più attivo ruolo internazionale. Così, l'Italia ha, ora, una politica estera più marcatamente caratterizzata dalla sua collocazione geografica.

La ragione principale riguarda il sistema internazionale. Il tasso di bipolarizzazione del sistema - confronto Usa-Urss - si è attenuato e il grado di autonomia delle medie potenze è, di conseguenza, aumentato. La seconda ragione, conseguente alla prima, è che il maggiore alleato dell'Italia, gli Stati Uniti, è più propenso, in un clima di distensione con l'Unione Sovietica, a delegare alle medie potenze come l'Italia funzioni politiche, economiche e persino militari che in passato esercitava direttamente. Il comportamento dell'Italia nell'area mediorientale non è, dunque, il riflesso di una attenuazione della sua fedeltà alla Nato e alla Cee, ma corrisponde a una oggettiva riduzione della rigidità propria del bipolarismo e ubbidisce - nell'opinione dell'élite di governo italiana - ad una più razionale "divisione del lavoro" internazionale fra gli Stati Uniti e i loro alleati all'interno dell'Alleanza.

Accanto alle due ragioni di carattere internazionale, c'è anche una ragione di carattere interno che spiega l'evoluzione della politica estera italiana. Essa riflette, come già si è avuto modo di dire, quasi specularmente, il mutamento di clima internazionale: alla attenuazione del bipolarismo internazionale ha corrisposto, infatti, una attenuazione della polarizzazione in sede nazionale fra i partiti di governo e il maggior partito di opposizione circa la collocazione internazionale del Paese. Con l'accettazione della Cee e della stessa Alleanza atlantica, il Pci ha ridotto considerevolmente le sue distanze dalla politica estera del governo, ampliandone l'area del consenso "in basso", nei serbatoi successivi della cascata (mass media, leader locali d'opinione, popolazione).

Così, oggi, la politica estera italiana è assai meno preoccupata, di quanto non fosse in un recente passato, di trovare un equilibrio fra domande esterne e interne fra loro in conflitto (fedeltà alla Nato, adesione alla Cee e atteggiamento negativo, o parzialmente negativo, del Pci) e può far recitare un ruolo più attivo al Paese sulla scena internazionale senza il timore di provocare squilibri interni di natura politica e sociale.

Al più razionale adeguamento della politica estera agli interessi nazionali corrisponde, infine, sempre secondo l'opinione corrente all'interno dell'élite politica, un più realistico rapporto fra i fini che essa persegue e i mezzi di cui dispone. Oggi, anche se, a volte, fanno ancora capolino nell'opinione pubblica, o se si preferisce nell'opinione di "alcuni pubblici", inclinazioni provinciali al presentismo, sembra lecito dire che la politica estera italiana corrisponde al ruolo che la storia e l'equilibrio delle forze internazionali hanno assegnato al Paese.

Il ruolo dei media. "La struttura delle comunicazioni di massa che caratterizza le liberaldemocrazie - scrive Giovanni Sartori (Elementi di teoria politica, Il Mulino, 1987) - è una struttura di tipo policentrico". Ma, prosegue Sartori, "per essere sufficiente il policentrismo dei media dev' essere un policentrismo in un qualche equilibrio, e specificamente un policentrismo non dominato da una voce schiacciante. Pertanto un colosso attorniato da una miriade di pigmei non costituisce uno stato di policentrismo soddisfacente". Anche se sarebbe difficile negare che il sistema informativo italiano sia policentrico, è un fatto che la concentrazione di pressochè tutta la stampa italiana, quotidiana e periodica, nelle mani di pochi gruppi industriali e finanziari, e il monopolio pubblico sulla radio-televisione ne riduce considerevolmente il tasso di policentrismo.

L'Italia è certamente una delle democrazie occidentali con il tasso di policentrismo informativo (relativamente) più basso. Il sistema informativo italiano si distingue, infatti, dai sistemi informativi delle altre democrazie liberali per tre caratteristiche: a) l'eccessiva concentrazione; b) il fatto che tale concentrazione sia avvenuta ad opera di gruppi industriali e finanziari la cui attività primaria non è la produzione di informazione, bensì la produzione di beni e di servizi e, conseguentemente, il cui interesse non è la difesa degli interessi diffusi, bensì quella, per quanto legittima, di interessi settoriali, non è la promozione di beni collettivi, bensì il perseguimento di beni categoriali; c) il controllo della televisione di Stato da parte dell'élite politica. Quanto, poi, questa "distorsione" del sistema informativo italiano incida sulla sua imparzialità e, di conseguenza, sulla formazione-manipolazione del consenso al livello più basso della cascata, quello della popolazione, è difficile dire. Ma resta il fatto che "il requisito necessario e sufficiente ai fini dell'autonomia di una pubblica opinione è il requisito policentrico" (Sartori, cit.).

L'esperienza storica dei Paesi di democrazia più matura di quella italiana rivela, inoltre, che esiste una stretta relazione fra il processo di sviluppo civile e politico e lo sviluppo delle comunicazioni che si esprime in questa regola di carattere generale: i mass media si diffondono in relazione diretta al crescere del livello di capacità produttiva dell'industria; se questa regola è rispettata, il diffondersi dei mass media facilita la modernizzazione del Paese, se non lo è la modernizzazione ne risulta ritardata o addirittura impedita. Ebbene, in Italia, allo sviluppo industriale non ha corrisposto una analoga diffusione dei mezzi di comunicazione, o meglio, di un sistema pluralistico, policentrico, di mezzi di comunicazione: basti pensare al boom della televisione di Stato (controllata dall'élite politica) e alla crescita estremamente lenta e ancora insufficiente della stampa quotidiana (controllata dall'élite economica). Così, se si confronta il tasso di diffusione dei quotidiani al Nord e al Sud della penisola, si può facilmente constatare che al Nord, dove la diffusione

dei quotidiani è più alta (così come è più accentuato il processo di industrializzazione) la modernizzazione politica e culturale è più avanzata che al Sud, dove la diffusione dei quotidiani è più bassa e la televisione monopolizza l'informazione.

Un secondo elemento che caratterizza negativamente il sistema informativo italiano rispetto a quello delle altre democrazie occidentali è il rapporto fra diffusione della stampa quotidiana e crescita e alfabetizzazione della popolazione. L'Italia, cioè, ha visto crescere la propria popolazione sia in termini numerici, sia in termini di alfabetizzazione, ma non ha visto aumentare proporzionalmente la diffusione della propria stampa quotidiana. Così, anche sotto questo particolare aspetto, è stata la sola televisione di Stato, controllata, come si è detto, dall'élite politica, e non (anche) la stampa quotidiana, che ha formato, e ancora in gran parte forma l'opinione pubblica dell'ultimo serbatoio della cascata.

Il giornalismo italiano, come terzo serbatoio della cascata di Deutsch, corre, dunque, una serie di rischi, il primo dei quali è quello di non essere in grado di stabilire autonomamente la propria agenda, ma di svolgere un'azione secondaria nella identificazione di notizie e di problemi, limitandosi ad assecondare interessi generati altrove: "Sempre più spesso, i media diventano una pura cassa di risonanza di analisi, dichiarazioni, previsioni, prodotte da centri di opinione esterni e non verificati. Il vero rischio è quello di diventare una sorta di ufficio stampa polivalente" (Ferdinando Adornato e Furio Colombo: La notizia avvelenata, in *Micromega*, n°2, 1989). Un altro rischio, paragonabile sotto certi aspetti al primo, consiste nella assimilazione della tecnica giornalistica a quella pubblicitaria, cioè nella tendenza a rappresentare, e a "vendere" solo "prodotti-notizie" già sul mercato: "Una volta che un problema è esploso, il giornalista va a verificarlo. E' sempre più raro che avvenga il contrario. Di più: di un tema esploso in genere si segue solo il momento clamoroso che appare (e non sempre è) come l'inizio, cosicché l'opinione pubblica fatica persino a capire come nasce davvero un evento e come un'inchiesta proceda" (Adornato-Colombo, cit.). La spettacolarizzazione dell'evento e la sua conseguente semplificazione-banalizzazione derivano, a loro volta, dalla (relativa) sudditanza del giornalismo scritto nei confronti di quello televisivo. Infine, all'assenza di analisi e di capacità di giudizio si è sostituito un aumento del tasso di aggressività e di concorrenza puramente "commerciale" e non qualitativa: "Se una saponetta regala un giornale la saponetta rimane la stessa. Se un giornale regala una saponetta il giornale, alla lunga, non è più lo stesso" (Adornato-Colombo, cit.).

Dall'esame delle prime pagine di sette tra i maggiori quotidiani nazionali (*La Repubblica*, *Corriere della Sera*, *Il Messaggero*, *L'Unità*, *Il Giornale*, *La Stampa*, *Il Mattino*) relativamente ai primi sei mesi del 1988 risulta che la

politica interna occupa il 31,2 del totale degli articoli e quella internazionale il 7,3. Gli articoli che hanno conquistato la prima pagina dei sette quotidiani riguardano avvenimenti registratisi per il 32,7 per cento a Roma, per il 5,5 per cento in Unione Sovietica, per il 5 per cento negli Stati Uniti, per il 4,2 per cento in Medio Oriente. Come si può constatare, la gerarchizzazione dell'informazione internazionale rispetta la percezione che l'élite politica ha del quadro mondiale, fondamentalmente del tipo "bipolare", ne registra il crescente interesse per l'area mediterranea e continua a assecondarne il disinteresse per le tematiche europeistiche e per quelle connesse con gli interessi economici nazionali nel mondo.

I leader locali d'opinione e la popolazione. La cultura politica degli italiani, rispetto a quella degli altri Paesi di democrazia liberale, e in particolare di quelli anglosassoni, è caratterizzata da un altissimo grado di frammentazione. In altre parole, gli italiani sono divisi per valori, credenze, aspettative, comportamenti, a seconda del gruppo etnico e regionale di appartenenza (Nord-Sud), della morale cui aderiscono (laici cattolici), delle scelte etico-politiche operate lungo l'arco politico-ideologico e partitico, eccetera. La conseguenza più immediata e rilevante è l'assenza di una vera e propria cultura politica nazionale, e quindi anche di una opinione pubblica relativamente omogenea, e la presenza di molte sub-culture che prevalgono sulla cultura nazionale, la cui connotazione finisce con l'essere quella di un mosaico composto da tante tessere l'una diversa dall'altra.

A sua volta, l'assenza di una vera e propria cultura nazionale produce le seguenti distorsioni: 1) la carenza di senso di identità nazionale; 2) la scarsa legittimazione del sistema politico; 3) il carattere ideologico, o se si preferisce mitico-simbolico, degli orientamenti conoscitivi; 4) la natura fortemente conflittuale e scarsamente coalizionale della dialettica e della partecipazione politica; 5) la polarizzazione del sistema politico.

Gli effetti, sul piano della formazione di un'opinione pubblica, sono ugualmente devastanti. Prevalgono le opinioni "da identificazione" (con la famiglia, il gruppo etnico, il partito, la Chiesa, eccetera) sulle opinioni "da messaggi informanti", prevalgono cioè le opinioni che si formano e sussistono indipendentemente dall'informazione, addirittura a dispetto di quella e di ogni evidenza empirica contraria. L'adesione ai partiti avviene attraverso processi molto semplificati: perché considerati "di destra", ovvero "di sinistra"; il loro rifiuto per le stesse ragioni: perché troppo "a destra", ovvero troppo "a sinistra". Così, le ideologie "chiuse" finiscono con l'avere la meglio sui sistemi di credenze "aperti"; i messaggi dissonanti dalla propria ideologia sono automaticamente rifiutati; sono particolarmente diffusi gli atteggiamenti settari e aggressivi da parte dei simpatizzanti dei singoli partiti o degli appartenenti a differenti gruppi sociali.

Gli italiani seguono solo in parte le tendenze generali riscontrabili a livello europeo. Le loro opinioni si trovano, infatti, quasi sempre collocate sui gradini estremi: ai livelli più bassi di informazione, interesse per la politica, partecipazione; e a quelli più alti di apatia politica, insoddisfazione, conflittualità e polarizzazione ideologica. I loro orientamenti politici sono diventati più europei in termini di "domanda" di informazione politica, percezione dei problemi, esigenze e richieste, ma sono rimasti lontani dai modelli europei quanto a partecipazione politica, sostegno specifico alle istituzioni democratiche, e al grado di coinvolgimento personale nella vita politica (Maria Weber: Italia, Paese europeo ? Ed. Angeli, 1986).

Agli inizi degli anni Ottanta, il movimento pacifista italiano contro l'installazione dei missili di teatro europei non fu tanto, come accadde nei Paesi di tradizione protestante, protesta morale che diventava azione politica, quanto "protesta da emarginazione". Esso fu, in sostanza, il canale attraverso il quale partiti e forze politiche condannati all'opposizione per ragioni storiche e ideologiche fecero politica non solo contro le armi nucleari, ma anche e soprattutto contro i partiti e le forze di governo. La società civile italiana, incapace di darsi forme di organizzazione sue proprie, marciò perché a muoversi fu una parte della società politica, finendo con l'esserne strumentalizzata e col non conferire alla propria protesta quella dimensione e quel successo che ebbero invece le manifestazioni di protesta in tutti gli altri Paesi europei. Attraverso un processo di trasfigurazione mitico-simbolica si è creduto di sostituire alla diplomazia, certamente più consapevole della complessità e delle difficoltà del problema, l'azione della piazza, nella illusione che essa potesse avere effetti risolutivi.

Un fenomeno analogo di "daltonismo politico" è riscontrabile nell'atteggiamento degli italiani verso l'Unione Sovietica come Paese del "socialismo reale" e come grande potenza. In Italia, sarebbe oggi impossibile proporre la società sovietica o quella degli altri Paesi del "socialismo reale" come un modello cui guardare per il rinnovamento politico e sociale del Paese.

Contemporaneamente, però, l'identificazione della politica sovietica con una politica di pace e di sicurezza condivisibile e accettabile anche dal blocco occidentale senza riserve continua a essere diffusa in vasti strati della popolazione. Del resto, i sondaggi d'opinione compiuti in differenti periodi e in differenti Paesi rivelano, a fronte della crescente importanza attribuita dagli europei al problema della difesa e alla necessità di sottrarsi alla egemonia delle due superpotenze, un alto tasso di scetticismo degli italiani in materia di difesa militare e una loro più accentuata attenzione per i problemi socio-economici interni e per la disparità nello sviluppo fra le diverse regioni del Paese.

In conclusione. Le tradizioni storiche dell'Italia, che non è mai stata una grande potenza con forti interessi internazionali, il carattere del tutto particolare, rispetto agli altri Paesi di democrazia liberale, della sua cultura politica, la natura del suo sistema politico, la stessa lenta evoluzione in corso delle sue culture "parrocchiali" verso una maggiore e più consapevole cultura nazionale sono tutti elementi che contribuiscono in modo determinante a spiegare le connotazioni elitarie dell'opinione pubblica italiana in tema di politica estera. Il modello "a cascata" di Karl Deutsch, che si è adottato in questa sede, assume, nel "caso italiano", un carattere ancor più accentuatamente "verticale" nella descrizione del processo che presiede alla formulazione della politica estera italiana e alla diffusione di una corretta informazione sui suoi sviluppi. La politica estera rimane, in sostanza, un terreno riservato soprattutto al "pensiero realista" dei diplomatici di carriera e a quei settori ristretti dell'élite politica che hanno rinunciato a utilizzarne gli aspetti mitico-simbolici ai fini della dialettica interna.

APPENDICE

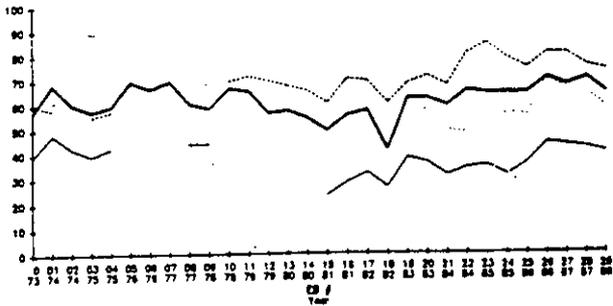
OPINIONE PUBBLICA
E INTEGRAZIONE EUROPEA

Alcuni dati demoscopici tratti
dall'Eurobarometro, n. 29, 1988

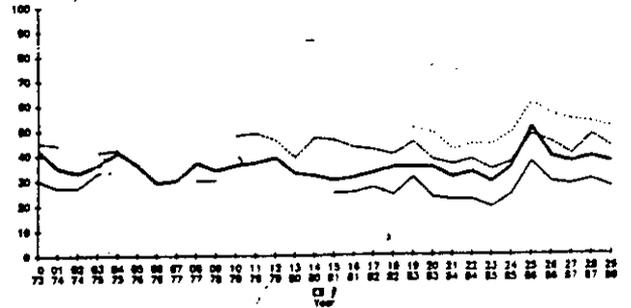
FIGURE 2A/FIGURA 2A

SUPPORT FOR EUROPEAN UNIFICATION AND THE EC: EVOLUTION OVER TIME
(percent positive answers by country)

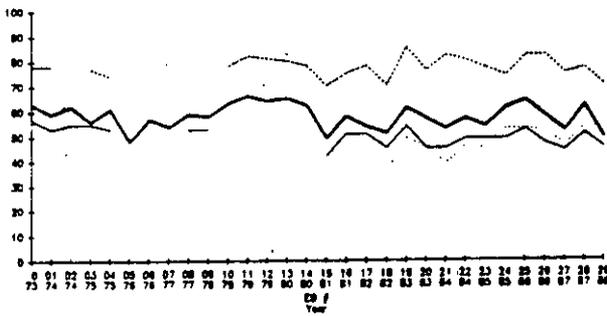
BELGIQUE



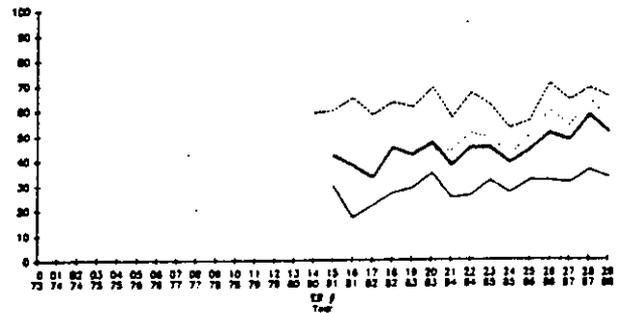
DANMARK



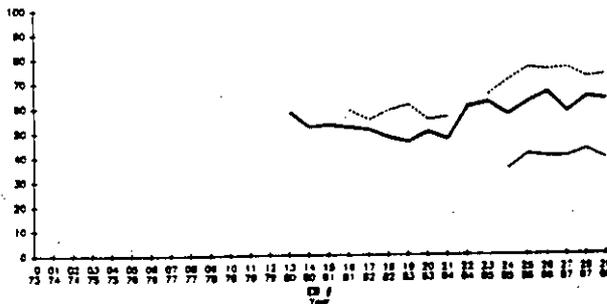
DEUTSCHLAND



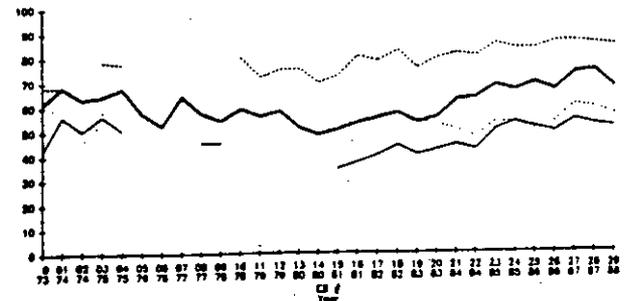
ELLAS



ESPANA



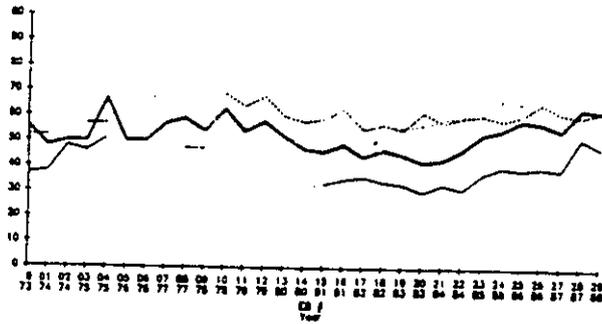
FRANCE



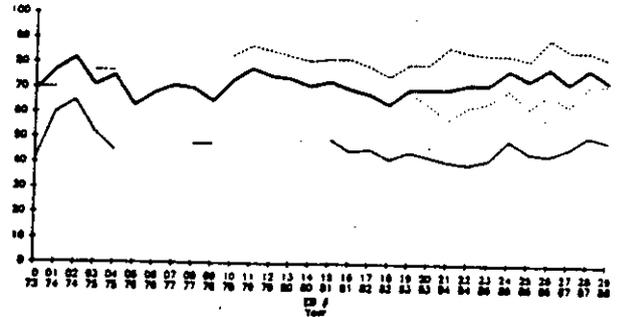
(*) IL SOSTEGNO ALL'UNIFICAZIONE EUROPEA E ALLA CEE: EVOLUZIONE NEL CORSO DEGLI ANNI (percentuale delle risposte positive per paese).

FIGURE 2A. (continued)/FIGURA 2A. (segue)

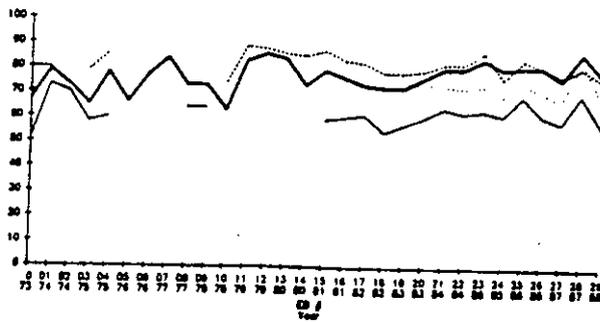
IRELAND



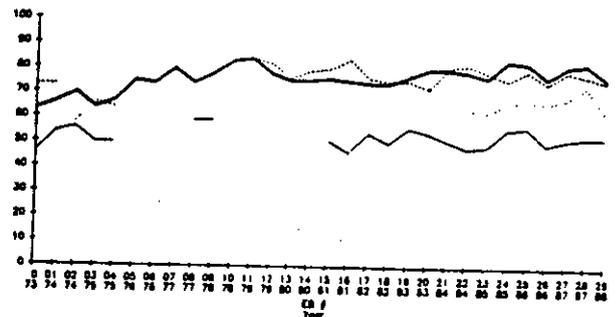
ITALIA



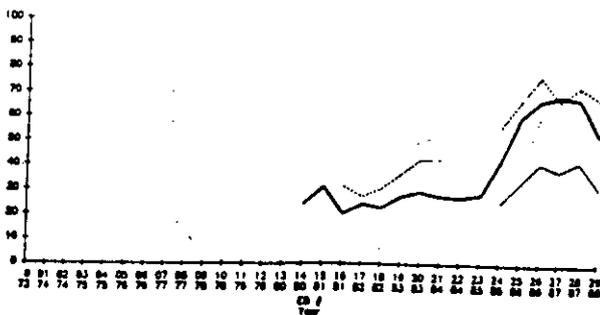
LUXEMBOURG



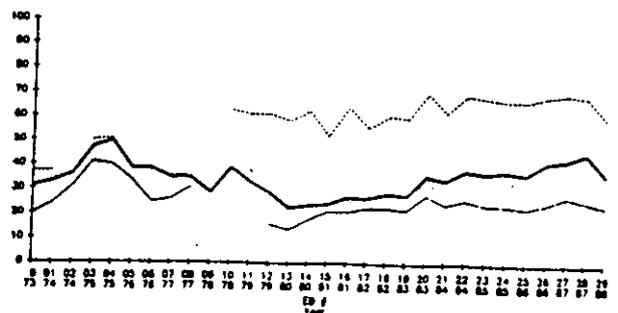
NEDERLAND



PORTUGAL



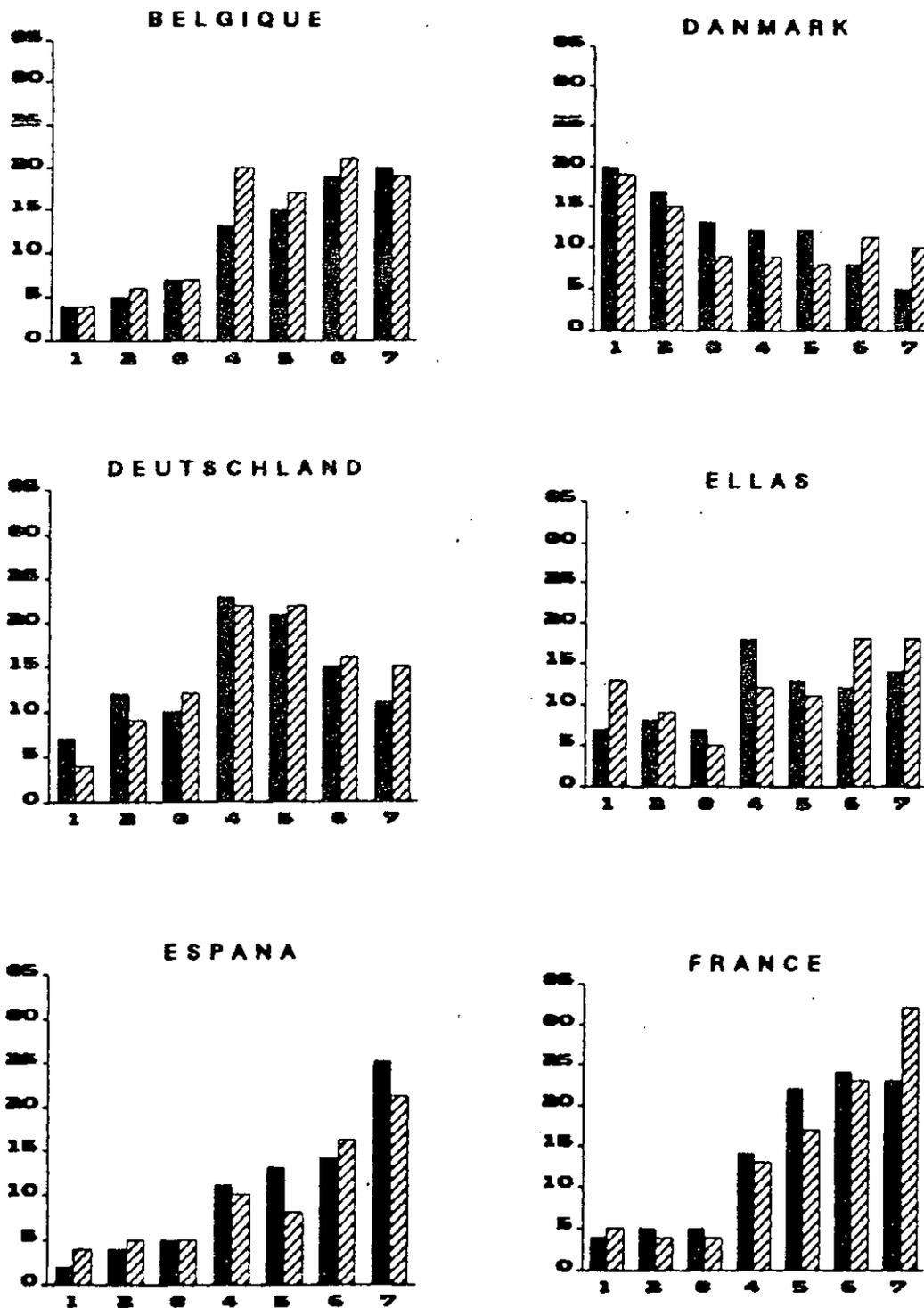
UNITED KINGDOM



(*) IL SOSTEGNO ALL'UNIFICAZIONE EUROPEA E ALLA CEE: EVOLUZIONE NEL CORSO DEGLI ANNI (percentuale delle risposte positive per paese).

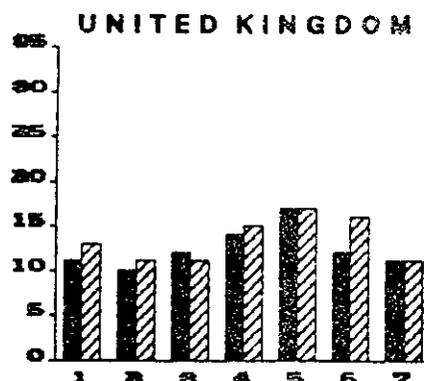
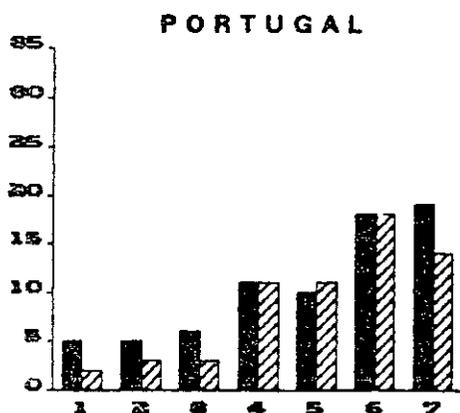
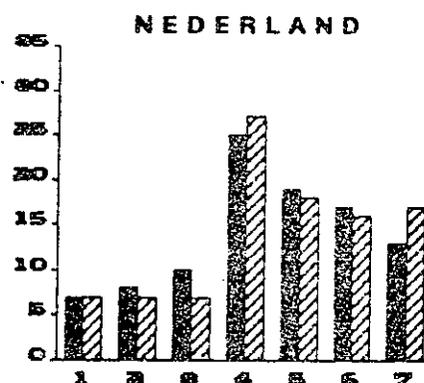
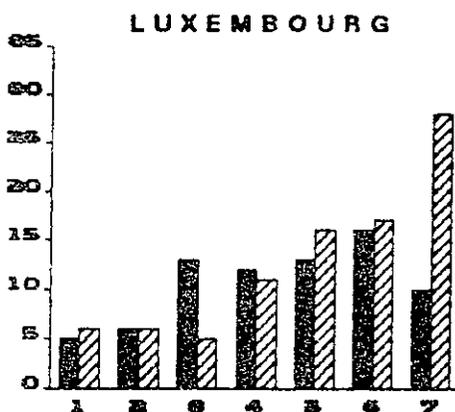
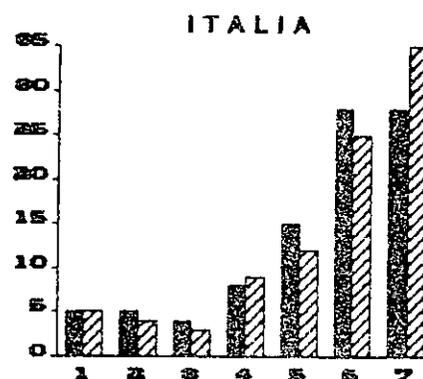
FIGURE 3A/FIGURA. 3A

EUROPEAN UNITY AND NATIONAL IDENTITY: CONTRADICTORY OR COMPLEMENTARY?
 (by country, for 1987 e 1988) (*)



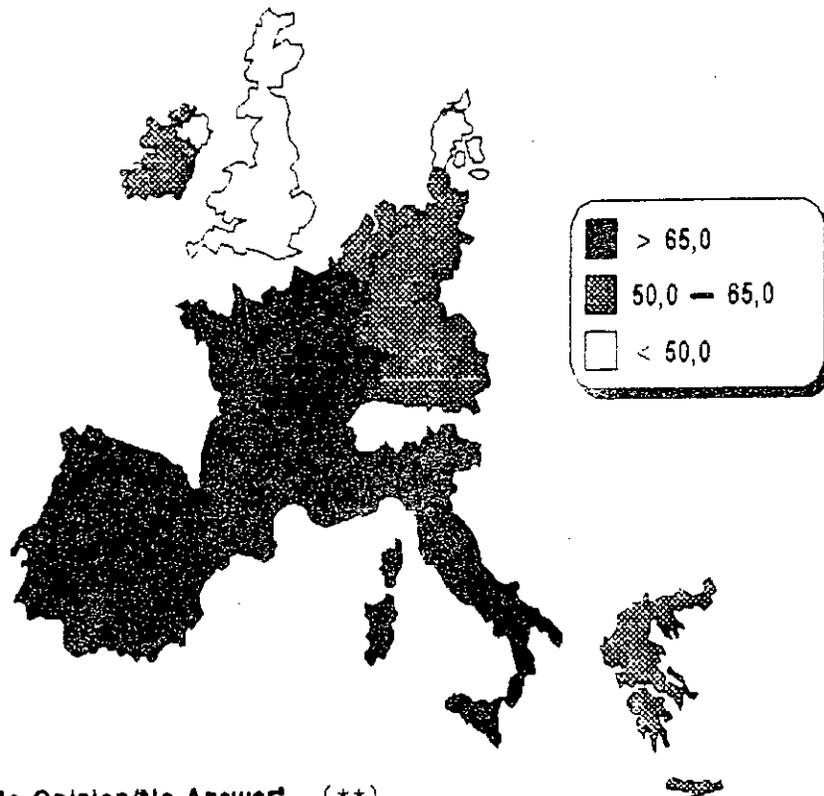
(*) UNITA' EUROPEA E IDENTITA' NAZIONALE: CONTRADDITTORIE O COMPLEMENTARI?
 (per paese, nel 1987 e 1988).

FIGURE 3A. (continued)/FIGURA 3A. (segue)

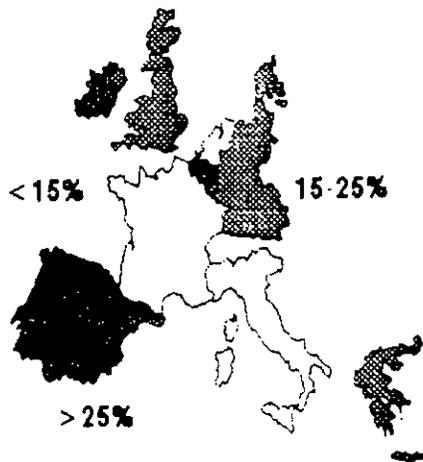


(*) UNITA' EUROPEA E IDENTITA' NAZIONALE: CONTRADDITTORIE O COMPLEMENTARI?
(per paese, nel 1987 e 1988).

A EUROPEAN UNION NOW? (percent of those who reply) (*)



Percent 'No Opinion/No Answer' (**)



(*) Percentuale di coloro che rispondono.

Table/ tabella 15:

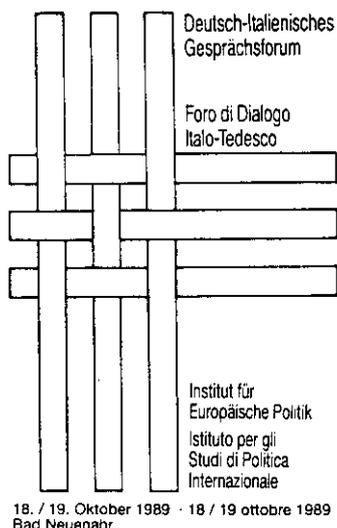
NEW POWERS FOR THE EUROPEAN PARLIAMENT ? SPRING (S) 1988 AND AUTUMN (A) 1987 (by country, percentages)/
 NUOVI POTERI PER IL PARLAMENTO EUROPEO? PRIMAVERA (P) 1988 E AUTUNNO (A) (per paese, percentuali)

	B		DK		D		GR		E		F		IRL		I		L		NL		P		UK		EC12		
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	
POWER TO VOTE LAWS THAT WILL APPLY DIRECTLY?/ POTERE DI APPROVARE LEGGI APPLICABILI DIRETTAMENTE?																											
for/favorevole																											
against/contrario																											
d.k.-n.a./non so																											
TOTAL/TOTALE																											
FORMATION OF A EUROPEAN GOVERNMENT RESPONSIBLE TO EP/FORMAZIONE DI UN GOVERNO EUROPEO CHE RISPONDA DEL PROPRIO OPERATO AL PARLAMENTO EUROPEO																											
for/favorevole																											
against/contrario																											
d.k.-n.a./non so																											
TOTAL/TOTALE																											
DRAFT A CONSTITUTION FOR A EUROPEAN UNION?/BOZZA DI COSTITUZIONE PER UN'UNIONE EUROPEA																											
agree/d'accordo																											
disagree/non d'accordo																											
d.k.-n.a./non so																											
TOTAL/TOTALE																											

ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI TRIBUTARI E ABOLIZIONE DELLE FRONTIERE FISCALI

Prof. Dr. Dieter BIEHL

Institut für öffentliche Wirtschaft, Geld und Währung,
Universität di Francoforte,
Membro del Comitato Scientifico IEP



Gruppo di lavoro III:

Integrazione economica e finanziaria

Indice

1. Introduzione
2. I principi impositivi internazionali come strumenti per evitare le distorsioni della concorrenza provocata dai regimi fiscali
3. Le proposte della Commissione CEE per la armonizzazione delle imposte indirette e per l'abbattimento delle barriere fiscali nel Libro Bianco del 1985
4. Il problema specifico delle importazioni dirette operate dai consumatori e da altri non soggetti ad imposta sul valore aggiunto
5. Le nuove proposte della Commissione del maggio 1989
6. Le conseguenze delle proposte CEE a livello di bilancio
7. Considerazioni finali

Note

1. Introduzione

Dopo molti anni di discussioni politiche e scientifiche sul completamento del mercato comune e sul ruolo che in tale processo deve essere attribuito alla armonizzazione fiscale la Commissione delle Comunità Europee ha presentato, nel 1985, un programma per la attuazione del mercato unico, seguito da altri documenti. Tale "Libro Bianco" (1) contiene, oltre ai suggerimenti per l'eliminazione degli ostacoli materiali e tecnici ai commerci anche una proposta per l'abbattimento dei confini fiscali.

Un'analisi sistematica ed una valutazione di tali proposte deve essere accompagnata innanzitutto da una presentazione delle basi scientifiche, in particolare dei tradizionali principi impositivi internazionali, il principio cioè del paese di destinazione e quello del paese di origine. Questi vengono poi confrontati con il nuovo approccio che ho messo a punto nel 1969 e che ho battezzato "il principio del mercato comune" (2). Dimostro che la proposta della Commissione riprende gli elementi centrali di tale approccio.

Nell'analisi si mantiene una separazione tra gli aspetti della concorrenza e quelli della distribuzione del gettito fiscale. Inoltre si procede ad una differenziazione tra le riflessioni che interessano l'ambito dei soggetti ad imposta sul valore aggiunto (imprese) e quelle incentrate sul consumatore finale visto nel suo ruolo di importatore diretto. Si illustrano anche i rapporti tra le problematiche dell'imposta sul valore aggiunto e quelle sulle accise - sempre secondo la proposta della Commissione - e si esaminano le reazioni che queste provocano. Si chiariscono anche i problemi, praticamente dimenticati nelle pubbliche discussioni, dei corsi dei cambi che per alcuni aspetti facilitano la soluzione dei problemi delle armonizzazioni e d'altro canto comportano una serie di effetti sui programmi per la realizzazione dell'unione monetaria.

2. I principi impositivi internazionali come strumenti per evitare le distorsioni della concorrenza provocate dai regimi fiscali

Secondo una tesi molto diffusa nella prassi e nella dottrina le imposte indirette provocherebbero delle distorsioni della concorrenza nel commercio internazionale. Per ovviare a tale situazione nel corso del tempo è stata messa a punto una procedura in base alla quale vengono restituite le imposte sul valore aggiunto alla esportazione e si gravano le importazioni

di una imposizione compensativa. Anche se è stato dimostrato che la ragione iniziale di questo processo va ricercata inequivocabilmente nel desiderio di favorire le proprie esportazioni e rincarare le importazioni dall'estero è possibile dimostrare, ricorrendo alle scienze economiche, che una esenzione sistematica delle esportazioni ed un gravame fiscale sulle importazioni effettivamente ceteris paribus non provoca distorsioni (3).

Tale sistema impositivo secondo il principio del paese di destinazione se limitato esclusivamente al flusso di merci e tralasciando qualunque altra considerazione - quella che gli economisti di professione definiscono con la ben nota formula del "ceteris paribus" - effettivamente è in grado di proteggere i flussi internazionali di merci dagli effetti delle diverse aliquote impositive nazionali. A pari condizioni questo si applica anche al principio del paese di origine ed al terzo principio, da me sviluppato, del mercato comune.

Già nel 1953, nell'ambito della cosiddetta controversia fiscale della CECA, sono stati espressi seri dubbi sulla convenienza di perfezionare il principio del paese di destinazione, secondo le proposte di una commissione di esperti di alto rango sotto la direzione del prof. Tinbergen (4).

Si è invocata la possibilità di introdurre il principio del paese di origine in sostituzione di quello del paese di destinazione. Nella Repubblica Federale Tedesca sono state in particolare le associazioni economiche del carbone e dell'acciaio ad avvalersi di una serie di autorevoli studiosi che hanno analizzato criticamente il principio del paese di destinazione e addotto degli argomenti a favore dell'adozione del principio del paese di origine (5). Sebbene tale principio non sia stato ancora definito in modo inequivocabile, la maggior parte degli autori sono stati concordi nell'affermare che una sua adozione consentirebbe di rinunciare ai conguagli fiscali ai confini, per cui i diversi sistemi impositivi nazionali agirebbero nei confronti del commercio internazionale, come fattori locali. In questa variante il principio del paese di origine si caratterizza per il fatto che comporta la revoca delle esenzioni alle importazioni e dei gravami impositivi sulle importazioni tipici del principio del paese di destinazione. Il principio del paese di origine può essere interpretato come l'esatto opposto di quello di destinazione: mentre in quest'ultimo caso l'obbligo impositivo viene soddisfatto esclusivamente nel paese di importazione il secondo principio si accompagna ad una imposizione fiscale solamente nel paese esportatore. Il che implica che specularmente al principio del paese di destinazione al posto della esenzione delle esportazioni si ha una imposizione di tributo ed al posto della imposizione sulle importazioni si ha una esenzione. Così è stato argomentato almeno in una parte della letteratura di scienze economiche, tra gli altri dal fa-

moso economista inglese James Meade (6). A questi ultimi risultati si arriva in modo particolare se si opera nel campo delle imposte indirette monofasi. Una imposta sul giro d'affari al dettaglio realizza ampiamente una imposizione secondo il principio del paese di destinazione (PD) perchè viene corrisposta solamente al momento della vendita al consumatore, che generalmente si trova nel paese di destinazione finale della merce.

All'opposto: una imposizione fiscale applicata al primo livello di produzione provoca una tassazione del tipo "seconda variante del principio UP del paese di origine" perchè generalmente viene trattenuta prima di una esportazione.

In quest'ottica è logico chiedersi se le distorsioni del commercio internazionale possano essere evitate solamente nel caso in cui l'imposizione fiscale avvenga esclusivamente nel paese esportatore o in quello importatore, o se sia possibile esigere il tributo nel paese esportatore prima della esportazione e nel paese importatore dopo la importazione senza per questo provocare distorsioni. La risposta è positiva - è però importante evitare che una imposizione fiscale contemporanea su una stessa transazione internazionale nei due paesi si trasformi in una tassazione duplice o addirittura plurima, il che è certamente possibile quando non si opera più nell'ambito di una imposta monofase, ma di un tributo pluri - o onnifase, come l'imposta sul fatturato netto con deduzione imposta da imposta e base da base. Questa ultima configurazione - imposta sul fatturato netto e deduzione imposta da imposta - corrisponde all'imposta sul valore aggiunto attualmente applicata nella CEE.

In entrambi i casi il fatturato netto ed il valore aggiunto netto vengono tassati nel paese in cui vengono realizzati, è quindi possibile evitare un accumulo impositivo con effetti conseguenti di distorsione.

Nel caso della ritenuta base da base l'ammontare del tributo richiesto per una transazione internazionale potrebbe risultare diverso a seconda della aliquota applicata nel paese esportatore o in quello importatore e della esistenza o meno di esenzioni per i singoli livelli. La deduzione imposta da imposta comporta sempre una imposizione fiscale secondo le aliquote applicate dal paese importatore, purchè sia ammessa una ritenuta transnazionale di tale natura. Un sistema impositivo di tal genere, che incida nel paese importatore ed in quello esportatore senza provocare una tassazione duplice o multipla e quindi senza pericoli di distorsione della concorrenza nel commercio internazionale, è stato da me messo a punto nel 1969 e definito "imposizione fiscale secondo il principio del mercato comune" (7). Essenzialmente il principio-del-mercato-comune (PMC) consiste nel trattare fiscalmente una transazione transnazionale come una operazione nazionale. Il che significa, in particolare che l'imposta sul fatturato di acquisto esposta in fattura dal-

l'esportatore (fornitore) all'importatore (acquirente) viene trattata da quest'ultimo come il tributo nazionale della stessa natura e quindi perfettamente deducibile, mentre al contrario il fornitore può versare al suo fisco nazionale l'ammontare dell'imposta corrisposta dall'acquirente o addebitata a questo ultimo. La fornitura effettuata da una società di Francoforte e destinata ad una impresa di Roma viene trattata esattamente come quella tra Francoforte e Stoccarda, l'unica differenza consiste nel fatto che nel caso del tributo per la transazione Francoforte-Roma intervengono aliquote diverse ed inoltre - a seconda della valuta in cui si fattura - si deve tener conto dei tassi di cambio: il fatto che ci si trovi in presenza di una operazione di importazione/esportazione in linea di massima non è più fiscalmente rilevante.

Importante, prima di tutto, è che i tre principi impositivi non provochino distorsioni di concorrenza negli scambi internazionali di beni in base anche a considerazioni di analisi parziali, ceteris-paribus. La differenza tra gli stessi si chiarisce solamente quando da un lato l'analisi viene allargata coprendo anche le transazioni per negozi non di beni, e, d'altro canto, si studi se ciascun principio impositivo renda indispensabile il rispetto dei confini fiscali.

L'ampliamento dell'analisi consiste nel tener conto del fatto che gli scambi tra i diversi paesi non si limitano ai beni e che vengono realizzate anche altre transazioni internazionali. Pensiamo, ad esempio, alla mobilità internazionale di capitali e lavoro per cui il soggetto economico può liberamente scegliere la sede dell'impiego dei suoi fattori, nonché la sede della destinazione del suo reddito, ed inoltre la sua residenza/soggiorno permanente, ci si dovrà quindi chiedere quali sono gli effetti delle norme compensatorie caratteristiche di ciascuno dei principi impositivi sulle transazioni in oggetto (8). Si noterà che nessuno dei principi garantisce la totale immunità dalle distorsioni, tendenzialmente però il principio del paese di destinazione non è neutrale in un gran numero di transazioni.

La causa di ciò è da ricercarsi nel fatto che applicando il principio del paese di destinazione si viola spesso il teorema della equivalenza tra conguaglio fiscale e corso dei cambi, il quale afferma che in uno scambio di merci la combinazione tra restituzione alle esportazioni ed imposizione fiscale sulle importazioni opera come una svalutazione della valuta del paese esportatore e quindi come una rivalutazione per il paese importatore. Se nei due Stati (l'importatore e l'esportatore) le aliquote impositive sono uguali i due effetti si compensano. Se il paese A applica tassi più elevati, quindi le restituzioni alle importa-esportazioni e gravami fiscali alle importazioni più pesanti che nel paese B, è indispensabile una congrua rivalutazione della valuta del paese A (e conseguente svalutazione

nello stato B) per garantire che lo scambio di merci sia esente da distorsioni. L'assenza di distorsioni è però garantita solamente nel caso in cui si applichino contemporaneamente misure di compensazione ed equilibrio nella bilancia dei pagamenti adeguato al principio del paese di destinazione. Le transazioni internazionali a cui non si applica compensazione fiscale perchè non rappresentano "forniture" o "prestazioni" ai sensi del diritto tributario per le imposte indirette oppure non sono assoggettati ai corsi di cambio (come ad esempio nel caso di una attività di tipo dipendente svolta all'estero con contemporaneo spostamento di una parte dei consumi oppure nel caso di esportazioni di capitali con impiego degli utili all'estero) risultano avvantaggiati o sfavoriti da tali situazioni.

Si potrebbe formulare la fattispecie anche in questo modo: il principio del paese di destinazione dovrebbe essere correlato da una diversificazione dei tassi di cambio. Alle transazioni di beni si dovrebbe applicare un tasso, corrispondente appunto al teorema della equivalenza, diverso da quello a cui dovrebbero avvenire le transazioni non di beni. Tali affermazioni interessano il caso reale in cui nei paesi interessati a dette operazioni commerciali vigano normative tributarie diverse per l'imposta sul valore aggiunto (disparità di valutazione della base imponibile, delle esenzioni, delle aliquote fiscali, delle imputazioni ecc.). Riassumendo si può affermare che a queste condizioni le distorsioni della concorrenza dovute ai regimi impositivi non possono più essere totalmente eliminate ma solamente minimizzate: in questo tentativo il principio del paese di destinazione ha un impatto più negativo di quello del paese di origine e di quello del mercato comune (9).

Per le scienze economiche un risultato di tal genere non è affatto sorprendente: numerosi sono gli esempi possibili che potrebbero essere citati, anzi di regola si può ipotizzare che ampliando l'analisi economica mediante annullamento delle clausole ceteris-paribus i risultati - originariamente ottenuti per deduzione da ipotesi più rigide - non abbiano più valore o comunque debbano essere modificati. Al proposito importa osservare che l'ampliamento qui proposto non rappresenta minimamente una analisi completa, generale degli equilibri: quindi le valutazioni relative dei singoli principi impositivi potrebbero subire ancora delle modifiche. Si può però ampiamente escludere che il principio del paese di destinazione si possa rivelare totalmente esente da distorsioni - proprio per i tassi di cambio diversificati caratteristici di tale principio, infatti, alle transazioni internazionali oggetto di misure di compensazione fiscale vengono implicitamente applicati tassi di cambio diversi da quelli utilizzati per le altre transazioni; si potrebbe anzi ritenere che le distorsioni dei commerci aumentino in funzione dell'incremento delle transazioni per i non beni tra gli Stati.

Tali argomenti suffragano la tesi secondo cui in ogni caso si dovrebbe abbandonare il principio del paese di destinazione. La scelta tra i due altri principi (paese di origine o mercato comune) è determinante per decidere se mantenere o meno le barriere fiscali. Non solamente il principio del paese di destinazione e quello del paese di origine richiedono l'imposizione di barriere fiscali perchè in entrambi i casi dal fatto che la transazione sia nazionale o transazionale discendono determinate conseguenze tributarie. Tutti e due i principi comportano la necessità di effettuare i controlli delle avvenute esportazioni o importazioni perchè da esse dipende o una imposizione supplementare o una esenzione e/o restituzione. Le barriere fiscali non indicano necessariamente dei controlli fisicamente realizzati alle frontiere: anche se le ispezioni sono espletate sul territorio nazionale esse sottendono l'esistenza di tali barriere nel senso che assorbono l'attività di impiegati e funzionari dello Stato da un lato delle associazioni economiche, delle camere di commercio e delle aziende dall'altro. In un'ottica funzionale le barriere fiscali provocano costi supplementari e conseguentemente mercati inefficienti.

Il Rapporto Cecchini ha messo in luce quanto sia elevata l'incidenza della spesa per tutta la Comunità per il mantenimento delle barriere fiscali e la perdita di utili sotto forma di una crescita maggiore o di un livello occupazionale più elevato che ci lasciamo sfuggire per questo e per altri ostacoli ai commerci di natura tecnica e giuridica (9a). La ragione che milita a favore di una soppressione delle barriere fiscali non è quindi solamente politica, ma ha un eminente significato economico. I vantaggi offerti dal tanto decantato mercato di 320 milioni di cittadini possono essere pienamente acquisiti solamente se verranno eliminate anche le barriere fiscali.

Come può applicarsi il principio del mercato comune senza barriere fiscali? La ragione fondamentale è che con tale principio una transazione internazionale, cioè quella che interessa almeno due Stati, viene trattata fiscalmente come una operazione nazionale. In questo caso ci si dovrà limitare - esattamente come nel caso di qualunque operazione commerciale - a controllare l'esistenza o meno dei presupposti per la applicazione di una determinata aliquota fiscale o per una ritenuta sul fatturato di acquisto. Decade l'esigenza di ispezionare l'avvenuta importazione o esportazione perchè ai fini impositivi ciò non è più rilevante. Nel caso di transazioni internazionali basterà verificare esclusivamente la correttezza dell'importo della deduzione imposta da imposta esposta in fattura dal fornitore. Tale controllo potrà perfettamente avvenire in un momento diverso da quello del passaggio della frontiera. Ancora: la ritenuta deduzione imposta da imposta per operazioni transnazionali non si differenzia dalla ritenuta di pari natura applicata ad operazioni nazionali se non per gli importi calcolati in base ad aliquote diverse o forse anche espressi in altra valuta.

In tale contesto risulta illuminante un confronto con la deduzione base da base. Considerate le differenze impositive oggi esistenti tra i diversi Stati membri per l'imposta sul valore aggiunto è lecito ipotizzare che la loro totale soppressione non sia realizzabile in un prossimo futuro. In assenza di un sistema "puro", omogeneo di imposta sul valore aggiunto applicabile a breve termine (nel senso che primo: l'imposizione fiscale copra unitariamente tutte le transazioni di beni in tutti gli Stati membri e secondo: applichi un'unica aliquota per tutti i fatturati), la ritenuta deduzione imposta da imposta presenta almeno il vantaggio di produrre sempre una imposizione di tributi secondo le regole del paese importatore, indipendentemente dalla struttura del sistema impositivo del paese esportatore. Invece la deduzione base da base comporterebbe oneri fiscali diversi a seconda delle disparità nelle imposizioni nazionali dell'imposta sul valore aggiunto influenzando conseguentemente la concorrenzialità delle aziende. Oltre a ciò la deduzione imposta da imposta presenta un vantaggio molto rilevante per il fisco: il destinatario di una fornitura o di una prestazione diventa il controllore fiscale del suo fornitore, infatti è sua cura chiedere la prova dell'avvenuto versamento della ritenuta perchè questa costituisce il giustificativo per la sua deducibilità. Queste sono probabilmente le due ragioni che hanno convinto non solo la Repubblica Federale Tedesca nel 1968, ma anche la CEE ad adottare una imposta sul valore aggiunto con deduzione imposta da imposta.

La prima parte delle nostre riflessioni può essere riassunta come segue:

- 1) Fondamentalmente sono tre i principi impositivi per transazioni internazionali di beni tra cui scegliere (il principio del paese di destinazione o del paese di importazione, il principio del paese di origine o del paese esportatore, il principio del mercato comune): purché ci si limiti all'obiettivo, isolato, di proteggere il commercio internazionale da distorsioni di concorrenza provocate da regimi tributari.
- 2) Ove l'analisi venga ampliata anche alla esistenza di transazioni internazionali non sottoposte alle imposizioni fiscali sul valore aggiunto, come esportazioni-importazioni di capitali, migrazioni della forza lavoro, spostamenti di consumi, nessuno dei tre summenzionati si rivela atto a garantire una totale assenza di distorsioni: il principio del paese di destinazione tende a provocare conseguenze più pesanti di quelle del mercato comune e del paese di origine.
- 3) Il principio del paese di destinazione e quello del paese di origine presuppongono l'esistenza di barriere fiscali: entrambi infatti considerano le importazioni e le esportazioni come fattispecie rilevanti ai fini impositivi. Le barriere fiscali a loro volta comportano costi rilevanti e rendono

inefficienti i mercati: non rimane quindi che il principio del mercato comune che consenta di minimizzare da un lato le distorsioni della concorrenza di origine tributaria e dall'altro i costi per il mantenimento delle diverse imposte nazionali.

- 4) L'esistenza di imposte nazionali sul valore aggiunto molto diverse tra di loro richiede una minimizzazione dei costi, per tale ragione il principio del mercato comune porta alla deduzione imposta da imposta e non deduzione base da base. Fondamentalmente si tratta di una deduzione imposta da imposta di natura transnazionale.

3. Le proposte della Commissione CEE per la armonizzazione delle imposte indirette e per l'abbattimento delle barriere fiscali nel Libro Bianco del 1985

Se analizziamo in quest'ottica le proposte del Libro Bianco della Commissione CEE noteremo innanzitutto che anch'essa aspira ad una regolamentazione che corrisponde al principio del mercato comune. Al punto 212 si afferma: "L'ultimo elemento in materia di IVA sarà il nuovo regime applicabile tanto agli acquisti e alle vendite effettuati all'interno degli Stati membri quanto oltre frontiera, per cui l'IVA pagata al rivenditore dall'acquirente sarà deducibile indipendentemente dallo Stato membro di imposizione". Analogamente al punto 172: "Pertanto, se vogliono abolire le frontiere e con esse i relativi controlli, è necessario adottare una procedura comunitaria soddisfacente che ponga su uno stesso piano le vendite e gli acquisti effettuati all'estero e lo stesso tipo di vendite e acquisti effettuati all'interno di uno Stato membro. In altri termini la vendita sarebbe tassabile presso il venditore e l'IVA pagata dall'acquirente sarebbe deducibile indipendentemente dallo Stato membro in cui abbia luogo l'imposizione".

La Commissione peraltro ricorda che è sua convinzione che le barriere fiscali non possano essere abbattute "finché fra gli Stati membri continuano a sussistere importanti differenze tra le aliquote e di conseguenza differenze nei prezzi" (punto 175) per il timore di evasioni "insopportabilmente elevate" (punto 173). L'argomentazione non è convincente: non si comprende infatti perché l'evasione fiscale debba essere una funzione delle disparità tra le aliquote impositive: più probabile la supposizione che l'evasione possa essere tanto più pesante quanto più sensibile è il vantaggio che se ne può ricavare, quindi in generale quando le aliquote fiscali sono più elevate e d'altro canto le probabilità che questo si verifichi sono maggiori là dove minori sono i controlli. E' quindi sicuramente indispensabile che oltre ai controlli summenzionati "incorporati" effet-

tuati dal cliente sul suo fornitore anche le autorità fiscali provvedano alle normali verifiche. Se sopprimiamo i controlli sulle transazioni transfrontaliere ai confini, è importante che le varie autorità fiscali collaborino più strettamente, esattamente come avviene in ambito nazionale. La ritenuta transfrontaliera della imposta da imposta esige quindi la messa in atto di un controllo transnazionale sotto forma di collaborazione tra le amministrazioni e di assistenza reciproca tra le autorità fiscali.

Le conseguenze indicate dalla Commissione al punto 175 secondo cui "non esiste la possibilità di eliminare i controlli ai confini e quindi i confini stessi se tra gli Stati membri sussistono importanti differenze di imposizioni fiscali e quindi di prezzi" non possono quindi poggiare su considerazioni come la possibilità di evasioni o frodi fiscali. Interpretando alla lettera questo principio si dovrebbero eliminare anche tutte le differenze di mentalità tributaria e di efficienza nelle amministrazioni fiscali prima di poter abbattere i confini impositivi. Il che significherebbe rimandare la realizzazione del mercato unico alle calende greche.

Obiezioni di maggior peso sono quelle secondo cui le considerazioni illustrate sino ad ora si riferiscono, secondo una rigida interpretazione dei fatti, esclusivamente all'ambito delle aziende soggetto di imposta sul valore aggiunto. In questo caso le disparità tra le aliquote applicate, pur se sensibili, non sono determinanti. Diversa è invece la situazione - reale dopo l'abbattimento delle barriere - dei consumatori che effettuano i propri acquisti direttamente all'estero. I problemi che ne risultano richiedono effettivamente un esame particolareggiato.

Nel Libro Bianco della Commissione questi sono lasciati nell'ombra e citati con il titolo "Il viaggiatore singolo" (cfr. punti 176-178).

4. Il problema specifico delle importazioni dirette operate dai consumatori e da altri non soggetti ad imposta sul valore aggiunto

Come già illustrato nell'ambito dei soggetti ad imposta sul valore aggiunto l'esistenza di disparità anche profonde tra le aliquote fiscali nazionali non dà adito a problemi di principio, questo vale anche per i casi in cui determinati beni sono esentati in uno Stato membro e tassati in un altro, purchè gli stessi nel paese importatore siano assoggettati ad almeno un livello impositivo. Diversa è la situazione se si passa all'ambito dei soggetti non imponibili: non solo consumatori finali che effettuano direttamente le importazioni, ma anche enti come

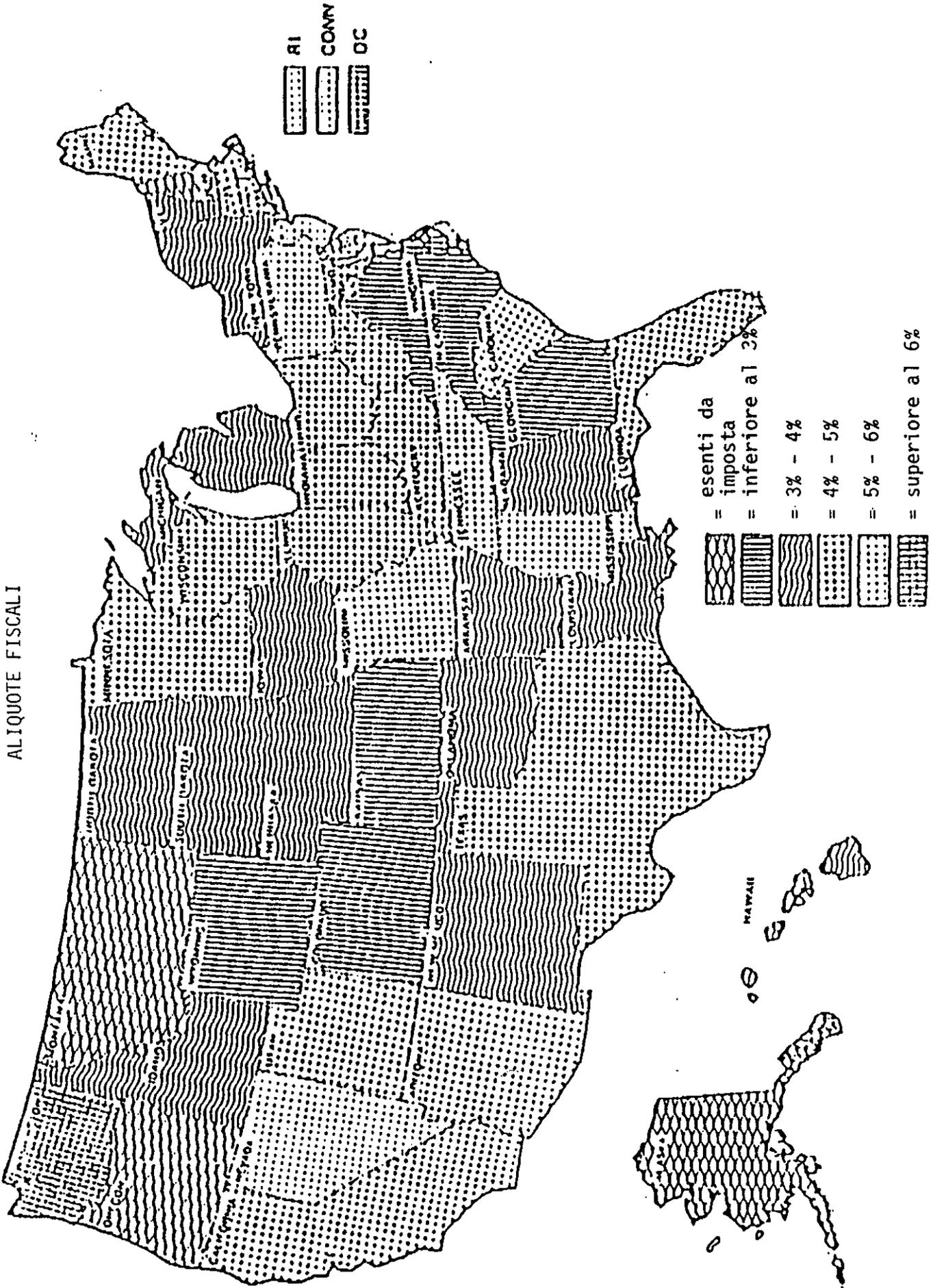
le banche o le istituzioni di diritto pubblico estranee al campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. Tutti questi possono operare come importatori diretti ed acquistare le merci nel paese che applica le aliquote più basse. Indipendentemente dalla possibilità esistente già oggi di effettuare gli acquisti nel paese confinante, potrà essere conveniente rifornirsi direttamente all'estero dei beni di uso non periodico, di buon livello qualitativo (come autovetture, videoregistratori, macchine fotografiche, alcolici, ma anche mobili ed apparecchiature per ufficio) purchè i vantaggi delle aliquote più contenute non siano annullati dai costi elevati di trasporto e di assicurazione.

Nel caso della importazione diretta realizzata dal consumatore finale non è in gioco solamente l'imposta sul valore aggiunto, ma anche le singole accise su alcool, tabacco, olii minerali e prodotti simili. La Commissione sostiene che per evitare un simile massiccio spostamento dei consumi è indispensabile un ravvicinamento delle aliquote impositive. Coerentemente con la sua nuova strategia, anche in questo caso la Commissione riconferma la necessità di giungere ad una ponderazione tra il prevedibile spostamento dei flussi commerciali e gli svantaggi di una unificazione totale: per conseguenza si dovrebbe tendere solamente al ravvicinamento delle aliquote (punto 184) e non alla loro unificazione.

Il quesito di fondo è il seguente: quali divergenze tra le aliquote fiscali e le altre modalità impositive comportano conseguenze "insopportabili" e quali sono le differenze "significative" di prezzi e di tributi, tali da non poter essere tollerate (punto 173)? Evidentemente termini come "intollerabile" e "significativo" hanno contenuti molto indeterminati: un osservatore può applicare queste espressioni a differenze modeste, un altro a divergenze importanti. Una decisione oggettiva è quindi praticamente impossibile. La Commissione ha scelto un approccio pragmatico per avvicinarsi alla risposta al quesito ed ha fatto riferimento all'esempio statunitense secondo cui non dovrebbero insorgere problemi rilevanti se le aliquote fiscali tra Stati confinanti non presentano scarti superiori a 5 punti percentuali (punto 185) (cfr. Tabella 1 Quadro delle differenze delle imposte sul valore aggiunto negli USA).

Applicando questa formula alle attuali disparità tra le aliquote IVA all'interno della CEE si arriverebbe ad uno scostamento di +/- 2,5 punti per cento da una "aliquota impositiva normale" pensata come europea. Ipotizzando che la stessa sia pari a 16,5%, nel 1985 almeno sei Stati membri su nove, che a quella data applicavano l'imposta sul valore aggiunto, si trovavano all'interno della fascia risultante del 14-19%. La Commissione ha successivamente ampliato questa fascia al 14-20%.

Tabella 1: QUADRO DELLE DIFFERENZE DELLE IMPOSTE SUL VALORE AGGIUNTO NEGLI USA



Fonte: Parlamento Europeo, Documento di seduta A2-315/88 del 3 gennaio 1989, Allegato III

Malgrado l'importanza di questo riferimento pragmatico alle differenze esistenti in altri paesi sarebbe assolutamente utopico esigere una unificazione totale delle imposte sul valore aggiunto nella CEE. Né si dovrebbero disattendere gli argomenti di tipo economico e sistematico quando si affrontano i problemi delle differenze "tollerabili". Il Libro Bianco non cita neppure un argomento che pure, per le considerazioni fatte, è essenziale, cioè il problema dei tassi di cambio.

A differenza degli USA, che rappresentano uno spazio monetario unitario, nella CEE esistono ancora delle valute nazionali collegate tra loro dai corsi di cambio. Pur proponendosi la stabilizzazione dei cambi, il Sistema Monetario Europeo deve - e dovrà - ammettere delle fluttuazioni nei corsi dei cambi fintantoché tra gli Stati membri sussistono importanti differenze nelle dimensioni macroeconomiche determinanti. Tali variazioni dei cambi saranno indispensabili se si abbandona il principio del paese di destinazione e si passa a quello del mercato comune. Come già indicato, il meccanismo di restituzione all'esportazione e di imposizione fiscale all'importazione opera tendenzialmente come una svalutazione che deve essere compensata da una rivalutazione, quest'ultima però annullabile quando vengono revocate le misure compensatorie per il passaggio al PMC. Per imporre le variazioni dei cambi non è necessario l'intervento degli organi ufficiali, è sufficiente una constatazione ex-post dei nuovi corsi dopo l'assestamento dei mercati sulle nuove posizioni. Questo processo può quindi essere lasciato ai mercati e dopo le oscillazioni di assestamento su nuovi equilibri potrà essere concluso con la imposizione dei vincoli ufficiali.

Queste variazioni dei cambi si orienteranno - semplificando il discorso - secondo la media ponderata della differenza tra i tassi nazionali. Il che significa che sono rilevanti non le differenze assolute tra le aliquote nazionali, ma le differenze nella struttura di detti tassi. Ne consegue, facendo un confronto con la situazione statunitense, che all'interno della CEE sono tollerabili delle disparità ben più rilevanti tra le aliquote impositive. Se all'interno di un sistema monetario unitario una differenza di 5 punti % non causa distorsioni significative, in un mercato caratterizzato da valute differenti e con tassi di cambio variabili possono essere tollerati anche scostamenti più elevati. Sarebbe dunque fuorviante considerare le differenze tra i tassi di imposizione, effettivamente esistenti a livello nazionale e citati nel "Libro Bianco" (cfr. Tabelle 2 e 3) come punto di partenza per la discussione sulle differenze accettabili tra queste aliquote. E' invece essenziale procedere ad una stima dei presumibili effetti dei cambi e studiare poi le differenze relative sui prezzi conseguenti alla mutata situazione valutaria.

In effetti queste differenze relative dei prezzi non sono determinate esclusivamente dalle variazioni dei sistemi impositivi-

Tabella 2

Le aliquote delle imposte sul valore aggiunto
negli Stati Membri (1)
Situazione marzo 1985 (a)

	ridotta	Aliquote IVA		IVA in % del PIL
		normale	maggiorata	
Belgio	6 e 17	19	25 (2)	7,67
Danimarca	-	22	-	9,84
Germania	7	14	-	6,34
Francia	5,5 e 7	18,6	33,3	9,19
Irlanda (3)	10	23	-	8,22
Italia	2 e 9	18	38	5,48
Lussemburgo	3 e 6	12	-	6,04
Olanda	5	19	-	6,83
Regno Unito (3)	-	15	-	5,22

- 1) Grecia, Spagna e Portogallo non applicano ancora l'imposta sul valore aggiunto;
- 2) Su determinati beni di lusso grava un'aliquota maggiorata dell'8%;
- 3) In Irlanda e Regno Unito ad una serie di merci e servizi si applicano le aliquote zero.
- a) La discussione sulla proposta della Commissione ha portato in alcuni Stati membri a delle riduzioni delle aliquote: in Francia il valore molto elevato (33,3%) applicato agli autoveicoli è stato ridotto al 23%.

Fonte: Libro Bianco della Commissione CEE - Completamento del mercato interno, Bruxelles, 1985 pag. 48.

vi - è questo un tema molto importante, anch'esso scarsamente trattato dal Libro Bianco. Da studi realizzati dalle associazioni dei consumatori e presentati alla Commissione economica del P.E., nonché da una ricerca sistematica della Commissione è emerso che le variazioni delle aliquote IVA hanno un ruolo dichiaratamente secondario nelle disparità dei prezzi al dettaglio. Secondo l'analisi della Commissione le differenze tra le

imposte indirette in totale (imposta sul valore aggiunto ed accise speciali) vengono dichiarate responsabili solamente per un quarto del ventaglio dei prezzi. Più avanti si afferma: "i divari di prezzo osservati possono essere attribuiti solamente in misura modesta alle diversità tra le aliquote IVA (tra il 4% e l'8%). E' pertanto accettabile la conclusione che la disparità tra le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto non è la principale responsabile - e non è neppure una causa importante - delle diversità dei prezzi tra i singoli Stati membri (11)".

Tabella 3

Le aliquote delle accise negli Stati CEE
Situazione marzo 1985

1 ECU per	20 si- garette	1 l. di birra	1 l. di vino	0,75 l. di al- cool	1 l. di benzi- na su- per	gettito in % PIL (1)
Belgio	0,83	0,13	0,33	3,78	0,25	2,29
Danimarca	1,96	0,65	1,35	9,58(2)	0,28	3,27
Germania	1,02	0,07	0,00	3,43	0,23	2,58
Francia	0,31	0,03	0,03	3,37	0,36	2,12
Grecia	0,28	0,22	0,00	0,16	0,29	n.a.
Irlanda	1,14	1,14	2,74	7,84	0,36	7,63
Italia	0,57	0,18	0,00	0,75	0,49	2,72
Lussemburgo	0,54	0,06	0,13	2,54	0,20	3,75
Olanda	0,74	0,23	0,33	3,79	0,28	1,92
Regno Unito	1,25	0,70	1,60	7,70	0,29	4,35

1) 1982

2) media, stimata

Fonte: Libro Bianco della Commissione CEE - Completamento del mercato interno, Bruxelles, 1985 pag. 49.

Una conclusione di questo tenore non stupirà certo l'economista esperto o l'osservatore dei mercati europei: in effetti i costi di produzione a monte delle imposizioni tributarie non sono uguali nei singoli Stati membri e le aziende private, anche nei casi isolati in cui i costi di produzione sono confrontabili, non perseguono identiche strategie di vendita e di prezzi.

Eppure sorprende sempre notare con quanta enfasi gruppi di interesse, ma anche scienziati e soprattutto rappresentanti dei governi si appropriano di argomenti così limitati, fondati su analisi parziali opponendoli pervicacemente ai programmi della Commissione per la attuazione del mercato unico, non senza suscitare il sospetto che in realtà si intendano celare scelte protezionistiche o nazionalisticamente egoistiche mentre dovrebbe essere chiarissimo che i decantati vantaggi del Mercato unico secondo il Rapporto Cecchini - maggior incremento della crescita fino al 7,5%, ulteriore innalzamento dei livelli occupazionali fino al 5% - possono essere realizzati solamente rafforzando la concorrenza mediante eliminazione degli ostacoli ai commerci. Fortunatamente le aziende "vere" sono impegnate da molto tempo a migliorare la propria concorrenzialità per anticipare il 1993 senza attendere i risultati dei negoziati politici. Su questo sfondo le esitazioni in ordine alle possibili importazioni dirette da parte dei consumatori conseguenti all'abbattimento delle barriere fiscali perdono grandemente di significato. Continua ad essere valida la tesi secondo cui "rilevanti" divergenze tra i tassi impositivi possono essere all'origine dello spostamento dei flussi commerciali - dove però "rilevanti" non è una grandezza quantificabile con un semplice calcolo del divario assoluto tra i tassi imponibili ed in ogni caso consente variazioni tra le aliquote fiscali chiaramente molto superiori al 5%.

Generalizzando con molta cautela si potrebbe forse ancora affermare che la funzione equilibratrice dei livelli dei tassi di cambio è tanto più rilevante quanto più elevato è il valore del fatturato delle singole merci o prestazioni commercializzate su scala internazionale. Nel caso invece di un bene singolo, con un volume commerciale modesto, le differenze assolute tra le aliquote fiscali possono assumere un ruolo più significativo. Le accise speciali, che colpiscono esclusivamente i singoli beni come tabacco, alcool, olii minerali, ecc. vengono compensate in misura minore dalle variazioni dei corsi di cambio. A giusto titolo la Commissione ricorda che l'onere dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise deve essere considerato globalmente (punto 189). Una combinazione tra un'imposta sul valore aggiunto con un tasso molto basso ed un'accisa o un'aliquota elevata - o viceversa - provocherebbe un divario tra gli oneri fiscali più modesto che se si prendessero in considerazione esclusivamente le accise.

In via accessoria è possibile una compensazione mediante i corsi dei cambi anche per le accise, sebbene in quest'ultimo caso essa risulterebbe più ridotta rispetto alla media di tutti i beni oggetto di commercio internazionale.

Si deduce da queste considerazioni che sarebbe auspicabile una armonizzazione delle disparità più vistose tra le imposte indirette che gravano sui beni di lunga durata, costosi o facil-

mente trasportabili, per fasce elevate di consumi, proprio per le possibili incidenze delle importazioni dirette ad opera dei consumatori conseguente all'abbattimento delle frontiere fiscali.

Tale abbattimento non dovrebbe comunque essere fatto dipendere da una previa amplissima armonizzazione delle accise. Ove, nel caso di queste ultime, le difficoltà denunciate a più riprese dovessero effettivamente rivelarsi troppo imponenti, la seconda soluzione possibile potrebbe consistere nell'escludere questi tributi dal programma per l'abbattimento delle frontiere fiscali e nell'attuare come fatto sino ad ora il sistema del deposito sotto controllo fiscale con importi compensativi. Si potrebbero anche eliminare le barriere fiscali esclusivamente per quei beni che sono assoggettati ad imposizione sul valore aggiunto.

5. Le nuove proposte della Commissione del maggio 1989

Sarebbe stato contrario alla tradizione della Commissione giungere rapidamente ad un accordo sulle proposte COM del 1985 su temi tanto significativi come la eliminazione delle barriere fiscali ed il conseguente impatto sulla politica fiscale e di bilancio degli Stati membri. Anche a livello di Parlamento Europeo, non solo tra gli Stati, si sono accese vivaci controversie (12).

L'opposizione più vigorosa è stata avanzata - non del tutto inaspettatamente - dalla Gran Bretagna. La Sig.ra Thatcher già nel suo discorso di Bruges del 1986 aveva chiaramente affermato di non essere pronta a rinunciare ai diritti sovrani nazionali a favore della Comunità malgrado la firma dell'Atto Unico Europeo. Il governo britannico ha presentato vivaci obiezioni anche alla proposta della Commissione di eliminare le barriere fiscali, sostenendo che si tratterebbe di proposte troppo dirigistiche e burocratiche ed ha preannunciato l'intenzione di mettere a punto una controproposta.

Secondo i documenti a mia disposizione il governo britannico esige che il ravvicinamento delle aliquote fiscali debba essere demandato al mercato (13). Contemporaneamente è stata presentata la richiesta di mantenere in vigore l'attuale sistema degli importi compensativi secondo il principio del paese di destinazione, il che è indice di una posizione contraddittoria: proprio il principio del paese di destinazione consente di continuare ad applicare aliquote fiscali molto diverse praticamente senza la possibilità di esercitare una pressione sulle forze di mercato. Soltanto se la posizione britannica consentisse uno sblocco totale delle importazioni dirette per uso personale si

potrebbe giungere, con un movimento di mercato, al ravvicinamento tra i beni più ambiti dai consumatori. Una simile strategia porta però ad una spaccatura dei mercati e delle libertà: un consumatore francese di Calais dovrebbe potersi recare, ad esempio, a Dover per comperare capi di abbigliamento infantile esenti da imposta sul valore aggiunto, mentre la stessa operazione non dovrebbe essere possibile ad un commerciante francese che volesse rivendere sul mercato di Calais i capi così acquistati. Ma come si potrebbero garantire i necessari controlli dopo l'abbattimento dei confini doganali? Anche in altri paesi è andata delineandosi una resistenza in alcuni casi molto vivace. Una commissione nominata dal Ministero francese per l'Economia ha chiesto, ad esempio, che le disparità tra le aliquote nazionali delle imposte sul valore aggiunto vengano abbattute fino a 2 punti per cento per evitare gravi distorsioni di concorrenza (14). Il governo francese ha nel frattempo fornito un suo positivo contributo, molto significativo, alla armonizzazione fiscale: ha abbassato il valore, molto elevato, per gli autoveicoli dal 33,3 al 23%.

Nella Repubblica Federale, tra gli altri, la Commissione consultiva scientifica del Ministero Federale per l'Economia ha elaborato un ampio parere sul Libro Bianco della Commissione (15) in cui, al capitolo 4, si tratta del problema della armonizzazione fiscale: dopo un riferimento alla grande eterogeneità tributaria degli Stati membri si prende molto chiaramente posizione contro una unificazione ed una armonizzazione troppo estesa. L'unico criterio "ragionevole" accettato a sostegno della armonizzazione viene individuato nei possibili pregiudizi ai flussi di merci e servizi intracomunitari. La posizione di fondo coincide su questo punto con le proposte del Libro Bianco, sebbene si abbia l'impressione che la commissione consultiva sia pronta a tollerare differenze ben maggiori di quelle ammesse dalla Commissione di Bruxelles. Fino a questo punto il parere della commissione consultiva collima con le posizioni dell'autore.

Una chiara differenza emerge invece sul problema della valutazione dei principi impositivi internazionali e della proposta avanzata dalla Commissione CEE e nel testo definita come PMC in ordine all'abbattimento delle barriere fiscali. La commissione consultiva del Ministero Federale propone di sostituire la ritenuta imposta da imposta con la deduzione base da base (12) per le transazioni transfrontaliere. Questo suggerimento disattende però due elementi: è bensì possibile che la imposizione della ritenuta base da base per la fascia degli importatori consenta di ottenere che l'importatore paghi l'imposta esclusivamente sul fatturato netto o valore aggiunto, se però lo stesso fornisce il bene ad un'azienda soggetto d'IVA dovrebbe riversare su quest'ultima sia la deduzione imposta da imposta che la deduzione base da base oppure si dovrebbe prevedere una ritenuta fittizia imposta da imposta di entità pari all'importo

versato della deduzione imposta da imposta meno quella base da base: quest'ultima dovrebbe basarsi sul prezzo comprensivo dell'imposta sul valore aggiunto estera non più restituita all'esportatore straniero.

Malgrado questa complicazione la commissione consultiva del ministero tedesco si arroga il diritto di affermare che oltre alla sua proposta "non dovrebbe esistere nessuna altra soluzione politico-fiscale per realizzare il Mercato unico" tale da "mantenere entro confini comparabilmente angusti l'esigenza di una armonizzazione dei tributi" (16).

Non condivido questa valutazione: nel caso del predetto "sistema misto" - come la commissione di Bonn ha battezzato la sua proposta - dovrebbero presentarsi molti dei timori già indicati nel Libro Bianco, come viene effettivamente ammesso nello stesso comma, e poi confutato dal giudizio che abbiamo riportato: risulterebbe infatti totalmente escluso proprio l'effetto di controllo incorporato nella deduzione imposta da imposta e questo per le transazioni internazionali.

Nel corso di una audizione organizzata dalla commissione economica del Parlamento Europeo sono state espresse anche molte altre riserve: la stessa commissione parlamentare nella sua relazione ha elencato una serie di problemi esigendo dalla Commissione soprattutto un supplemento di informazioni (17): non è quindi sorprendente che nel maggio 1989 la Commissione abbia presentato le sue proposte emendate in una nuova versione (18) secondo cui:

- la Commissione è pronta ad adottare una strategia più flessibile e più pragmatica per raggiungere gli obiettivi già in precedenza enunciati, quelli cioè di un ravvicinamento, entro il 1992, delle aliquote delle imposte sul valore aggiunto e delle accise, nonché l'abbattimento dei confini fiscali;
- per evitare un salto troppo violento dalla situazione attuale a quella senza confini fiscali è stato previsto un periodo transitorio durante il quale la franchigia per acquisti all'estero di beni assoggettati esclusivamente ad imposta sul valore aggiunto sarà quadruplicata e raddoppiata per i prodotti gravati da accise;
- invece della fascia del 14-20% accettata sino ad ora si dovrebbe concordare per l'aliquota base un valore minimo del 15%, la fascia delle agevolazioni tributarie 4-9% non dovrebbe subire variazioni;
- agli Stati che applicano le cosiddette aliquote zero (es. esenzione per alcuni generi alimentari nonché per l'abbigliamento infantile in Gran Bretagna con pieno diritto alla deduzione imposta da imposta, dovrebbe essere concesso di mante-

nere tale regime in misura però più limitata e per il periodo di transizione (che peraltro potrebbe protrarsi oltre il 1992);

- per gli acquisti per catalogo e di autovetture si dovrebbe applicare una regolamentazione speciale. Le vendite per corrispondenza dovrebbero essere assoggettate al trattamento impositivo vigente nel paese di importazione - le autovetture dovrebbero essere gravate, alla immatricolazione, di imposte secondo il regime tributario dei paesi di destinazione. Inoltre si dovrebbero trovare delle soluzioni specifiche per gli organismi non soggetti ad imposta sul valore aggiunto, per gli enti bancari ed assicurativi;
- per le imprese associate con sedi in diversi paesi europei è previsto un sistema di proroghe che consenta di soddisfare l'obbligo impositivo solamente per le forniture effettuate a società estranee al gruppo;
- diversamente da quanto disposto dalla proposta originale che prevedeva per le accise valori assoluti in ECU ora si dovrebbero definire aliquote minime o forcelle. L'obiettivo continuerebbe ad essere il ravvicinamento progressivo dei tributi e la scelta dei prodotti da gravare di accise.

Tali proposte mi sembrano in effetti in parte idonee a far decollare di nuovo dei negoziati che si erano insabbiati, ma in parte creano nuovi problemi.

L'intenzione di procedere in modo flessibile e pragmatico e di prevedere un periodo di transizione è certamente lodevole, così come la autorizzazione per i tassi zero. L'argomento di fondo contro il veto, opposto in passato alle aliquote zero, è che nei paesi che le stesse hanno un ruolo determinante, come Gran Bretagna e Irlanda, vengono considerate come uno strumento socio-politico essenziale: alcuni beni necessari ai bisogni primari non devono essere gravati di imposta (20). Le preferenze nazionali e le valutazioni che si esprimono in questi sistemi impositivi non possono semplicemente essere cancellate adducendo come argomento che si opporrebbero alla unificazione. Se al precedente si somma l'argomento dei corsi di cambio nonché quello del rischio più modesto di importazioni dirette ad opera dei consumatori, la soluzione mi sembra accettabile. Si dovrà peraltro ricordare che a livello di Parlamento Europeo questo punto è ancora molto controverso.

La sostituzione della fascia di valori 14-20% come aliquota base mediante un sistema di aliquote minime mi sembra poco conveniente, sebbene anch'essa sia motivata dalle intenzioni di tener conto della situazione di ogni Stato in rapporto ai regimi impositivi dei paesi vicini e del rispetto delle autonomie tributarie nazionali; in ultima analisi questa misura inciderebbe

esclusivamente su quei paesi che applicano già ora tassi del 15% e più, mentre quelli come la Repubblica Federale, la Spagna, il Lussemburgo, che impongono già ora aliquote minori, dovrebbero innalzarle anche se ritengono che le disparità con gli Stati confinanti (es. 18,6% la Francia, 19% il Belgio e 20% l'Olanda) non siano tanto rilevanti da richiedere di intervenire.

A questi si aggiunge anche l'argomento federalistico, già reso noto per le aliquote zero, secondo cui le norme impositive sono espressioni di valori e preferenze nazionali fondamentali che, a priori, non possono essere considerati come modificabili a piacere. E' in ogni caso una grossa mancanza di sistematicità accettare questo argomento come motivazione per l'applicazione dei tassi zero e rifiutarlo poi per quel gruppo di paesi che hanno imposto aliquote inferiori a quelle minime da predisporre dalla CEE. E' essenziale per questa valutazione che non siano i paesi direttamente interessati a dover ricorrere all'argomentazione citata, né si dovrebbero costringere detti Stati ad aumentare le proprie aliquote base, contemporaneamente però si dovrebbe insistere sul fatto che l'abbattimento delle barriere fiscali è possibile solo se vengono ridotte le disparità tra le imposizioni fiscali. Fondamentalmente un tale modo di argomentare sottende la volontà di invocare l'argomento federalistico a difesa delle proprie posizioni, ma rifiutandolo come base per una normativa comunitaria più generale.

L'argomentazione addotta a sostegno di una soluzione asimmetrica, per cui si dovrebbe fissare un tasso minimo, ma non le aliquote massime, sostiene che dopo la eliminazione delle barriere fiscali i consumatori effettueranno gli acquisti nel paese che pratica le aliquote più basse per cui si verificherà uno spostamento dei flussi commerciali dai paesi con i gravami impositivi più elevati a quelli con i tassi più contenuti (20). Per evitare che siano obbligati all'armonizzazione solamente i paesi con i livelli impositivi più alti e non quelli che applicano le quote più basse sarebbe necessario fissare dei tassi minimi: una simile tesi acquista più o meno peso a seconda dell'entità dei temuti drastici spostamenti dei flussi commerciali. Già oggi si possono osservare tendenze di questo tipo ai confini tra Olanda, Belgio, Lussemburgo, Francia e Repubblica Federale. Se si attuerà la proposta della Commissione di quadruplicare, inizialmente fino al 1993, la franchigia per i viaggi, si avrà modo di seguire gli sviluppi della situazione. Forse questo approccio dovrebbe essere generalizzato nel senso di prevedere una quadruplicazione nel triennio 1990-1992; sino a tale data continueranno a sussistere i controlli alle frontiere, sarà quindi possibile studiare gli effetti di tali misure. Inoltre anche in questo caso si applica l'argomentazione dei corsi dei cambi. Lo spostamento dei flussi commerciali dai paesi che applicano aliquote elevate per le imposte sul valore aggiunto a quelli con tassi più ridotti provocherà una svalutazione della

moneta degli Stati esclusi dai consumatori ed una rivalutazione della valuta del paese in cui si sarà spostata la domanda. Anche i tassi di cambio dovrebbero poter variare, come già illustrato in precedenza; la tesi secondo cui ciò non dovrebbe poter essere ammesso perchè contemporaneamente si dovrebbero fare dei passi avanti verso la realizzazione di una unione valutaria con parità possibilmente fisse non è sostenibile. I tassi di cambio dovrebbero reagire energicamente in funzione dei temuti drastici spostamenti dei flussi commerciali, non dovrebbero quindi essere ostacolati da vincoli nella loro funzione compensatoria, ove essa sia necessaria.

La seconda fase dell'unione monetaria con la imposizione dei tassi di cambio nazionali può iniziare solamente dopo la eliminazione delle barriere fiscali e l'adeguamento dei sistemi tributari nazionali delle imposte sul valore aggiunto e delle accise.

Questa concezione è perfettamente coerente con la nuova strategia della Commissione che prevede normative particolari per il mercato automobilistico e per le vendite per corrispondenza nelle quali interverranno certamente dei chiari spostamenti dei flussi commerciali. Anche in questo caso si tratta di scegliere una strategia pragmatica. Un'altra strategia, parimenti pragmatica, potrebbe, in generale, cercare di identificare con calcoli e simulazioni basati sui valori ricavati dall'esperienza maturata in seguito all'aumento graduale annuo delle franchigie, i gruppi di merci sensibili concordando poi per le stesse ampi ravvicinamenti dei tassi impositivi tra gli Stati membri, e lasciando invece invariati i trattamenti fiscali degli altri gruppi. Come nel caso della soluzione già proposta anche questa ultima non può ovviare al fatto di dare origine ad un sistema disomogeneo con norme molto diverse a seconda dei mercati e dei gruppi di merci.

Un approccio sistematico potrebbe essere rappresentato in generale da una unificazione dei cosiddetti criteri di territorialità dei diritti impositivi nazionali secondo la logica del principio del mercato comune (21). Questo significherebbe dover definire in modo unitario il criterio di "acquirente" con la conseguenza giuridica che una transazione soggetta ad imposta sul valore aggiunto verrebbe trattata fiscalmente sempre presso la sede dell'acquirente. Si eviterebbe in tal modo che con il ricorso ad una serie di transazioni o con l'intervento di un intermediario si possa scegliere la sede delle forniture o delle prestazioni in modo da adempiere all'obbligo impositivo nel paese con le aliquote più basse. Questo non sarebbe possibile nel caso in cui l'acquirente si recasse di persona presso la sede del fornitore per prendere direttamente in consegna la merce e trasportarla al proprio domicilio, ma potrebbe applicarsi ai casi in cui un'azienda si offre all'acquirente per consentirgli di risparmiare i costi della ricerca delle informazioni

e di viaggio effettuando gli acquisti a suo nome. Questa nuova situazione richiederebbe però anche una modifica delle prescrizioni sulla sede delle prestazioni di servizi che attualmente prevedono l'adempimento dell'obbligo impositivo presso la sede di chi fornisce i servizi anche se gli stessi vengono effettivamente prestati all'estero.

Alla fine tutte le risposte ai quesiti esposti dipendono dalle decisioni relative al margine di concorrenza che si intende instaurare nel futuro Mercato unico. Quanto più ci si accosterà alla tesi secondo cui le aliquote fiscali devono essere ravvicinate al massimo e addirittura unificate prima di abbattere le barriere doganali, tanto minori saranno i margini di concorrenza e modesti i vantaggi che il Mercato unico potrà arrecare.

6. Le conseguenze delle proposte CEE a livello di bilancio

Non sono solamente le autonomie e le preferenze ad essere toccate dalle aliquote impositive: qualunque variazione importante di questi tassi incide sulle entrate della pubblica amministrazione e quindi sul bilancio dello Stato. La Commissione nel suo Libro Bianco del 1985 ha già tenuto conto anche di questo aspetto: considerando che in alcuni Stati vigono aliquote molto elevate per le imposte sul valore aggiunto e tassi molto più contenuti per le accise, mentre in altri Stati la situazione è diametralmente opposta, le proposte della Commissione sono state strutturate in modo da prevedere delle combinazioni tra le aliquote delle accise e quelle delle imposte sul valore aggiunto tali da non provocare oneri insopportabili per i bilanci. Come indicato alla Tabella 4 gli Stati membri della Comunità dei nove presentano differenze sostanziali nel gettito delle imposte sul valore aggiunto e delle accise espresso in percentuale rispetto al prodotto interno lordo (PIL): ma fatte salve due eccezioni (Danimarca ed Irlanda) la somma del gettito dei due tributi si assesta entro fasce di ampiezza molto più ridotta. I valori relativi passano dall'8,32% per l'Italia all'11,4% in Francia, dal 15,71% per la Danimarca al 17,13% per l'Irlanda. E' quindi ipotizzabile che ad eccezione dei due paesi citati per ultimo (e quindi anche per la Grecia, il Portogallo e la Spagna, di cui ignoriamo i dati) l'adozione delle proposte della Commissione consenta di ottenere una soluzione discretamente accettabile per i problemi di bilancio.

I dati più recenti ottenuti dalla Commissione mediante simulazione degli effetti delle sue proposte sulla Comunità dei dodici conforta in linea di massima tale tesi. Peraltro oltre a Danimarca e Irlanda anche Spagna, Lussemburgo e Portogallo rientrano nelle deroghe indicate.

Per quattro di questi paesi l'impatto di tali misure è dichiaratamente più negativo o sensibilmente più positivo, si passa infatti dalle perdite delle entrate pari all'1,6% per l'Irlanda ai maggiori utili per il Lussemburgo del 7,6% (cfr. Tabella 5). In tre casi gli effetti sono addirittura neutri (Belgio, Italia e Olanda +/-0%). Questi dati numerici fanno presumere che i paesi che applicano le aliquote più elevate ed hanno difficoltà a delimitare le basi imponibili con conseguenti impatti sul bilancio avanzeranno le resistenze più tenaci alle proposte della Commissione. Su questa base è comprensibile la disponibilità della Commissione ad emendare le proprie proposte del 1985.

Ogni principio impositivo deve essere accompagnato da una distribuzione corrispondente del gettito delle imposte sulle transazioni internazionali. Caratteristica del principio del paese di destinazione è quella di far confluire tutto il gettito delle imposte sulle transazioni internazionali nel paese di

Tabella 4

Le imposte indirette in percentuale rispetto al PIL

	IVA	Accise totale	le cinque grandi (1)	IVA + accise
Belgio	7,67	2,39	2,29	10,06
Danimarca	9,84	5,87	3,27	15,71
Germania	6,34	2,70	2,58	9,04
Francia	9,19	2,22	2,12	11,41
Irlanda	8,22	8,91	7,63	17,13
Italia	5,48	2,84	2,72	8,32
Lussemburgo	6,04	4,24	3,75	10,28
Olanda	6,83	2,36	1,92	9,19
Regno Unito	5,22	4,58	4,35	9,79
Media CEE ponderata (2)	7,05	3,63	3,37	10,68

1) tabacchi, birra, vino, alcolici, olii minerali

2) ad eccezione della Grecia, di cui non abbiamo statistiche

Fonte: Libro Bianco della Commissione, Completamento del mercato

importazione, quindi nel paese di destinazione del bene; nel caso del principio del paese di origine è il fisco del paese esportatore che incassa l'intera somma. Il principio del mercato comune prevede una distribuzione del gettito tra paese esportatore e paese importatore in funzione del valore aggiunto da un lato e delle disparità tra le aliquote dall'altro (22).

Dopo tali premesse ci si aspetterebbe dal Libro Bianco della Commissione una proposta di distribuzione del gettito fiscale corrispondente al PMC: con sorpresa invece si deve notare che il principio del paese di destinazione sopravvive de facto per vicacamente: è infatti prevista la creazione di un sistema di "clearing" il cui scopo chiaramente è quello di mantenere la distribuzione delle entrate tipica del sistema del paese di destinazione sebbene lo stesso venga eliminato (punti 172 e 212).

Ipotizziamo dapprima che i due paesi abbiano fruito di scambi commerciali equilibrati prima della attuazione del PMC. Se le aliquote impositive fossero uguali nei due paesi, anche dopo il passaggio al PMC la distribuzione del gettito fiscale rimarreb-

Tabella 5

Ripercussioni sui bilanci delle proposte combinate della CEE relative ad accise ed imposte sul valore aggiunto

Paese	effetto a)
Belgio	+/- 0
Danimarca	- 4,8
Germania	+ 0,3
Francia	- 0,2
Irlanda	- 1,6
Italia	+/- 0
Lussemburgo	+ 7,6
Olanda	+/- 0
Regno Unito	+ 0,7
Grecia	+ 0,5
Portogallo	+ 2,8
Spagna	+ 2,5

a) ripercussioni sui bilanci delle proposte della Commissione in percentuale del PIL

Fonte: Commissione

be invariata. Se invece la Repubblica Federale applicasse delle aliquote più basse rispetto alla Francia, il fisco tedesco verrebbe invitato con maggiore frequenza a provvedere alla restituzione dell'imposta imposta da imposta corrisposta in Francia. Risultato: il fisco tedesco - di solito quello del paese con i livelli impositivi più contenuti - perde entrate dell'imposta sul valore aggiunto rispetto alla situazione attuale, caratterizzata dal principio del paese di destinazione. Se però la Repubblica Federale ha esportazioni di merci in eccedenza verso la Francia (situazione questa che risponde a realtà) la sua posizione sarà nettamente più favorevole che nel caso dell'applicazione del principio del paese di destinazione malgrado l'imposizione di tassi più modesti. Se l'incremento delle entrate, conseguente alla abrogazione delle restituzioni d'imposta sulle esportazioni sarà superiore alla imposta da imposta oggetto di restituzione per la imputazione alla importazione dalla Francia.

Anche se la maggioranza degli Stati membri insiste per avere una distribuzione del gettito fiscale delle transazioni internazionali tipica del principio del paese di destinazione sebbene sia stato attuato il PMC, questo non significa necessariamente l'esigenza di creare il sistema di clearing previsto dalla Commissione. Temiamo infatti che proprio i paesi economicamente più deboli abbiano a soffrire di una riduzione delle entrate come conseguenza del passaggio al PMC: essi infatti sono spesso importatori netti, in questo caso la soluzione sarebbe una perequazione finanziaria diretta riferita o alla attuale distribuzione della imposta sul fatturato o - soluzione questa ultima che meglio rispecchierebbe le nostre argomentazioni - ai normali criteri di fabbisogno finanziario e capacità contributiva. Adducendo questo argomento per il mantenimento della distribuzione delle entrate secondo il principio del paese di destinazione si avallerebbe esclusivamente la messa a punto di un sistema di compensazioni e di controlli estremamente onerosi, il cui effetto potrebbe essere ottenuto in modo molto meno costoso e molto più diretto facendo riferimento ad una compensazione finanziaria.

Anche queste considerazioni sono state rese note da tante e tali parti e con tale energia (23) che la Commissione ha dovuto affrontarle. Nella sua proposta del maggio 1989 la Commissione parla ora di un "approccio macro-economico" secondo il quale si dovrebbe calcolare il modo di distribuire il gettito fiscale delle transazioni internazionali in base a grandezze statistiche. Si evita in tal modo il rilevamento dettagliato in base alla dichiarazione delle imposte ed il passaggio, altrimenti inevitabile, attraverso la cassa centrale di perequazione.

7. Considerazioni finali

Il programma della Commissione per il completamento del mercato unico è certamente molto ambizioso. In particolare quella parte che si riferisce all'abbattimento dei confini fiscali con le sue ampie conseguenze sulle politiche impositive e di bilancio e la sostituzione del principio del paese di destinazione, fino ad ora attuato, con quello del mercato comune, è stata certamente pensata a lungo respiro.

Le condizioni quadro di tipo economico e politico sono straordinariamente favorevoli, rimane solo da sperare che non vengano peggiorate entro il 1993. Dovrebbe quindi essere possibile ai governi degli Stati membri attraverso il Consiglio dei Ministri della CEE, al Parlamento Europeo nonché al Comitato Economico e Sociale di dare il loro contributo per la realizzazione del programma.

Quando abbiamo citato i problemi, alla cui soluzione è necessario lavorare ancora intensamente, le nostre considerazioni hanno cercato di chiarire molto bene un punto: non si tratta affatto di dosare tra una maggiore o minore rinuncia alla autonomia impositiva e di bilancio ed una maggiore integrazione. Se gli Stati membri saranno disposti ad appoggiarsi alle forze della concorrenza che hanno consentito di realizzare con tanto successo la prima fase della creazione del mercato comune, potranno e attingere ai grandi vantaggi rappresentati dal mercato unico per la crescita economica e l'occupazione e potranno garantire la propria autonomia impositiva e di bilancio in misura ben maggiore di quanto sarebbe possibile applicando la strategia della massima armonizzazione.

La strategia per la realizzazione del mercato unico deve procedere di pari passo con quella per la concretizzazione dell'unione monetaria per poter utilizzare appieno i vantaggi offerti dalla esistenza dei sistemi valutari nazionali e dalla possibilità di ricorrere ai corsi dei cambi per realizzare una parziale unione fiscale.

Sfortunatamente nelle ultime settimane i dubbi sulla "grande soluzione" si sono rafforzati, sembrerebbe che la maggioranza degli Stati Membri rifiuti di seguire la Commissione.

Note

- 1) Cfr. Commissione delle Comunità Europee COMPLETAMENTO DEL MERCATO COMUNE - Libro Bianco della Commissione al Consiglio, documento, Ufficio delle Pubblicazioni delle Comunità Europee, Lussemburgo 1985.
- 2) Cfr. Dieter Biehl, Ausfuhrland-Prinzip, Einfuhrland-Prinzip und Gemeinsamer-Markt-Prinzip, Ein Beitrag zur Theorie der Steuerharmonisierung, Schriftenreihe Annales Universitatis Saraviensis, Bd. 30, Köln 1969, sowie Ders., "Towards a General Theory of Taxing International Transactions - A Taxonomy of International Taxation Principles", Public Finance/Finances Publiques, Vol. 37 (1982), pagg. 189-205.
- 3) Cfr. Z.B. James E. Meade, The Theory of International Economic Policy, Vol. II: Trade and Welfare, Oxford University Press, London 1955; Carl S. Shoup, "Taxation Aspects of International Economic Integration", in: Travaux de l'Institut International de Finances Publiques, Aspects financiers et fiscaux de l'intégration économique internationale, IXème session 1953, La Haye, o.J.; Maria-Dolores Schulte, "The Economic Theory of the Destination Principle and the Origin Principle", in: Travaux de l'Institut International de Finances Publiques, Comparison and Harmonization of Public Revenue Systems, especially of Fiscal Systems, XIXème session 1963, York/Paris/Saarbrücken 1966; Hans Möller, "Das Ursprungs- und Bestimmungsland-Prinzip, Ein Beitrag zur Lehre von den Steuerwirkungen auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen unter Berücksichtigung des Gemeinsamen Marktes", Finanzarchiv, Vol. 27 (1968), pagg. 385-458.
- 4) Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio: Relazione sui problemi sorti nel mercato comune per l'imposta sul giro d'affari (la cosiddetta relazione Tinbergen) Lussemburgo 1953.
- 5) Dalla serie di scritti della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio sulla politica industriale ed economica citiamo a titolo esemplificativo: Gottfried Bombach, Das Problem der optimalen internationalen Arbeitsteilung bei unterschiedlicher Struktur der Steuersysteme, (Heft 4), Düsseldorf 1962; Herbert Giersch unter Mitwirkung von O. Sievert und K. Stegmann, Zur Frage der Anwendung des Ursprungs- oder Bestimmungslandprinzips bei der Umsatzsteuer im Gemeinsamen Markt, (Heft 1), Düsseldorf 1962; Paul Senf, Dieter Biehl, Wirkungen eines kurzfristigen Abbaus der Steuergrenzen in der EG unter den zur Zeit gegebenen steuerlichen Bedingung (Heft 6), Düsseldorf 1964;

Günter Schmolders, Zur Frage der steuerlichen Wettbewerbsverzerrungen im grenzüberschreitender Warenverkehr innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, (Heft 2), Düsseldorf 1962.

- 6) Cfr. James E. Meade, a.a.O.
- 7) Cfr. Dieter Biehl, Ausfuhrland-Prinzip, Einfuhrland-Prinzip und Gemeinsamer Markt-Prinzip, a.a.O.
- 8) Questo approccio è già stato sviluppato da Carl S. Shoup sulla base di altre considerazioni di Meade, Möller e Schulte, tanto che si è arrivati ad otto combinazioni che si riferiscono al fattore lavoro. Lo stesso è stato da me allargato al capitale con la messa a punto di 32 varianti da differenziare sistematicamente. Cfr.: Dieter Biehl a.a.O. pag. 349 e segg.
- 9) Cfr. Dieter Biehl: Ausfuhrland-Prinzip, Einfuhrland-Prinzip, Gemeinsamer-Markt-Prinzip a.a.O. pagg. 352-378.
- 9a) Un compendio dei risultati l'abbiamo in Paolo Cecchini: Europa 92 - Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden 1988 (versione tedesca) nonché Paolo Cecchini: La sfida del 1992 - una grande scommessa per l'Europa, Milano 1988. La totalità degli studi che sono alla base del Rapporto Cecchini è compresa nei 15 volumi pubblicati dalla Commissione CEE con il titolo Research of the Cost of non-Europe, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, Lussemburgo 1988. Secondo il Rapporto Cecchini i costi per gli sdoganamenti ammontano per le imprese CEE a 7,5 miliardi di ECU, cioè a 1,5% del valore del commercio intracomunitario. A questi si devono aggiungere i costi delle pubbliche amministrazioni impegnate con i controlli di confine, stimati in 0,5 fino ad 1 miliardo di ECU. Inoltre si dovrebbero aggiungere i costi che si traducono in entrate per le aziende che operano nel settore delle operazioni doganali e che ammontano a 1,5 miliardi di ECU. La somma globale è di 9,5-10 miliardi di ECU quindi ca. 2,3-2,5 per cento del valore del commercio intracomunitario, speso per mantenere in vigore i confini interni (cfr. Commissione CEE Research on the "Cost on non-Europe" Basic Findings, Vol. I Executive Summaries, pagg. 15-38). Degno di menzione il calcolo stimato dei costi per transazione che sono 130 ECU per l'importazione e 205 ECU per l'esportazione per l'Italia, che denuncia i valori più elevati, mentre per il Belgio, che ha i valori più bassi, essi sono di 26 o meglio 34 ECU. Per la Repubblica Federale i costi sono 42 e 79 ECU.
- 10) Si ritiene che l'inventore dell'imposta sul valore aggiunto con deduzione pre-tassa sia stato il francese Maurice Lauré, che ha trasformato la vecchia imposta francese sulla

produzione con differimento del tributo in una specie di imposta sul valore aggiunto mediante introduzione di "paiements fractionnés" (cfr. ad esempio Jean Jacques Phillipe, La taxe sur la valeur ajoutée - Technique et économie, Paris 1973, pag. 32 e 131 e segg.).

- 11) Cfr. Parlamento Europeo - Documento di seduta - Doc. A2-315/88 del 3 gennaio 1989.
- 12) Diverse Commissioni del Parlamento Europeo hanno presentato pareri e proposte di risoluzione: il rapporto della commissione economica e monetaria è del 15 dicembre 1988 (cfr. P.E. - Documento di seduta A2-0320/88).
- 13) Cfr. Statement by Peter Brooke, Paymaster General, The Government's Approach to the Community: Some Myths Dispell, pag. 37.
- 14) Cfr. Marcel Boiteux (Président de commission), Fiscalité et marché unique européen, rapport d'étape au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, La Documentation française, Paris, février
- 15) Cfr. Der Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.), Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft, Studien-Reihe Nr. 51, Bonn o.J.(1986). Il problema dell'armonizzazione fiscale viene trattato nel capitolo IV, pag. 18 e seguenti.
- 16) Cfr. Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt, a.a.O., pag. 20.
- 16a) Cfr. Dieter Biehl, Ausfuhrland-Prinzip, Einfuhrland-Prinzip und Gemeinsamer-Markt-Prinzip, a.a.O., pagg. 161-170.
- 17) Cfr. Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt, a.a.O., pag. 21.
- 18) Cfr. Parlamento Europeo, Documento di seduta A2-315/88.
- 19) Cfr. Commissione CEE, Il completamento del mercato interno ed il ravvicinamento delle imposte indirette, Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo, Doc. COM (89)260 - Bruxelles, maggio 1989.
- 20) Cfr. Alex Easson, "The Elimination of Fiscal Frontiers", in: Roland Bieber et al., 1992: One European Market, A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy, Baden-Baden 1988.

- 21) So auch die Argumentation in Catherin Lee, Marc Pears and Stephen Smith, Fiscal Harmonization - An Analysis of the European Commission's Proposals, The Institute for Fiscal Studies, Report No. 28, London 1988, pagg. 14 e 35.
- 22) Anche queste sono già componenti delle mie conclusioni del 1969 (cfr. Dieter Biehl Ausfuhrland-Prinzip, Einfuhrland-Prinzip und Gemeinsamer- Markt-Prinzip, pag. 170 e segg.).
- 23) Cfr. Dieter Biehl, Ausfuhrland-Prinzip, Einfuhrland-Prinzip und Gemeinsamer-Markt-Prinzip, pagg. 170 e 251 e segg.

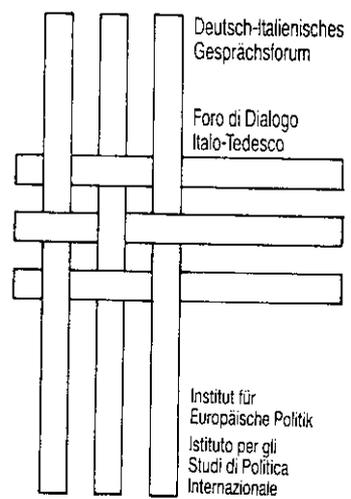
IL CAMMINO VERSO L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Prof. Franco BRUNI

Docente di Politica Economica e Finanziaria
nell'Università degli Studi di Brescia
e di Teoria e Politica Monetaria Internazionale
nell'Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano

Prof. Mario MONTI

Docente di Economica Politica
nell'Università Luigi Bocconi, Milano
Membro del Comitato di Direzione dell'ISPI



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro III:

Integrazione economica e finanziaria

Indice

1. Introduzione. 1979-89: l'esperienza della Germania e dell'Italia nello SME
2. I programmi di cooperazione monetaria a medio e breve termine
3. Problemi e politiche per l'unione monetaria

Note

Riferimenti bibliografici

Grafici

1. Introduzione. 1979-89: l'esperienza della Germania e dell'Italia nello SME.

La strada verso l'unione economica e monetaria dell'Europa ha una storia lunga, nella quale un passo importante è stato fatto dieci anni fa, con l'istituzione del Sistema Monetario Europeo. All'interno di quest'ultimo, Germania e Italia sono state finora, su due lati opposti, quello "forte" e quello "debole", che la cooperazione dovrebbe avvicinare, rendendo più omogenee le condizioni e i comportamenti dei Paesi membri del sistema. Nel seguito di questo paragrafo introduttivo riassumiamo l'esperienza italo-tedesca nello SME, cercando di mostrare quanta e quale convergenza si è verificata in questi anni.

Nel frattempo, con l'Atto Unico del 1985, la fissazione delle note scadenze del 1990 e 1992 e il Piano Delors preparato quest'anno, la strada verso l'unità si è fatta ancor più concreta e si è arricchita di nuove mete. Il prossimo paragrafo riguarda tali futuri obiettivi e discute, in particolare, la posizione della Germania e dell'Italia rispetto ai programmi di cooperazione monetaria a breve e medio termine. L'ultima parte di queste note mette invece in luce alcuni dei problemi principali che le politiche dei due Paesi, insieme e separatamente, si trovano ad affrontare per proseguire nel cammino di unificazione progettato.

Italia e Germania, nel dar luogo allo SME, avevano obiettivi di fondo comuni e proseguivano "una ricerca della stabilità dei cambi profondamente radicata nella storia europea" (1). Volevano ridurre l'incertezza nei rapporti commerciali e finanziari

all'interno di un'area altamente integrata e facilitare il funzionamento della politica agricola comunitaria. Ma gli incentivi immediati dai quali i due Paesi erano mossi differivano. Per la Germania si trattava di evitare che l'instabilità del marco, isolato dalle altre valute europee, finisse per comprometterne la competitività (2). In un periodo di dollaro debole la speculazione si polarizzava sul marco; più in generale, i mercati valutari tendevano a sovrappremiare la minore inflazione tedesca. Il severo meccanismo della griglia SME voluto dalla Germania ne avrebbe diffuso la virtù monetaria e, nello stesso tempo, avrebbe un poco abbassato il profilo di tale virtù, riducendone il prezzo in termini di competitività.

Per l'Italia l'accordo europeo significava invece soprattutto uno strumento per autodisciplinarsi, per tenersi vicina economicamente e politicamente al cuore dell'Europa, assicurando le proprie prospettive di stabilità e di sviluppo. Di questo obiettivo, allora avvertito piuttosto genericamente, la letteratura dà oggi un'interpretazione "ex post" più specifica e precisa, che vale soprattutto, ci sembra, per gli anni seguenti il 1983. La ricerca di autodisciplina viene descritta come un "legarsi le mani" con cui l'autorità monetaria italiana prende in prestito la maggior credibilità della Bundesbank nella lotta all'inflazione. Intralciare la svalutazione del cambio nominale con un meccanismo di parità aggiustabili solo in modo concertato e ritardato, vuol dire impegnarsi a pagare la maggiore inflazione con minore competitività. Ciò rappresenta un costo economico per gli esportatori che diventa un costo politico per l'autorità, della quale rende più credibili le promesse

antiinflazionistiche (3).

Si può dire che, per entrambi i Paesi, l'esperienza dello SME ha senz'altro corrisposto agli incentivi che li avevano sospinti all'accordo. I risultati sono anzi andati forse al di là delle attese. Il marco è infatti stato, negli ultimi tempi, addirittura, debole. Si è ridotta la sua polarizzazione col dollaro, che è maggiormente sostituibile con le altre valute europee e con lo stesso ECU. Il cambio reale del marco in termini di lire si è molto svalutato: calcolato con i prezzi al consumo, dal marzo del 1979 ha perso più del 30%, con riallineamenti della parità centrale che l'hanno collocata sempre più bassa in termini reali (si veda la Figura 1): 9 volte su 13 la svalutazione della banda lira-marco ha "perdonato" all'Italia solo parte dell'eccesso di inflazione accumulatosi dal riallineamento precedente. Il guadagno di competitività della Germania è stato rilevante.

Corrispondentemente per l'Italia è stato forte lo stimolo a realizzare gli aggiustamenti necessari a ridurre l'inflazione di origine interna, mentre la componente esterna risultava automaticamente calmierata dal cambio forte. La politica monetaria si è fatta meno condizionare dal fabbisogno pubblico ed è divenuta considerevolmente più severa: il differenziale di interesse reale con la Germania è passato da valori molto negativi a valori nettamente positivi (si veda la Figura 2). La politica di bilancio ha arrestato il deterioramento del disavanzo primario (si veda la Figura 4).

Notevole è il fatto che l'Italia sia riuscita, mentre

disciplinava il cambio, ad attuare una consistente liberalizzazione valutaria. Questo risultato non era atteso al principio dello SME. Si poteva anzi pensare che il mantenimento dei controlli sarebbe stato uno degli inevitabili costi dell'accordo, fino a quando l'inflazione fosse rimasta più alta che all'estero (4): in effetti, fino al 1983 i controlli valutari hanno contribuito a frenare la speculazione sui prevedibili riallineamenti della lira (5). La vera funzione del protezionismo era però un'altra: quella di mantenere bassi i tassi di interesse reali e dunque il costo del debito pubblico (6). Ed erano soprattutto i tassi troppo bassi, in definitiva, a rendere temibile la speculazione. Infatti, quando i tassi italiani sono stati portati al loro livello di equilibrio internazionale, la gestione della lira nello SME è stata possibile anche rimuovendo i controlli, nonostante il permanere di un sostanziale differenziale di inflazione rispetto, ad esempio, alla Germania. L'aumento della libertà e della mobilità dei capitali appare chiaramente guardando al differenziale di interesse coperto a termine fra i tassi domestici italiano e tedesco. Prima del 1983 esso era sistematicamente negativo (pari in media a circa 1.5 %); apertasi poi la possibilità di arbitraggi, in varia forma, il differenziale si è, in sostanza, annullato, rientrando nei limiti dei costi di transazione (si veda la Figura 3) (7).

Nel complesso lo SME ha visto convergere le politiche economiche italiana e tedesca. Si sono venute incontro soprattutto le politiche monetarie, anche perchè quella della Germania si è fatta meno restrittiva, e anche tenendo conto dei loro aspetti qualitativi, per cui la deregolamentazione

finanziaria interna ed esterna attuata dall'Italia ha reso più simile il "modus operandi" della sua politica a quello del controllo monetario in Germania. Quanto alle politiche di bilancio, si insiste spesso sul fatto che sono state molto discoste; ma negli ultimi anni (1985-88) si nota, insieme al contenimento del disavanzo primario italiano, un movimento espansivo in Germania (si veda la Figura 4): esso sta forse arrestandosi, anche se rimane significativo l'impatto della diminuzione delle imposte. Questa "convergenza" della politica fiscale tedesca non è connessa solo alla concertazione europea: è noto che si tratta di un punto su cui si è sempre battuto in tutte le sedi di coordinamento internazionale.

Solo in parte alla convergenza delle politiche ha corrisposto quella delle "performances" delle due economie. L'unico avvicinamento rilevante è stato quello dei rispettivi tassi di inflazione (si veda la Figura 5), anche se fino all'anno scorso la loro differenza si era ridotta in proporzione al loro livello medio, cosicchè il rapporto fra l'inflazione italiana e quella tedesca rimaneva elevato. I saggi di crescita reale della produzione e della domanda sono rimasti discosti, collocati tendenzialmente da parti opposte rispetto alla media comunitaria (si veda la Figura 6). Ma va osservato che il loro andamento è stato altamente sincrono, per tutto l'ultimo decennio; la più recente congiuntura, inoltre, mostra una netta accelerazione della crescita tedesca trainata (in ciò sta la differenza importante col caso italiano) dalla domanda estera, mentre si intravedono le notevoli potenzialità espansive della nuova immigrazione. Durante dieci anni di SME, l'occupazione e'

cresciuta molto di piu' in Italia; gli indici di disoccupazione risultano sempre strutturalmente piu' bassi in Germania, dove pero', dal 1979, sono aumentati proporzionalmente di piu' che in Italia (8). In entrambi i Paesi e' andata crescendo la preoccupazione per gli squilibri regionali del reddito e dell'occupazione, che sono piu' accentuati in Italia; ma anche la Germania condivide la rigidita' della distribuzione territoriale della disoccupazione che caratterizza l'Europa rispetto agli Stati Uniti (9).

Particolarmente divergenti sono stati i comportamenti delle partite correnti delle bilance dei pagamenti (si veda la Figura 7): il che dipende soprattutto dal diverso tono della domanda interna nei due Paesi e dall'andamento del cambio reale. Sembrerebbe che l'effetto di quest'ultimo sia oggi più importante. La rilevanza del "misalignment" del marco per gli squilibri commerciali emerge anche dal fatto che l'avanzo tedesco ha perso bruscamente la sua natura di riflesso del disavanzo statunitense e trova crescente contropartita nei deficit interni alla CEE (10).

Fra il 1978 e il 1988 le retribuzioni reali per addetto nell'industria sono cresciute di circa il 20% in Italia, del 13% in Germania (si veda la Figura 8). Molto maggiore è stato il divario fra i tassi di crescita della produttività del lavoro (aumentata di circa il 50% in Italia, meno della metà in Germania), cosicché il costo reale del lavoro per unità di prodotto è sceso, nel decennio, più del 20% in Italia, meno del 10% in Germania. Gran parte della differenza si è avuta a partire

dal 1984: da allora i salari reali hanno preso a crescere, in media, quasi nella stessa misura nei due Paesi, mentre la dinamica molto più favorevole della produttività in Italia ha ridotto i costi del lavoro per unità di prodotto (del 6% circa dal 1984 al 1988) che sono invece cresciuti in Germania (di circa il 5%).

L'andamento dei costi del lavoro influenza naturalmente la competitivita': usando il loro livello nell'industria per deflazionare il cambio lira-marco, la sua rivalutazione reale appare più contenuta e dal 1984 al 1988 esso risulta addirittura svalutato (si vedano i dati riportati nella Figura 8). Ciò aiuta a comprendere come sia stato possibile sopportare la forza del cambio nominale: ad essa è corrisposto un accentuato miglioramento della produttività e dei costi relativi dell'industria italiana che ha permesso di contenere la dinamica dei prezzi all'esportazione. Il rapporto fra questi ultimi e l'indice dei prezzi al consumo, e la ragione di scambio fra i beni commerciati e non commerciati, sono andati così distorcendosi, sfavorendo l'afflusso di risorse ai settori esportatori.

E' improbabile che questi andamenti della produttività, dei costi e dei prezzi relativi possano continuare. Già' negli ultimi 12-18 mesi, mentre la lira si e' rafforzata in termini nominali, il costo del lavoro appare in netta accelerazione, anche per l'aumento degli oneri sociali (11). E non è tentando di forzare una svalutazione del cambio che si risolve il problema. La compressione della domanda estera netta corrisponde, in Italia, all'eccesso di quella pubblica (che, fra l'altro, dal lato

dell'offerta, tende ad attirare le risorse nel settore dei servizi non commerciabili, e a trattenerle, sussidiandole, nei settori non competitivi): gli alti tassi di interesse, l'afflusso di capitali, la rivalutazione del cambio, costituiscono solo la cinghia di questo collegamento.

Perchè prosegua la stabilità del cambio occorre un nuovo salto di qualità delle politiche e un'accentuazione di certi aspetti della convergenza. Nel caso italiano ciò significa soprattutto avviare a soluzione la questione della finanza pubblica: su ciò torneremo più innanzi, discutendo anche alcuni problemi di gestione dell'economia che si pongono in Germania. Guardando all'esperienza italo-tedesca i risultati del sistema monetario europeo appaiono nel loro insieme positivi e promettenti. E' giustificato guardare avanti, verso un rafforzamento e un completamento dell'accordo. Ma occorre farlo esplicitando l'unione "economica" più generale che deve accompagnare quella monetaria, per irrobustirla e renderla duratura. Ed è infatti in questo senso che la comunità ha deciso di muoversi, disegnando il progetto del Comitato Delors, del quale ora diremo; e, prima ancora, ponendosi l'obiettivo del mercato unico. E' proprio la prospettiva del 1990-92 che rende la situazione attuale diversa da quella di dieci anni fa, quando fu stabilito lo SME: l'accordo di cambio va ad innestarsi in una profonda integrazione economica e finanziaria.

2. I programmi di cooperazione monetaria a medio e breve termine.

Il progetto del Comitato Delors non precisa le scadenze entro le quali l'unione economica e monetaria dovrà entrare nella sua "terza fase" e concludersi. Le caratteristiche principali dell'obiettivo finale appaiono però abbastanza chiare, frutto di un coraggioso lavoro di riflessione e di scelta. Tre punti vanno sottolineati.

Si esclude, innanzitutto, che il processo di unificazione si limiti agli aspetti monetari (12), nè si vogliono usare questi come uno strumento meccanico, un'esca per avviare una sorta di fusione automatica del resto (13). Si riconosce che per unire la moneta occorre chiedere ai Paesi una sostanziale rinuncia all'autonomia della loro politica economica, per responsabilizzare in modo preciso un'autorità comunitaria. Se la moneta non è un semplice "velo" non dovrebbe meravigliare che per metterla in comune occorra almeno ritoccare il Trattato di Roma.

In secondo luogo, si fissano le caratteristiche della banca centrale comune (14). Si stabilisce, in particolare: la sua indipendenza dai governi nazionali e comunitario; il fatto che il suo obiettivo istituzionale e la sua specifica responsabilità sarà il mantenimento della stabilità dei prezzi; il divieto di far prestiti ai governi nazionali e comunitario.

La terza caratteristica importante del disegno di unione monetaria del Comitato Delors è l'intenzione di procedere ad un'attiva concertazione fiscale. Si riconosce che eccessive e persistenti divergenze nelle politiche di bilancio, influenzando

la domanda e l'offerta di attività finanziarie nonché le aspettative sulla creazione di moneta, hanno forti ripercussioni sui mercati dei cambi e possono rendere insostenibile un sistema di parità fisse (15). Si teme d'altra parte che, nel breve periodo, la stabilità dei cambi faciliti eccessivamente il finanziamento internazionale dei disavanzi (16), al punto di attenuare lo stimolo al loro aggiustamento, stimolo che va dunque ravvivato dalla concertazione comunitaria. La politica di bilancio comunitaria andrà coordinata con quella monetaria: a questo fine vengono individuate alcune forme di collaborazione fra il Consiglio dei Ministri e la banca centrale comune, compresa la partecipazione del Presidente di quest'ultima alle riunioni del Consiglio (17).

Su queste caratteristiche di fondo non sembrano esservi divergenze di vedute fra Italia e Germania di importanza comparabile a quelle che ispirano le riserve del Regno Unito. Va detto però che critici dell'approccio istituzionale all'evoluzione dello SME si trovano più frequentemente fra i tedeschi (18). Costoro vedono con preoccupazione l'abbandono dei meccanismi semplici e decentrati di disciplina che oggi reggono lo SME e stimolano una sorta di competizione fra le monete e fra le autorità monetarie e regolamentari dei vari Paesi; ed il passaggio ad una costruzione più monolitica, che potrebbe rivelarsi pesantemente burocratica, meno efficiente e rapida nel riflettere i segnali del mercato, meno responsabilizzante per l'azione politica dei singoli Paesi.

Queste preoccupazioni devono senza dubbio essere tenute presenti. E' però forse possibile superarle organizzando bene le

nuove istituzioni monetarie della Comunità. Il progetto Delors prevede in effetti una delega progressiva di precise funzioni, poteri, responsabilità al Sistema Europeo delle Banche Centrali, che dovrebbe consentirne un funzionamento efficiente e trasparente. Inoltre, l'informalità del sistema attuale si basa su un'implicito riconoscimento della leadership e della superiore credibilità della politica monetaria tedesca. Ma queste, a loro volta, richiedono che la Bundesbank mantenga una capacità di controllo e sterilizzazione completa e puntuale. Il che diviene sempre più difficile con l'aumento dell'integrazione finanziaria e della stabilità dei cambi intereuropei, che accrescono la sostituibilità fra le monete.

Oltre che più difficile da sostenere, l'organizzazione asimmetrica dello SME diviene meno disciplinante nei confronti dell'inflazione. Infatti, al crescere della stabilità dei cambi nominali e dell'integrazione finanziaria, i capitali si muovono dai Paesi a tassi inferiori a quelli con maggiore inflazione e più alti tassi; le regole asimmetriche impongono ai primi di compensare l'uscita con creazione di credito interno, mentre i secondi possono tralasciare di sterilizzare l'entrata. Il risultato tende a produrre un'espansione netta, automatica e indesiderata, della quantità di moneta europea (19). Occorre quindi approntare le istituzioni per un controllo congiunto della liquidità comunitaria.

La crisi fisiologica della centralità monetaria tedesca, d'altra parte, è il segno positivo che altri hanno appreso la disciplina dalla Germania e, accettando il pressante invito a

liberalizzare il loro mercato valutario, lo hanno reso più accogliente, liquido e funzionale. Il "principio di sussidiarietà" (20) consente che all'avvio di tale "crisi di crescita" del sistema monetario europeo, corrisponda un allargamento delle funzioni istituzionali del governo comunitario. Ed è forse solo attraverso le nuove istituzioni che la Germania potrà continuare a contribuire pienamente alla correttezza della politica monetaria europea.

Il deciso consenso dell'Italia al progetto di unificazione istituzionale potrebbe sorprendere, se si pensa agli ingenti cambiamenti che questo implica per il Paese. I connotati previsti per la banca centrale europea assomigliano certamente di più a quelli della Bundesbank (21) che non a quelli della Banca d'Italia. Quest'ultima è meno indipendente dal Governo, del quale è inoltre ampiamente creditrice, mentre il controllo dell'inflazione è per lei un obiettivo ed una responsabilità molto meno esplicita ed esclusiva. Quanto alle politiche di bilancio, sarà soprattutto quella italiana a doversi aggiustare ai vincoli che verranno disposti in sede comunitaria. In questa prospettiva appare chiaro che l'Italia, nel modo con cui accetta di legarsi all'Europa, continua a cercare uno stimolo per aumentare la disciplina e la credibilità delle sue politiche.

Il progetto Delors delinea l'organizzazione istituzionale delle future politiche comuni senza soffermarsi sugli strumenti e le modalità con cui esse andranno attuate. E' questa un'ampia problematica sulla quale dovranno esercitarsi prossimamente il dibattito, la riflessione scientifica e quella delle autorità. Ci

limitiamo qui a tre osservazioni riguardanti la politica monetaria.

Il divieto di finanziare il settore pubblico è certamente importante per garantire l'autonomia della politica monetaria. L'esperienza italiana dello scorso decennio e dei primi anni ottanta mostra però che la banca centrale può garantire al Tesoro un rilevante sostegno anche indipendentemente dai prestiti che gli concede: facendo cioè ricorso a controlli amministrativi diretti sui flussi finanziari interni e verso l'estero. Questi possono abbassare artificialmente il costo del debito pubblico, agendo come un'imposta occulta. L'autorizzazione a ricorrere a controlli diretti rende l'autonomia della banca centrale meno difendibile dalle pressioni politiche. Sarebbe opportuno escludere esplicitamente che la futura autorità monetaria europea (sia il suo organo centrale che le sue residue articolazioni nazionali) possa far uso di "armi improprie".

Una seconda osservazione riguarda invece le "armi proprie", cioè gli schemi e le tecniche di controllo indiretto della liquidità. Nei lavori che accompagnano il Rapporto Delors sono contenute alcune prime indicazioni, che potrebbero essere utili già nel corso della seconda fase dell'unione (22). Si propone, in particolare, di ricorrere a riserve obbligatorie in ECU imposte dall'organo centrale comunitario, con l'eventuale tramite degli istituti centrali nazionali.

Nonostante l'uso della riserva obbligatoria sia oggi in crisi, nella letteratura e nella prassi della politica monetaria (23), essa potrebbe effettivamente risultare uno strumento

prezioso nella fase di costruzione e di avvio dei sistemi di controllo monetario europeo. Ma a due condizioni. Innanzitutto la riserva obbligatoria europea dovrà essere remunerata a tassi sostanzialmente allineati al mercato; non dovrà dunque avere alcun contenuto fiscale implicito; la sua efficacia dovrà basarsi sul fatto che l'offerta di strumenti in ECU depositabili a riserva è esogena e controllata dal centro. In secondo luogo, i sistemi di riserva obbligatoria nazionali attualmente vigenti devono essere gradualmente eliminati o, quanto meno, livellati verso il basso e armonizzati, per evitare distorsioni nella concorrenza bancaria e nei processi di moltiplicazione dei movimenti monetari internazionali (24).

Il disegno delle tecniche ottimali di intervento per la futura banca centrale europea è un tema di ricerca da affrontare al più presto e che presenta non poche difficoltà. In particolare quelle che derivano dal fatto che "di fronte" alla politica monetaria comune vi saranno politiche di bilancio che, per quanto coordinate, rimarranno distinte, e finora non vi è alcuna intenzione di creare un'autorità fiscale centrale di dimensioni rilevanti (25). Perciò, occorrerà, ad esempio, una regola per stabilire in che modo la banca centrale comune sceglierà fra i titoli di Stato dei vari Paesi per effettuare le operazioni di mercato aperto di cui (nonostante il divieto di finanziare strutturalmente i Governi) ci sembra improbabile potrà fare a meno nel creare e regolare l'offerta di base monetaria europea (26). Non è una regola semplice da trovare. Non sarebbe opportuno, per dirne una, procedere ad acquisti proporzionali alle consistenze dei debiti pubblici in essere:

infatti cio' incentiverebbe i Governi ad accrescere il proprio indebitamento per catturare una maggior quantita' di signoraggio (27).

Abbiamo finora considerato l'obiettivo finale dell'unificazione monetaria, circa il quale fra Italia e Germania vi e' sostanziale accordo. Alcune, limitate divergenze hanno invece caratterizzato la fase di transizione finora trascorsa e potrebbero un poco complicare i prossimi passi. Desideriamo ricordarne due.

La prima riguarda la banda di oscillazione della lira attorno alla parita'. Quando fu costituito lo SME, l'Italia avrebbe gradito una banda larga per tutti. Cio' avrebbe favorito il funzionamento dell'indicatore di divergenza, l'astinenza da interventi inframarginali, le manovre di disorientamento della speculazione. Ha invece ottenuto l'eccezione del 6% come una facilitazione per la debolezza strutturale della lira. Per lunghi periodi, d'altra parte, l'Italia ha rinunciato a sfruttare il suo privilegio, mantenendo in pratica il cambio entro il 2,25%, come gli altri Paesi. La Germania non ha mai cessato di insistere perche' restringesse ufficialmente la banda. Probabilmente l'Italia e' ora sul punto di farlo, entrando con speranza e decisione nella prima fase del piano Delors.

Guardando pero' la questione "ex post", ci sembra che una banda piu' larga per tutti avrebbe avuto i suoi vantaggi, compreso quello di facilitare ed anticipare l'ingresso nello SME di monete non membre. Nel caso dell'Italia, inoltre, e' stato molto importante procedere alla liberalizzazione dei movimenti di

capitale prima di restringere la banda (28). La prima operazione conferisce credibilita' alla seconda e dovrebbe far si', fra l'altro, che l'impegno sul cambio riduca il premio al rischio sui tassi di interesse. Procedere in ordine inverso avrebbe potuto mettere in pericolo l'eliminazione del protezionismo valutario e avrebbe avuto, indirettamente, un minore "effetto disciplina" sulla politica economica. Cio' vale anche per il prossimo futuro: come sosterremo in seguito, la liberalizzazione va completata (subito e) prima di passare alla banda del 2.25%.

Un'altra divergenza si manifesta circa il processo di armonizzazione del trattamento fiscale delle attivita' finanziarie. Senza entrare nel merito del problema (29) ricordiamo che tale armonizzazione e' collegata, in base alla decisione del Consiglio dei Ministri Finanziari del Giugno 1988, alla liberalizzazione del Luglio 1990. In questa prospettiva, la modifica dell'atteggiamento tedesco sulla questione rischia di equivalere ad una messa in discussione dei tempi della liberalizzazione. Cosa che l'Italia non ha mai fatto, nonostante gli elevati costi di aggiustamento di un Paese con una lunga tradizione di forte protezionismo. Attualmente in Italia prevale la posizione secondo la quale, nonostante le difficolta' dell'armonizzazione fiscale, si procedera' a liberalizzare entro il prossimo luglio. Ma la situazione potrebbe mutare e la precondizione fiscale potrebbe esser fatta valere per rinviare il completamento della liberta' valutaria. E' augurabile una collaborazione per evitare il rischio di tale rinvio; il quale, oltre a prolungare il protezionismo sui movimenti di capitali a breve, contribuirebbe a tenere in vita, in entrambi i Paesi,

aliquote fiscali che in alcuni casi sono sicuramente inopportune (30). La loro modificazione non verrebbe infatti nemmeno stimolata indirettamente dalla mobilità internazionale della base imponibile.

3. Problemi e politiche per l'unione monetaria.

In questo paragrafo vorremmo discutere brevemente alcune delle principali difficoltà che le politiche economiche italiana e tedesca dovranno superare per continuare a perseguire con coerenza, nel prossimo futuro, l'obiettivo dell'unione monetaria.

* * *

Per quanto riguarda l'Italia il problema più importante è ben conosciuto e presente a tutti: lo squilibrio della finanza pubblica. Già nella prima parte di queste note, rivedendo l'esperienza dello SME, abbiamo ricordato come sia andato crescendo lo stimolo alla disciplina finanziaria italiana; ma abbiamo anche notato che i prossimi passi verso l'integrazione monetaria europea richiedono un'accelerazione ed un salto di qualità nell'aggiustamento. Rapportato al prodotto nazionale, il debito pubblico lordo italiano è prossimo al 100%, mentre è meno del 45% in Germania; nella media dei Paesi del G7 e in di quelli europei tale rapporto è di poco superiore al 55% (31). Il flusso annuale di disavanzo, sempre in rapporto al PIL, è superiore al 10% in Italia, 4-5 volte quello della media europea e dei principali Paesi industriali. A parte i confronti internazionali è una situazione che mette chiaramente in pericolo la stabilità monetaria e finanziaria e la sostenibilità di regole di cambio quali quelle imposte dallo SME (32).

La graduale riduzione del disavanzo primario, che abbiamo già ricordato, è stata insufficiente a compensare l'enorme

aumento degli oneri per interessi (33). Tale riduzione e' pero' cominciata proprio quando la politica monetaria e finanziaria si e' fatta meno accondiscendente nei confronti del fabbisogno pubblico: e cioe' dopo che il "divorzio" del 1981 e' stato seguito, nel 1983, dall'abbandono del massimale sugli impieghi bancari e, nel 1984, dai primi consistenti provvedimenti di liberalizzazione valutaria (34).

Ne concludiamo che l'"effetto disciplina" dello SME e della liberalizzazione ha funzionato. Ne deduciamo inoltre che esso sarebbe stato maggiore se la liberalizzazione fosse stata attuata prima e in modo piu' completo. Infatti, in presenza di controlli valutari asimmetrici, che sfavoriscono le uscite rispetto alle entrate di capitali, la sola fermezza del cambio forza l'aggiustamento sulle imprese e sui lavoratori (35), mentre il settore pubblico rimane facilitato nell'assorbimento del risparmio. Riteniamo percio' che nel programma di politica economica il completamento della liberalizzazione sia oggi urgente ed essenziale anche ai fini del rientro del disavanzo. Ed è su questo aspetto, più attinente al tema monetario delle nostre considerazioni, che ci sembra opportuno insistere in questa sede, anzichè sulla natura specifica dei provvedimenti di finanza pubblica da adottare (36).

Tali provvedimenti andrebbero accompagnati (37) con l'anticipo, entro la fine di quest'anno, di quanto previsto per il luglio 1990 e, in particolare, dell'autorizzazione ad acquisire depositi bancari e titoli a breve all'estero. Lo stato del cambio fra dollaro e marco e la forza della lira nello SME potrebbero favorire l'operazione. D'altra parte, se cio' causasse

qualche deprezzamento della valuta italiana, ne guadagnerebbe la competitività, che tutti considerano oggi sacrificata, e la minor tranquillità congiunturale stimolerebbe la severità dell'azione di bilancio, soprattutto nella fase di discussione Parlamentare delle proposte del Governo. Nella prossima estate sarebbe allora possibile, senza il sostegno artificiale di residui protezionismi, passare alla banda stretta nello SME. Contemporaneamente potrebbe considerarsi un (ultimo ?!) riallineamento della parità, che "chiuda i conti col passato" (38), correggendo almeno in parte la perdita di competitività intervenuta dalla scorsa revisione: ma solo se ciò risultasse coerente con l'effetto sul cambio di mercato dei provvedimenti adottati, e con la congiuntura del marco tedesco.

L'effetto disciplinante della liberalizzazione sembra essere meno evidente negli ultimi 12-18 mesi. L'apertura valutaria pare addirittura facilitare il finanziamento del settore pubblico, con un ingente afflusso di fondi dall'estero e un cambio forte che creano condizioni favorevoli al collocamento dei titoli di Stato. Il fatto che il combinarsi di crescente integrazione finanziaria e cambio fisso possa avere un effetto accomodante sul disavanzo pubblico e' un'eventualità contemplata dallo stesso Rapporto Delors e che abbiamo già più sopra menzionato (39). Va però osservato che ciò e' avvenuto in una situazione internazionale per certi aspetti peculiare: un cambio dollaro-marco che favorisce la lira nello SME e una rarefazione dell'offerta di titoli di Stato in altri Paesi. Va anche ricordato che le uscite di capitali sono state moderate dalla necessità di un periodo di apprendimento, da parte degli operatori italiani, delle effettive

nuove facoltà di investimento all'estero concesse. Inoltre, dopo il maggio 1987, la liberalizzazione è stata piuttosto asimmetrica, perchè ha riguardato soprattutto le entrate di capitali, essendo particolarmente rilevante il provvedimento che ha consentito ai residenti di indebitarsi in valuta estera (e operare in cambi a termine) anche senza relazione con contestuali operazioni commerciali. Vi è poi il trattamento fiscale dei redditi sugli investimenti esteri che è ancora protezionistico perchè, ad esempio, esclude i dividendi azionari dal credito d'imposta ed assoggetta gli interessi ad una ritenuta maggiore di quella vigente sulle obbligazioni nazionali. Sarebbe opportuno rimuovere al più presto queste forme di protezionismo fiscale. Va ricordato infine che il forte afflusso di fondi verso l'Italia e, al suo interno, verso il settore pubblico, e' comunque "pagato molto caro" in termini di tassi di interesse. Ci sembra dunque che l'esperienza recente non smentisca l'idea che l'integrazione finanziaria, a parità di altre condizioni, accrescendo le opportunità di diversificazione dei portafogli nazionali, stimola la riduzione del fabbisogno pubblico, implicando maggiore disciplina di bilancio. Vero e' che le "altre condizioni" hanno invece portato, da qualche tempo, ad un allentamento dello sforzo di aggiustamento del bilancio pubblico.

Il gioco della disciplina finanziaria sulla politica di bilancio va tenuto presente quando si considera la politica da effettuare nei confronti della componente del disavanzo costituita dagli oneri finanziari. Va ricordato, in primo luogo, che fra l'aumento di tale componente e il contenimento del disavanzo primario (Figura 4), negli ultimi anni, vi e' stata

un'importante relazione di causa-effetto. In secondo luogo, anche se quasi tutto il disavanzo e' oggi costituito da oneri finanziari, non e' bene che l'aggiustamento avvenga forzando un abbassamento dei tassi di interesse con vincoli amministrativi, ne' con un'accelerazione nella creazione di moneta. Una discesa fisiologica e benefica dei tassi potra' invece essere indotta (40) da miglioramenti tecnici nella gestione del debito pubblico (41) e dalla riduzione del premio al rischio, dall'aumento di credibilita' seguenti la liberalizzazione e la manovra sul disavanzo primario. Potrebbe risultare utile anche la riduzione dell'imposta sui depositi bancari, comunque necessaria per affrontare la liberalizzazione dei depositi stessi (42).

Una politica che miri ad aggiustare il bilancio facendo leva sulla disciplina finanziaria ha anche dei possibili corollari istituzionali, che ben si accordano con il processo legislativo (del quale si e' detto nel paragrafo precedente) necessario per la creazione di un'autorita' monetaria europea. L'autonomia della banca centrale andrebbe rafforzata su vari fronti: nella fissazione del tasso di sconto, ridimensionando grandemente il conto corrente di tesoreria, rimuovendo le disposizioni legislative dalle quali deriva la facoltà di accondiscendere alle esigenze di bilancio con l'imposizione di vincoli amministrativi (43).

* * *

La politica economica della Repubblica Federale di Germania ha contribuito in modo essenziale in questi anni al cammino verso l'unione monetaria e il suo ruolo sarà ancor più importante nel

prossimo futuro. Dei problemi e delle difficoltà che essa dovrà affrontare sottolineiamo due aspetti: uno concernente la delicata fase di transizione della politica monetaria, l'altro i necessari aggiustamenti strutturali dal lato dell'offerta.

Nel controllo della liquidità la Germania deve conciliare due esigenze. Da un lato deve gradualmente abbandonare la posizione di perno, di centro dello SME, con la quale lo ha sostenuto e disciplinato nella sua prima giovinezza. Il sistema, come abbiamo già detto (44), deve crescere verso una maggiore simmetria fra le varie banche centrali; oltre che necessario, ciò diventa più facile con l'aumentare della convergenza delle economie e dell'omogeneità dei mercati finanziari nazionali. Sul piano tecnico, la Germania non deve più essere l'unica a controllare esogenamente la quantità di moneta, sterilizzando completamente la creazione del canale estero: deve affiancarsi alle altre banche centrali in un controllo coordinato dell'espansione del credito interno (45), tralasciando di sterilizzare sistematicamente, sfumando la sua funzione finora così netta di N-nesimo Paese (46).

D'altro canto la Bundesbank deve mantenere saldo il suo esempio di disciplina monetaria. Per questo è importante che si dissipino i dubbi che erano andati nascendo nel vedere che, ripetutamente, dal 1985 al 1988, la creazione di moneta in Germania superava gli obiettivi preannunciati (47). Ciò avveniva nonostante tali obiettivi fossero espressi con un intervallo di tassi di crescita abbastanza ampio e nonostante, dopo il 1987, fosse stato allargato l'aggregato-obiettivo, passando dalla

cosiddetta "moneta della banca centrale" ad M3. Nel 1988, inoltre, l'espansione monetaria era di chiara origine interna (48), dovuta al finanziamento del disavanzo pubblico. Quest'anno sembra avvenuta una netta correzione (49), ed è augurabile che gli annunci monetari tedeschi riacquistino rapidamente piena credibilità. L'Europa ha forse bisogno di un marco meno "centrale" ma non certo meno affidabile. Non sono esigenze contraddittorie. Ma anche per aiutare a conciliarle potrebbe essere opportuno, come abbiamo appena detto, cominciare ad affiancare (e prepararsi a sostituire) gli annunci sulla quantità di moneta tedesca con indicazioni relative alla crescita programmata della sua componente interna, da concordarsi in sede comunitaria.

Se sul fronte della politica monetaria l'Europa si attende che la Germania aggiorni e confermi la sua linea di condotta di sempre, continuando ad adattarla ad un sistema di crescente concertazione, vi è un aspetto della politica economica tedesca circa il quale, da tempo, è richiesto uno sforzo radicale di cambiamento. Si tratta della politica di riregolamentazione strutturale di numerosi settori e mercati dell'economia, che può molto aumentarne il grado di flessibilità e di efficienza allocativa (50). Sono necessari interventi sul mercato del lavoro, per rendere meno rigida la struttura dei salari ed aumentarne la diversificazione, che risulta inferiore a quella di tutti i principali Paesi industriali (51), per aumentare la mobilità e ridurre gli squilibri regionali dell'occupazione, per rivedere i sussidi di disoccupazione. Ci sembra prevedibile che la riforma del mercato del lavoro risulterà stimolata dalle

dinamiche che si instaureranno a seguito delle recenti immigrazioni. Occorre attuare i programmi di ammodernamento dei mercati dei capitali, liberalizzare il settore assicurativo, il commercio al dettaglio, i servizi professionali, i comparti delle telecomunicazioni, dell'energia e dei trasporti, il mercato degli affitti e delle case d'abitazione. Va ridotto l'apparato di sussidi e trasferimenti e le numerose forme esplicite ed implicite di protezione che distorcono la competitività internazionale di diversi settori.

Ma non è questo il luogo per discutere i singoli capitoli delle "politiche dell'offerta" che sarebbero opportune. Essi sono elencati ed analizzati in recenti, autorevoli studi e documenti, e seguiti con attenzione particolare dalle analisi dell'OCSE (52). Sono inoltre spesso analoghi agli interventi dei quali si rileva la necessità in altri Paesi europei, compresa l'Italia; sono il presupposto e insieme il risultato dello sforzo comunitario verso il mercato unico che ha le sue basi nella riforma dei singoli mercati nazionali (53). Ci limitiamo dunque a ricordare i risultati positivi che si otterrebbero, a favore del processo di convergenza e di unità monetaria europea, se la Germania riregolamentasse con decisione.

Le politiche dell'offerta, innanzitutto, avrebbero un effetto espansivo sul ciclo economico tedesco, aiutando il riequilibrio dei differenziali di crescita nella Comunità. Sarebbe, naturalmente, una crescita priva di potenziale inflazionistico, che lascerebbe anzi spazio per accomodare incrementi della domanda aggregata originati, ad esempio, dai programmi di revisione del livello e della struttura delle imposte.

Inoltre, liberata da rigidità strutturali, l'economia tedesca vedrebbe diminuire il costo del contenimento dell'inflazione in termini di disoccupazione. E' noto che il profilo di quest'ultima ha registrato due bruschi gradini in occasione di entrambe le strette monetarie che hanno seguito gli shocks petroliferi. Questi gradini non sono stati ridiscesi una volta completata la stabilizzazione; e il costo occupazionale della disinflazione è stato rilevante nonostante il fatto che la chiarezza degli obiettivi dell'autorità monetaria tedesca e la sua reputazione avrebbero dovuto, in teoria, contenerlo (54). Col recupero di flessibilità dal lato dell'offerta si eviterebbero questi inconvenienti, migliorando anche le prospettive con le quali potrebbero approntarsi azioni di stabilizzazione a livello comunitario.

Va anche sottolineato che protezionismi e rigidità dal lato dell'offerta possono essere la causa indiretta di distorsioni, di "misalignments", del tasso di cambio. La loro rimozione favorirebbe la ricerca delle parità più corrette del marco nel sistema monetario europeo: oggi migliorerrebbe, ad esempio, le conseguenze di una rivalutazione della moneta tedesca (55). Senza fluidità nell'allocazione dei fattori fra i vari comparti dell'economia, il riequilibrio del cambio può avere effetti depressivi sull'occupazione e conseguenze meno favorevoli sull'inflazione. Basti pensare alla necessità che, dopo una rivalutazione, la pressioni competitive abbassino prontamente i prezzi e i costi interni; e che le risorse liberatesi dai settori esportatori trovino condizioni flessibili e concorrenziali per

l'impiego nel settore dei servizi e dei beni non commerciati internazionalmente: comparti dell'economia tedesca che invece, nell'ultimo decennio, hanno mostrato serie difficoltà di assorbimento ed eccessiva intensità di capitale (56).

Quanto al caso particolare del mercato dei capitali, del settore che produce servizi finanziari, la sua modernizzazione è cruciale per l'integrazione comunitaria. L'atrofia del mercato dei titoli tedesco, ad esempio, è incompatibile con l'equilibrato sviluppo dei flussi finanziari europei. E' importante che la prospettiva della "Finanzplatz Deutschland" abbia presto completo successo.

* * *

La regolamentazione finanziaria è però un fronte dove l'Europa nel suo insieme deve ben definire il modello migliore. E' un fronte sul quale, nei prossimi anni, Italia e Germania devono collaborare strettamente. La sua connessione con l'unione economica e monetaria e' evidente: quest'ultima richiede infatti il supporto di mercati di capitali ben integrati per i quali occorre un assetto efficiente della concorrenza fra le istituzioni finanziarie dei vari Paesi e dei loro controlli prudenziali.

Non possiamo qui sviluppare questo tema della regolamentazione finanziaria strutturale; il cui ridisegno europeo, dobbiamo tutti confessare, "si compie senza un patrimonio consolidato di idee e schemi di analisi dai quali attingere" (57). Le soluzioni che prevarranno dipenderanno in parte dalle decisioni di armonizzazione prese in sede

comunitaria, in parte dalla concorrenza fra le normative nazionali che seguira' l'adozione del mutuo riconoscimento. In entrambi i casi la concertazione fra Germania e Italia potra' svolgere un ruolo importante. Nell'ambito della Comunita' i due Paesi hanno oggi situazioni ed esperienze regolamentari che presentano affinita' e differenze molto interessanti.

Basti pensare alla questione del rapporto fra banche ed imprese non finanziarie. Dalla Germania viene il modello della banca universale, con la sua grande influenza sulla gestione delle imprese. Dall'Italia una tradizione di "separatezza" di tipo anglo-americano. Ma in entrambi i Paesi sono in corso ripensamenti e discussioni. Nel caso tedesco si tratta soprattutto di limitare l'abuso di potere delle banche e stimolarne la gestione con la concorrenza di canali finanziari alternativi (58). In Italia si deve affrontare una carenza di imprenditorialita' bancaria privata, che porta a considerare il problema opposto: il controllo delle imprese sulle banche (59). In entrambi i casi si e' alla ricerca di una soluzione che, oltre ad essere valida dal punto di vista prudenziale, unisca i vantaggi della "contestabilita'", dell'efficienza allocativa dei mercati, anonimi e in continuo movimento, ai benefici di assetti gestionali stabili, orientati ad obiettivi di lungo termine, resistenti ad effimeri disordini speculativi (60). E' una ricerca che non ha piu' senso condurre a livello nazionale, ma che deve essere tutta orientata a disegnare le regole del gioco per il futuro mercato unico europeo dei capitali.

Note

(1)- Giavazzi e Giovannini (1989), p.13; si veda, più in generale, il primo capitolo del libro.

(2)- Si vedano, ad esempio, Johnson(1973), Melitz(1988), Giavazzi e Giovannini (1989), §1.3.1 e 1.3.2.

(3)- Giavazzi e Pagano (1988a). Per una critica all'interpretazione disciplinare dello SME, che e' basata sul "prestito della credibilita' tedesca alle autorita' monetarie dei Paesi a valuta piu' debole, si veda il recente Fratianni e von Hagen (1989). Essi sostengono, invece, un'interpretazione strumentale e cooperativa dello SME, forse piu' vicina agli intendimenti iniziali che abbiamo piu' sopra attribuito ai tedeschi, desiderosi di costituire uno "shock absorbing device" (Fratianni e von Hagen, pp.4-5) atto a frenare la polarizzazione sul marco dei disturbi alla domanda di dollari, "uniformando la distribuzione del loro impatto fra i Paesi membri" (p.48. Nostre traduzioni).??

(4)- Sul "trade-off" fra liberta' e stabilita' dei cambi in presenza di differenziali di inflazione, si veda, ad esempio, Padoa Schioppa (1982) e Bruni e Monti (1986).

(5)- Giavazzi e Pagano (1988b).

(6)- Per un'analisi teorica di tale funzione si veda Bruni e Giavazzi (1987), par.3.

(7)- Si può sostenere che la rimozione dei controlli valutari italiani, insieme a quella avvenuta in Francia e un poco dappertutto in Europa e nel mondo, ha favorito la stabilità del marco, perchè ha contribuito a ridurre la sua polarizzazione rispetto al dollaro. Questa era in gran parte dovuta al fatto che i controlli (anche se orientati, in modo asimmetrico, a frenare le uscite di capitali) rendevano indisponibili, illiquide, insostituibili, le valute protette, per chi cercasse contropartite ad acquisti o vendite di dollari, che avvenivano perciò prevalentemente contro marco: si veda il cap.6 di Giavazzi e Giovannini (1989). A questo fine è invece oggi possibile, ad esempio, vendere e comprare lire, affrontando, per tali transazioni, costi, tempi e incertezze più ragionevoli e approfittando anche del mercato dell'eurolira che, meglio collegato al mercato monetario interno, si è fatto più spesso e liquido.

(8)- Si veda OECD (1989c), tav.R16, R17 e R18. Fatta 100 l'occupazione nel 1978, dieci anni dopo essa risultava pari a 108 in Italia, 102 in Germania.

(9)- Economist (1989b). E' noto come gli squilibri regionali possano costituire un problema per l'unificazione monetaria: si veda Delors (1989).

(10)- Fra il 1985 e il 1988, la quota dell'avanzo globale della bilancia commerciale tedesca nei confronti degli Stati Uniti e' passata dal 32% al 13%, quella nei confronti della CEE, dal 12% al 25%, quella nei confronti dell'Italia, dal 6% al 9% circa (IMF, Direction of Trade Statistics).

(11)- L'alto sfruttamento degli impianti, il ridimensionamento degli esuberi di personale e le avvenute riorganizzazioni produttive vanno riducendo, in molti settori dell'industria italiana, i margini per ulteriori aumenti di produttività. Nel frattempo la produttività tedesca ha preso a crescere brillantemente.

(12)- "Passi isolati in campo monetario sovraccaricherebbero la politica monetaria e, col tempo, distruggerebbero la credibilità del processo di unificazione", Poehl (1989), p.155 (nostra traduzione).

(13)- Il Comitato ha, fra l'altro, ritenuto inopportuno il ricorso alla "strategia della moneta parallela quale mezzo per accelerare il processo di unione monetaria", Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989), par.47, p.33 (nostra traduzione).

(14)- Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989), par.32, pp.25-6.

(15)- La letteratura teorica sulle relazioni fra politiche di bilancio e tassi di cambio e' molto ricca e, per certi aspetti, contraddittoria. Nel complesso emerge pero', per varie vie, l'incompatibilità fra persistenti divergenze fiscali e sostenibilità dei cambi fissi. Una breve rassegna della questione e' esposta, ad esempio, in Bini Smaghi (1989).

(16)- Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989), par. 30, p.24. Fra i sostenitori della tesi che i cambi fissi attenuano la disciplina fiscale e' Roland McKinnon : "If Mr. McKinnon is right, the case against currency union may be that it grants too much fiscal freedom, not too little", Economist (1989a).

(17)- Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989), par. 34, p.29.

(18)- Ad esempio, Kloten (1989) e Vaubel (1989): si veda la citazione di Thygesen (1989b), p.30.

(19)- "Monetary discipline in the system may have loosened as a direct consequence of super-imposing free capital on the asymmetric model of coordination that had served the EMS so well during the phase of disinflation", Bini Smaghi e Micossi (1989), p.26.

(20)- § 20 del Rapporto Delors.

(21)- Si veda l'intervento con cui Poehl (1988) aveva preannunciato le caratteristiche della banca centrale tedesca che

avrebbero dovuto essere trasferite a quella europea.

(22)- Si veda Ciampi (1989) e Thygesen (1989a).

(23)- Si veda, ad esempio, Baltensperger e Dermine (1987), Bruni e Rovelli (1989), Goodhart (1989), Horrigan (1988), Kneeshaw e Van den Bergh (1989), cap. VI.

(24)- I coefficienti di riserva nazionali sono oggi, in certi casi, troppo elevati (e fra di essi quello italiano e' il piu' alto, quello tedesco e' considerevole) e comunque troppo diversi; hanno una evidente funzione di tassazione implicita delle banche e non devono continuare ad essere considerati semplici strumenti di controllo monetario destinati a sfuggire non solo all'armonizzazione, ma anche al mutuo riconoscimento.

(25)- Il Rapporto Delors tiene conto del "fatto che il bilancio centrale della Comunita' e' destinato a rimanere una parte molto piccola del totale della spesa pubblica" europea: Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989), par.30, pp.23-4, nostra traduzione.

(26)- Anche se il loro ruolo non sembra chiaramente contemplato nell'"operational framework" delineato da Ciampi (1989).

(27)- Si veda Branson (1989), sez.V, pp.17-8.

(28)- Le autorevoli e preziose pressioni della Germania perche' l'Italia facesse entrambe le cose, hanno a volte mostrato qualche incertezza e contraddittorietà nell'indicarci la giusta precedenza: si veda Monti (1986), p.503.

(29)- Che riguarda piu' da vicino la III sessione di questo Gruppo di Lavoro del Convegno.

(30)- Certamente troppo alte, ad esempio, le aliquote del 30% sugli interessi dei depositi bancari in lire in Italia; probabilmente troppo basse quelle, nulle, vigenti sugli interessi dei depositi e delle obbligazioni in Germania.

(31)- Si veda OECD (1989c), tavola 33, p.119. Ancora maggiori le differenze fra le incidenze del debito pubblico netto (tavola 34, ibidem) che e' pari al 95% dei PIL in Italia, contro il 23% in Germania, il 32% nella media del G7 e il 42% nella media europea.

(32)- Si veda la nota 15.

(33)- Si veda il par.1 e la Figura 4.

(34)- Per una cronologia e una sintesi dei provvedimenti di liberalizzazione, interna ed esterna, adottati in Italia, si veda Bruni (1989).

(35)- Si veda quanto detto nel par.1 (e la Figura 8) a proposito dell'andamento del costo reale relativo del lavoro per unita' di prodotto in Italia.

(36)- Va comunque sottolineato che non deve trattarsi di provvedimenti puramente congiunturali, ma anche di rilevanti modifiche strutturali ai meccanismi che determinano le spese e le entrate, dalle quali consegua un freno al disavanzo anche nei prossimi anni. Circa la dimensione complessiva dell'aggiustamento, si calcola che il rapporto fra il debito e il prodotto nazionale potrebbe stabilizzarsi se il fabbisogno, al netto degli interessi, oggi pari a circa il 3% del prodotto nazionale, si convertisse in un avanzo almeno entro il 1992; si veda, ad esempio, Monti, Padoa Schioppa e Spaventa (1989).

(37)- Si veda Monti (1989b).

(38)- Giavazzi (1989).

(39)- Si veda il par.2 e la nota 16.

(40)- Si veda Monti (1989b), punto 4, p.2.

(41)- Si veda Ministero del Tesoro (1989).

(42)- Si veda l'ultimo capoverso del par.2 e la nota 30.

(43)- Monti (1989a).

(44)- Si veda il par.2 e la nota 19.

(45)- La tradizionale ricetta alla McKinnon (1977).

(46)-Si veda la regola di coordinamento proposta, ad esempio, da Russo e Tullio (1988, §4b e pp.332-3). Giavazzi e Spaventa (1989) avanzano l'idea che nella fase attuale converrebbe addirittura capovolgere il sistema, centrandolo sui Paesi con domanda interna più vivace, come l'Italia, che in effetti attuano già una politica di sterilizzazione, mentre la Germania dovrebbe adeguarsi, passando ad un ruolo di "follower".

(47)- Si veda, ad esempio: Deutsche Bundesbank (1989a), p.39: " Per tre anni consecutivi l'obiettivo monetario è stato superato....Ciò può implicare un rischio potenziale per la stabilità del marco"; OECD (1988), p.77: "Prosegue lo sconfinamento dagli obiettivi monetari....Chiaramente vi sono limiti a quanto ciò possa continuare senza mettere a rischio la credibilità della Bundesbank"; Kahn e Jacobson (1989), p. 23 e 27: "Sembra che la Bundesbank desideri togliere enfasi per lunghi periodi al suo obiettivo primario di controllare l'inflazione. passato, ad aver successo nel controllare l'espansione monetaria". Nostre traduzioni.

(48)- Si veda Deutsche Bundesbank (1989a), pp.42-3.

(49)- Si veda Deutsche Bundesbank (1989b), pp.5-6 e OECD (1989a), pp.43,45 e 61.

(50)- Un recente studio del Fondo Monetario Internazionale conclude così la sua analisi dei problemi attuali della politica

economica tedesca: "Quanto alle politiche macroeconomiche, per quanto uno possa cavillare sul tasso di crescita dell'offerta di moneta o sulla scelta di tempo nella riduzione e nella riforma delle imposte, non troviamo alcun importante errore nella formulazione e nella messa in atto delle politiche, tale da spiegare gli squilibri esistenti. Molto piu' nette sono le nostre conclusioni sulle politiche microeconomiche. Vi e' una miriade di rigidita' e di disincentivi nel mercato del lavoro, in agricoltura, nel settore minerario, cantieristico, in quello del ferro e dell'acciaio, nel tessile, nell'aviazione commerciale, nelle assicurazioni, nel commercio al dettaglio, nelle telecomunicazioni, nei servizi professionali. A questi si aggiungono politiche distorsive in termini di tasse, sussidi e barriere commerciali. Il tutto gioca un ruolo significativo nel soffocare il ritmo di crescita della produzione, degli investimenti e dell'occupazione, e nel ridurre la capacita' dell'economia tedesca di rispondere ai segnali del mercato." : Lipschitz, Kremers, Mayer e McDonald (1989), p.1 (nostre sottolineature e traduzione).

(51)- Si veda OECD (1989b), p.43.

(52)- Si veda OECD (1988), pp.68 e segg.; OECD (1989a), pp.55-59 e, in particolare, la Tav.22; OECD (1989b). Si vedano inoltre Burda e Sachs (1987), Kreile (1988), Soltwedel (1988), Lipschitz, Kremers, Mayer e McDonald (1989), Mayer (1989), Kahn e Jacobson (1989), in particolare pp. 32-35; Giersch (1989).

(53)- "Nel suo interesse per il completamento del mercato interno il Governo tedesco ... lo vede come una logica estensione delle politiche nazionali dell'offerta", Kreile (1988), p.32, nostra traduzione.

(54)- "Nonostante l'investimento in credibilita' fatto dopo il primo shock petrolifero, la Bundesbank non ne ha beneficiato in occasione del secondo. Il costo occupazionale della stretta monetaria è rimasto alto....(In presenza di rigidità dell'offerta) non è detto che la reputazione nella lotta all'inflazione riduca il costo della disinflazione in termini di disoccupazione": Kahn e Jacobson (1989), p.32 e 35, nostra traduzione.

(55)- Si veda, in particolare, l'analisi di Mayer (1989), che conclude: "Rigidità sul mercato del lavoro, regolamentazioni e politiche protezionistiche, si combinano creando un ambiente dove l'apprezzamento del cambio minaccia seriamente lo sviluppo economico e l'occupazione. Senza tali distorsioni e con appropriate politiche macroeconomiche, l'economia reagirebbe positivamente ad una rivalutazione del cambio, con un aumento dell'occupazione, della produzione, del reddito reale e dell'assorbimento, e una riduzione dei prezzi e dell'avanzo con l'estero.", p.463 (nostra traduzione). In effetti la rivalutazione ha conseguenze necessariamente depressive solo in un'analisi di equilibrio parziale, che si limiti a considerare la contrazione della domanda estera netta. In una prospettiva di equilibrio generale gli aggiustamenti dal lato dell'offerta possono invece indurre un risultato complessivamente espansivo:

si veda, ad esempio, Guitian (1976).

(56)- Si veda in particolare, Burda e Sachs (1987).

(57)- Padoa Schioppa (1988), p.53*.

(58)- Si veda, ad esempio, Steinherr e Huveneers (1989).

(59)- Si veda Monti e Porta (1989).

(60)- Una preziosa e sintetica discussione comparatistica dei sistemi alternativi di "corporate governance" e' in Charkham (1989).

Riferimenti bibliografici

Baltensperger E., Dermine J., 1987, "Banking deregulation in Europe", *Economic Policy*, 4, April.

Bini Smaghi L., 1989, "Fiscal Prerequisites for Further Monetary Convergence in the EMS", Banca d'Italia, datt.

Bini Smaghi L., Micossi S., 1989, "Managing Exchange Markets in the EMS with Free Capital", Conference on: The European Monetary System in the 1990s, Bank of Greece and CEPS, Athens, August 31-September 2.

Branson W.H., 1989, "Financial Market Integration and Monetary Policy in 1992", Draft for Conference on: Financial Regulation and Monetary Arrangements after 1992, Mastrand, September.

Bruni F., 1989, "Banking and Financial Reregulation Towards 1992: The Italian Case", Conference on: European Banking after 1992, INSEAD and Salomon Brothers Center, New York, February and April.

Bruni F., Giavazzi F., 1987, "Debito pubblico, debito estero e protezionismo valutario", in: F.Bruni (a cura di), *Debito pubblico e politica economica in Italia*, Collana Giorgio Rota, SIPI, Roma.

Bruni F., Monti M., 1986, "Protezionismo valutario e integrazione internazionale", in: T.Padoa-Schioppa (a cura di), *Il sistema dei cambi, oggi*, Il Mulino, Bologna.

Bruni F., Rovelli R., 1989, "Riserva obbligatoria, politica monetaria e integrazione europea del sistema bancario italiano", *Quaderni di Osservatorio Economico*, n.2, Cassa di Risparmio di Torino.

Burda M.C., Sachs J.D., 1987, "Institutional Aspects of High Unemployment in the Federal Republic of Germany", Working Paper No. 2241, National Bureau of Economic Research, Cambridge, May.

Charkham J., 1989, "Corporate Governance and the Market for Control of Companies", Panel Paper No.25, Bank of England, March.

Ciampi C.A., 1989, "An Operational Framework for an Integrated Monetary Policy in Europe", in: Collection of Papers submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Office for Publications of the European Communities, Luxembourg, pp. 225-32.

Committee for the Study of Economic and Monetary Union, 1989, "Report on Economic and Monetary Union in the European Community", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Delors J., 1989, "Regional Implications for Economic and Monetary Integration", in: Collected Papers submitted to the Committee for

the Study of Economic and Monetary Union, Office for Publications of the European Communities, Luxembourg, pp. 81-89.

Deutsche Bundesbank, 1989a, "Report for the Year 1988".

Deutsche Bundesbank, 1989b, "Monthly Report", vol. 41, no.8, August.

Economist (The), 1989a, "What the gold standard did", April 22, p.65.

Economist (The), 1989b, "Regional Mismatch", July 29, p.59.

Fratianni M., von Hagen J., 1989, "The European Monetary System Ten Years After", datt. in corso di pubblicazione in: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, vol.32, Spring 1990.

Giavazzi F., 1989, "Manovra in Banda Stretta", Il Sole-24 Ore, 26 Settembre.

Giavazzi F., Giovannini A., 1989, "Limiting Exchange Rate Flexibility: the European Monetary System", MIT Press.

Giavazzi F., Pagano M., 1988a, "The Advantage of Tying One's Hands: EMS Discipline and Central Bank Credibility", European Economic Review, 32, pp.1055-1082.

Giavazzi F., Pagano M., 1988b, "Capital Controls and the European Monetary System", in: Fair e de Boissieu (a cura di), International Monetary and Financial Integration: the European Dimension, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Giavazzi F., Spaventa L., 1989, "The New EMS", Conference on: The European Monetary System in the 1990's, Bank of Greece and CEPS, Athens, August 31-September 2.

Giersch H., 1989, "Europe's Prospects for the 1990s", Economic Papers, No. 76, EEC, May.

Goodhart C., 1989, "Bank Reserve Requirements and Monetary Control", Quaderni di Osservatorio Economico, n.2, Cassa di Risparmio di Torino.

Guitian M., 1976, "The Effects of Changes in the Exchange Rate on Output, Prices and the Balance of Payments", Journal of International Economics, vol. 6, pp.65-74.

Horrigan B.R., 1988, "Are Reserve Requirements Relevant for Economic Stabilization?", Journal of Monetary Economics, 23, January, pp.97-105.

Johnson H., 1973, "The Exchange-Rate Question for a United Europe", in: M.B.Krauss (a cura di), The Economics of Integration, London, George Allen & Unwin.

Kahn G.A., Jacobson K., 1989, "Lessons from German Monetary

Policy", Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City, April, pp. 18-35.

Kloten N., 1989, "Der 'Delors-Bericht'", Europa Archiv, 44:9, pp.251-60.

Kneeshaw J.T., Van den Bergh P., 1989, "Changes in Central Bank Money Market Operating Procedures in the 1980s", BIS Economic Papers, No.23, Basle, January.

Kreile M., 1988, "West Germany in the International Political Economy: Model, Villain or Scapegoat ?", mimeo, November.

Lipschitz L., Kremers J., Mayer T., McDonald D., 1989, "The Federal Republic of Germany: Adjustment in a Surplus Country", Occasional Paper No.64, International Monetary Fund, Washington, January.

Mayer T., 1989, "Economic Structure, the Exchange Rate, and Adjustment in the Federal Republic of Germany. A General Equilibrium Approach", IMF Staff Papers, vol 36, No.2, June, pp.435-463.

McKinnon R., 1977, "Beyond Fixed Parities: the Analytics of International Monetary Arrangements", in: R.Aliber (a cura di), The Political Economy of Monetary Reform, MacMillan, London.

Melitz J., 1988, "Monetary Discipline and Cooperation in the European Monetary System: A Synthesis", in: F.Giavazzi, S.Micossi e M:Miller (a cura di), The European Monetary System, CEPR, Cambridge University Press.

Ministero del Tesoro, 1989, "Rapporto conclusivo del Comitato Scientifico Consultivo sul Debito Pubblico", datt., Roma, Luglio.

Monti M., 1986, "Integration and Financial Markets in Europe", in: H.Giersch (a cura di), Free Trade in the World Economy - Towards an Opening of the Markets, J.M.B.Mohr (Paul Siebeck), Tubingen.

Monti M., 1989a, "E il Governatore poi disse al Ministro ...", Corriere della Sera, 2 Giugno.

Monti M., 1989b, "Cinque punti per l'Italia", Corriere della Sera, 26 Settembre.

Monti M., Padoa Schioppa T., Spaventa L., 1989, Disavanzo e Debito Pubblico, in: AA.VV., Il Mercato Unico Europeo e l'Italia - Materiali per la preparazione al 1992, datt. Roma, Giugno.

Monti M., Porta A., 1989, "Finance, Industry and Public Sector: The Issue of Separation in Italy", Conference on: The Separation of Industry and Finance and the Specialization of Financial Intermediaries, Centre for Monetary and Financial Economics, Universita' Bocconi, Milano, March 10.

OECD, 1988, "Germany", OECD Economic Surveys, Paris, July.

OECD, 1989a, "Germany", OECD Economic Surveys, Paris, July.

OECD, 1989b, "Economies in Transition. Structural Adjustment in OECD Countries", Paris.

OECD, 1989c, "Economic Outlook", No.45, June.

Padoa Schioppa T., 1982, "I mercati europei dei capitali fra liberalizzazione e restrizioni", Bancaria, Giugno.

Padoa Schioppa T., 1988, "Sistema finanziario e regolamentazione", Bollettino Economico, N.11, Banca d'Italia, Ottobre.

Poehl K.O., 1988, "Prima della Banca facciamo l'Europa", Il Sole 24 Ore, 6 maggio.

Poehl K.O., 1989, "The Future Development of the European Monetary System", in: Collection of Papers submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, pp.129-155.

Russo M., Tullio G., 1988, "Monetary Policy Coordination within the European Monetary System: Is There a Rule ?", in: F.Giavazzi, S.Micossi and M.Miller (a cura di) , The European Monetary System, Cambridge University Press.

Soltwedel R., 1988, "Employment Problems in West Germany - The Role of Institutions, Labor Law, and Government Intervention", Carnegie Rochester Conference on Public Policy, vol. 28, Spring, pp 153-219.

Steinherr A., Huveneers C., 1989, "Universal Banking: A View Inspired by German Experience", Conference on: The Separation of Industry and Finance and the Specialization of Financial Intermediaries, Centre for Monetary and Financial Economics, Universita' Bocconi, Milano, March 10.

Thygesen N., 1989a, "A European Central Banking System - Some analytical and operational considerations", in: Collection of Papers submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, pp.157-75.

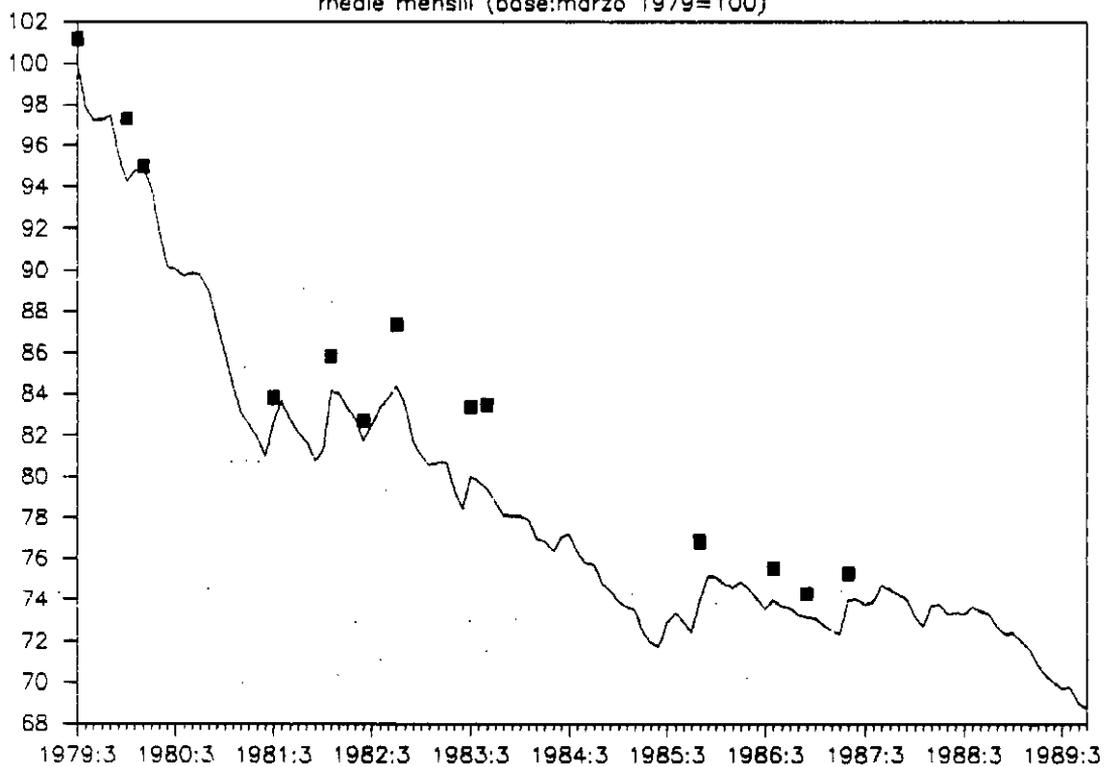
Thygesen N., 1989b, "Institutional Developments in the Evolution from EMS towards EMU", Conference on: The European Monetary System in the 1990s, Bank of Greece and CEPS, Athens, August 31-September 2.

Vaubel R., 1989, "Uberholte Glaubenssatze", Wirtschaftsdienst 1989/vi, pp.276-79.

FIGURA 1

INDICE CAMBIO REALE LIRA/MARCO

medie mensili (base:marzo 1979=100)



— cambio reale

deflatore: prezzi al consumo

■ parità reali in
corrispondenza dei
riallineamenti SME.

FONTE: elaborazioni su dati DRI

FIGURA 2

DIFFERENZIALE DEI TASSI DI INTERESSE REALI TRA ITALIA E GERMANIA

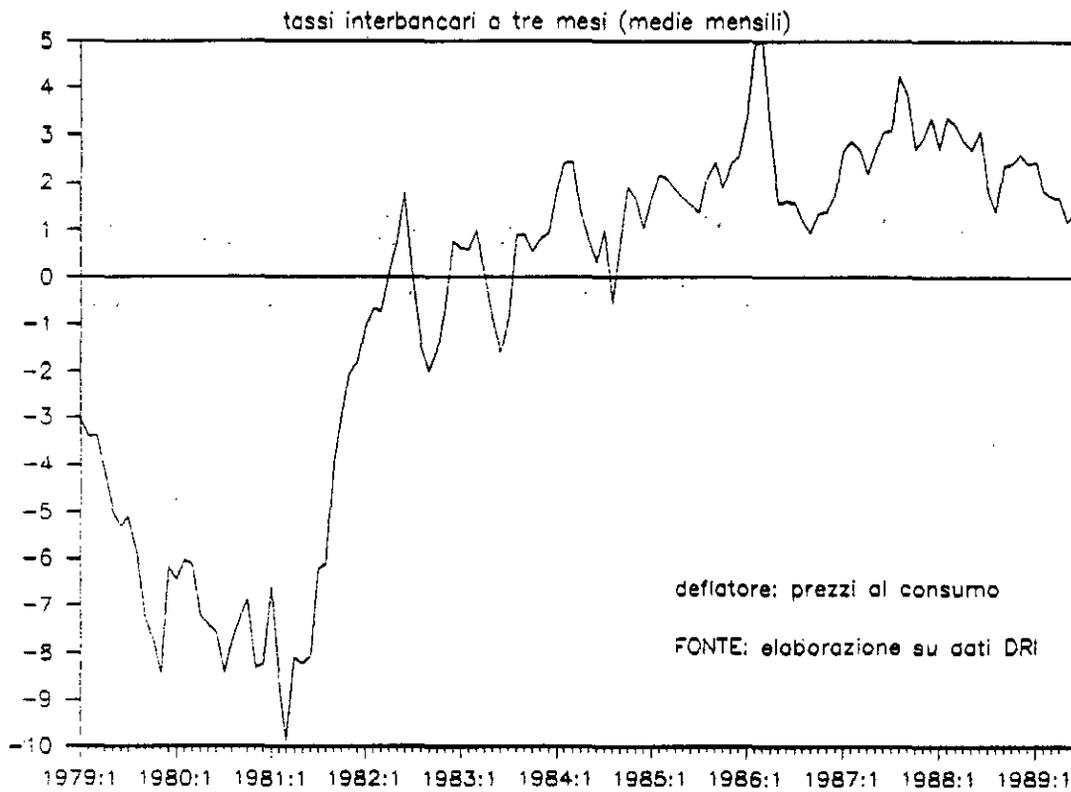


FIGURA 3

DIFFERENZIALE COPERTO DEI TASSI DI INTERESSE TRA ITALIA E GERMANIA

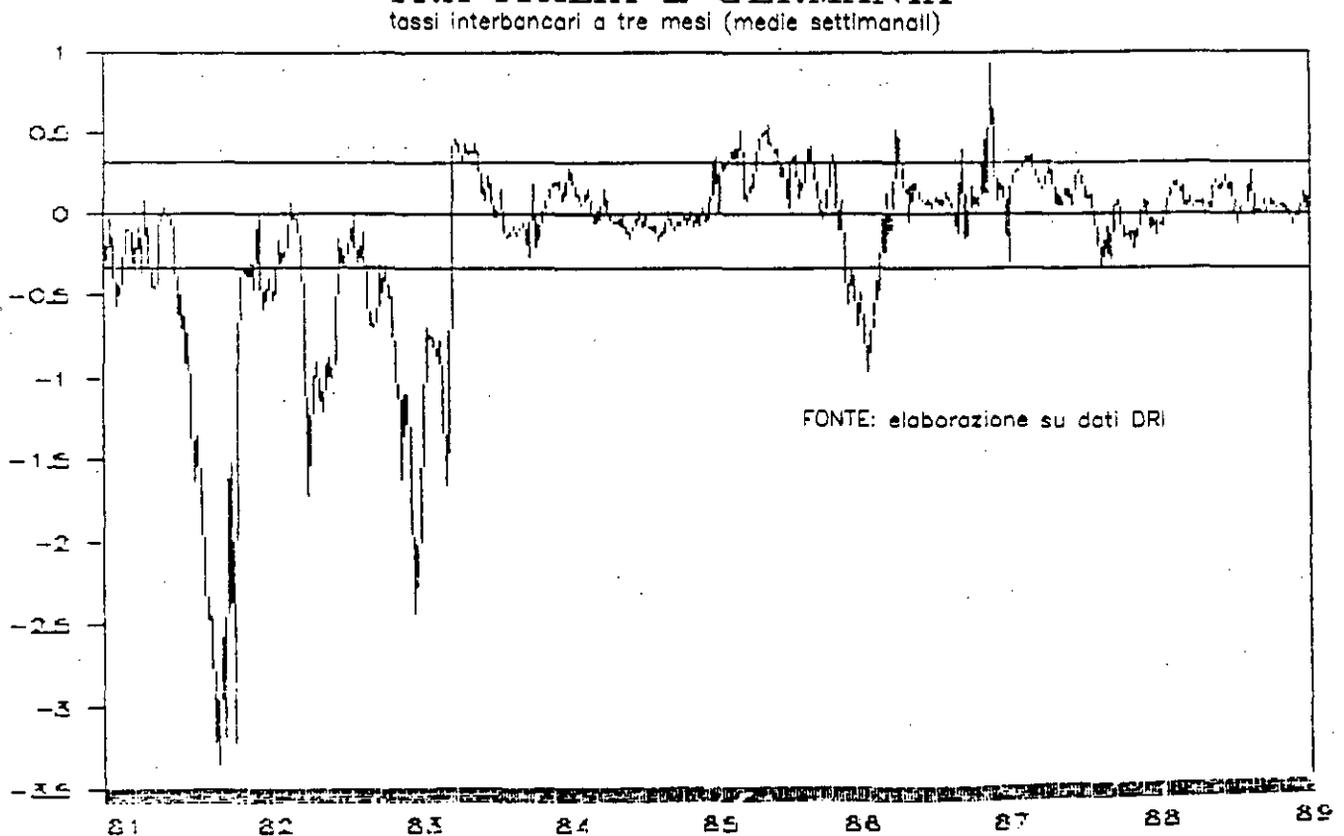
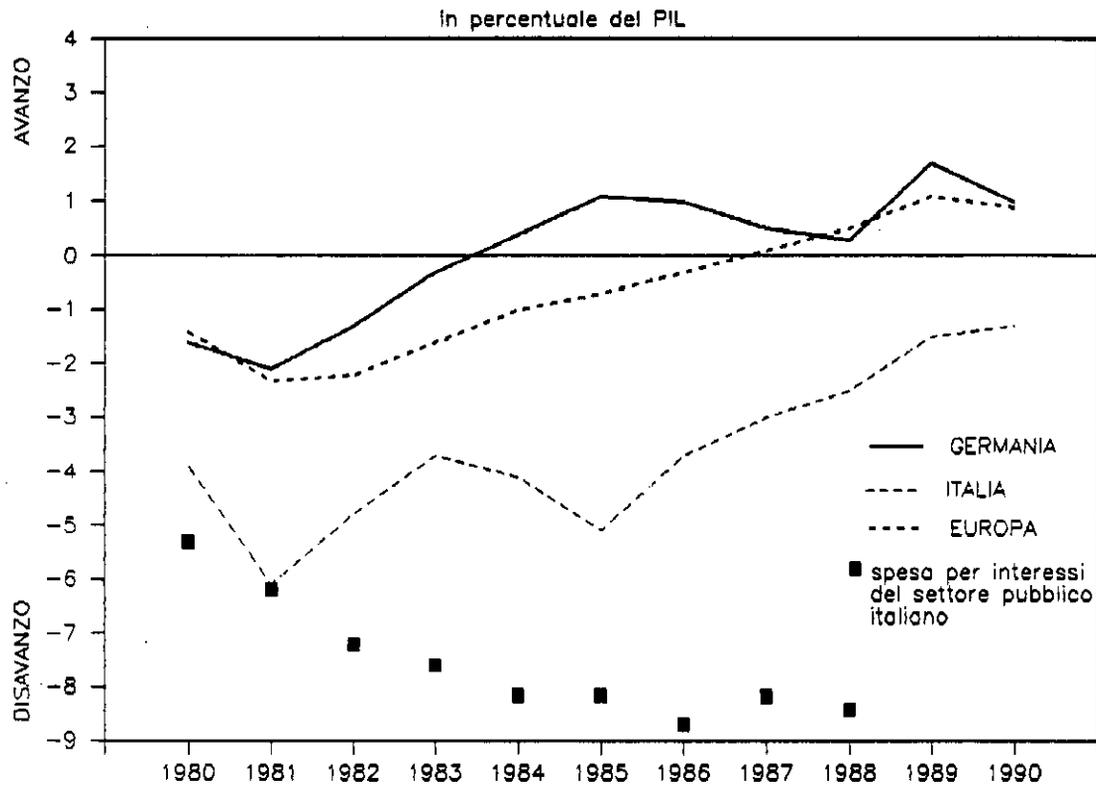


FIGURA 4

DISAVANZO PRIMARIO DEL SETTORE PUBBLICO



FONTI: OCSE, 1989-90:previsioni; Banca d'Italia

VARIAZIONE MEDIA DEL SALDO DI BILANCIO RISPETTO AL PIL
(-:espansione fiscale, +:restrizione fiscale)

	depurato dall'effetto di:			
	ciclo		ciclo e inflazione	
	ITALIA	GERMANIA	ITALIA	GERMANIA
1979-84	-0.40	+0.33	-0.13	+0.38
1985-88	+0.44	-0.27	+0.75	-0.30

FONTE: elaborazioni su dati OCSE-Banca d'Italia

FIGURA 5

INFLAZIONE DEI PREZZI AL CONSUMO

FONTE: OCSE; 1989-90: previsioni

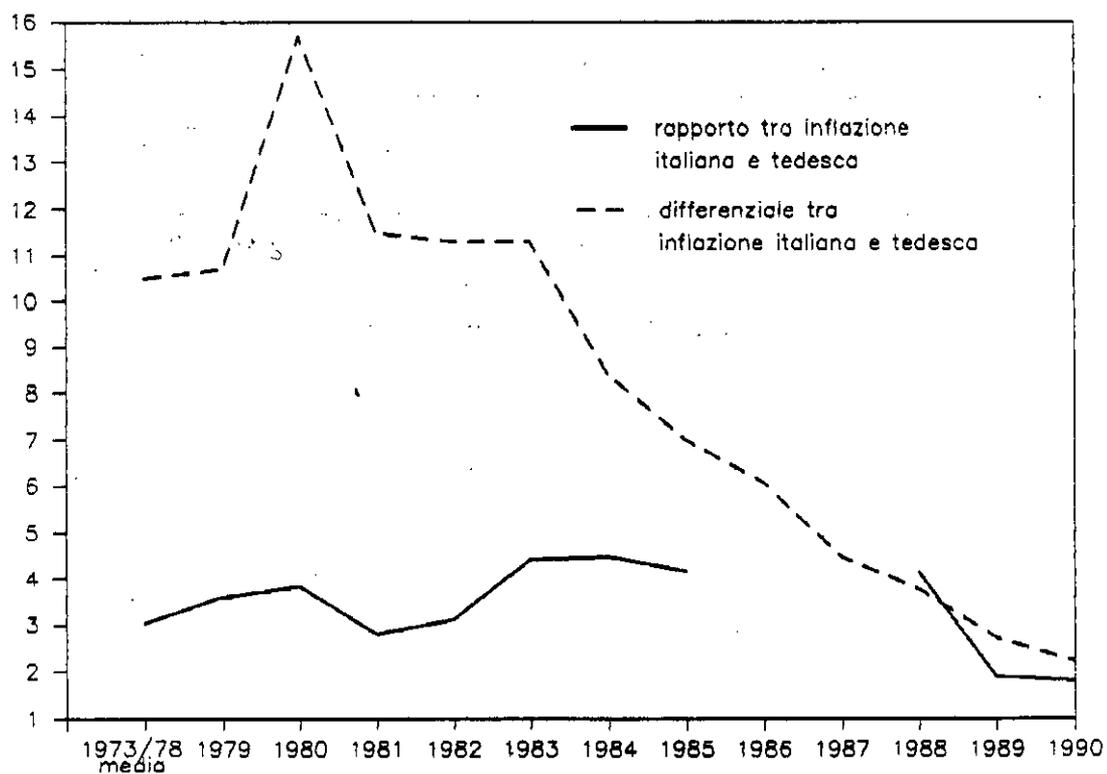
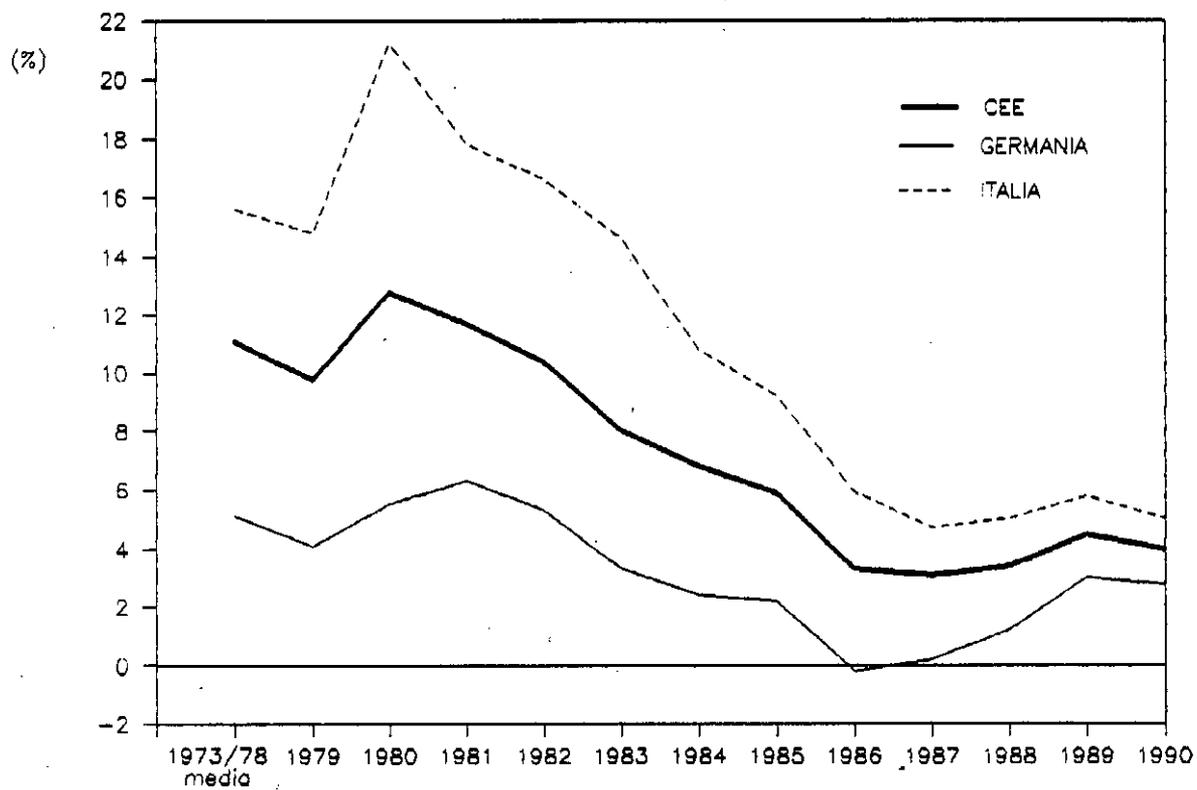
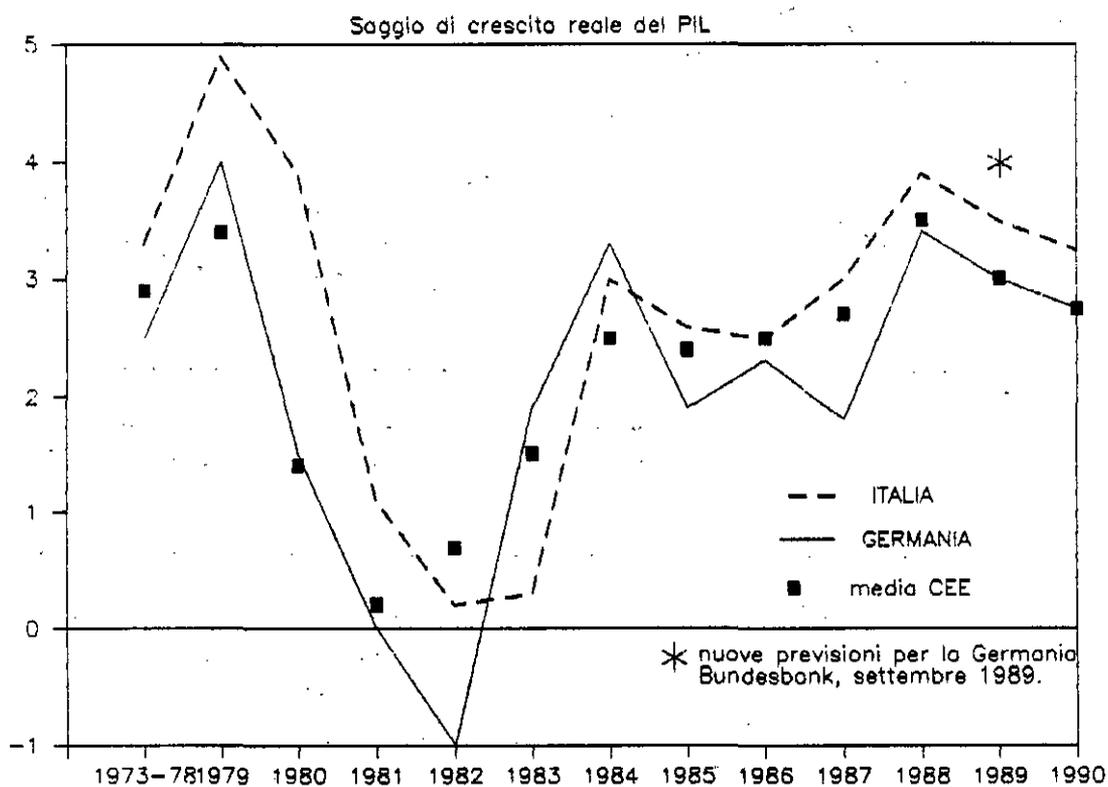


FIGURA 6

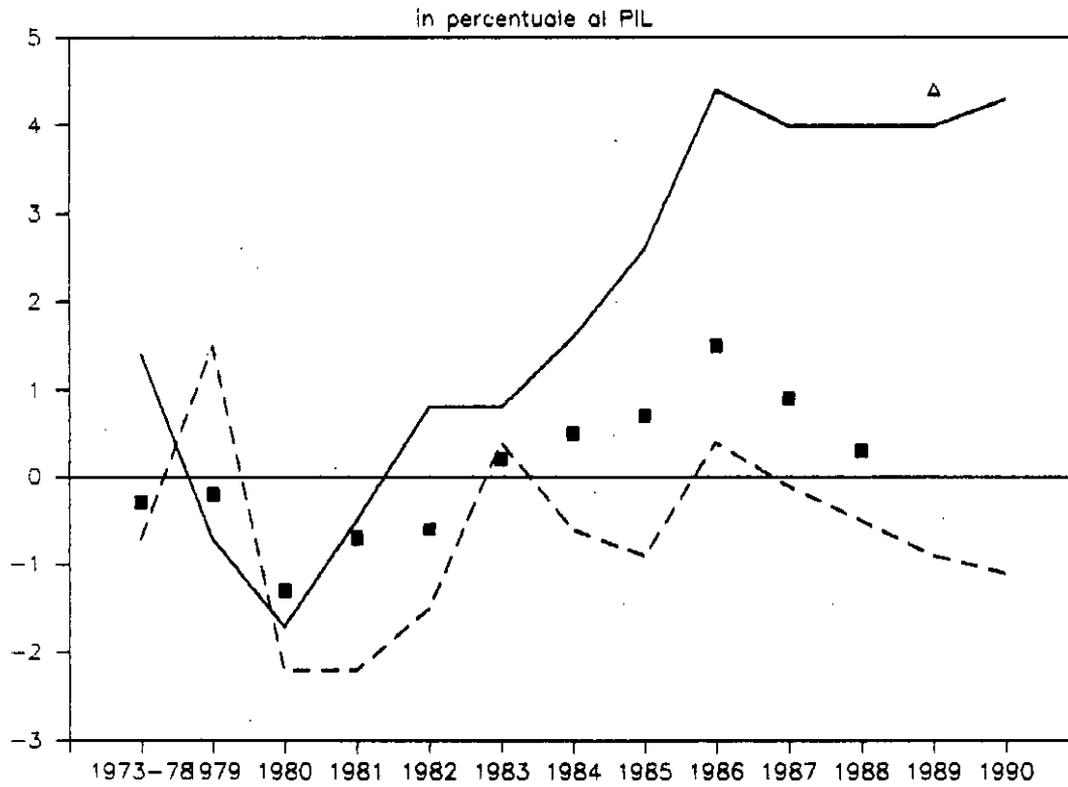
CRESCITA



FONTE: OCSE; 1989-90:previsioni

FIGURA 7

PARTITE CORRENTI
DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI



FONTE: OCSE, 1989-90: previsioni

--- ITALIA

— GERMANIA

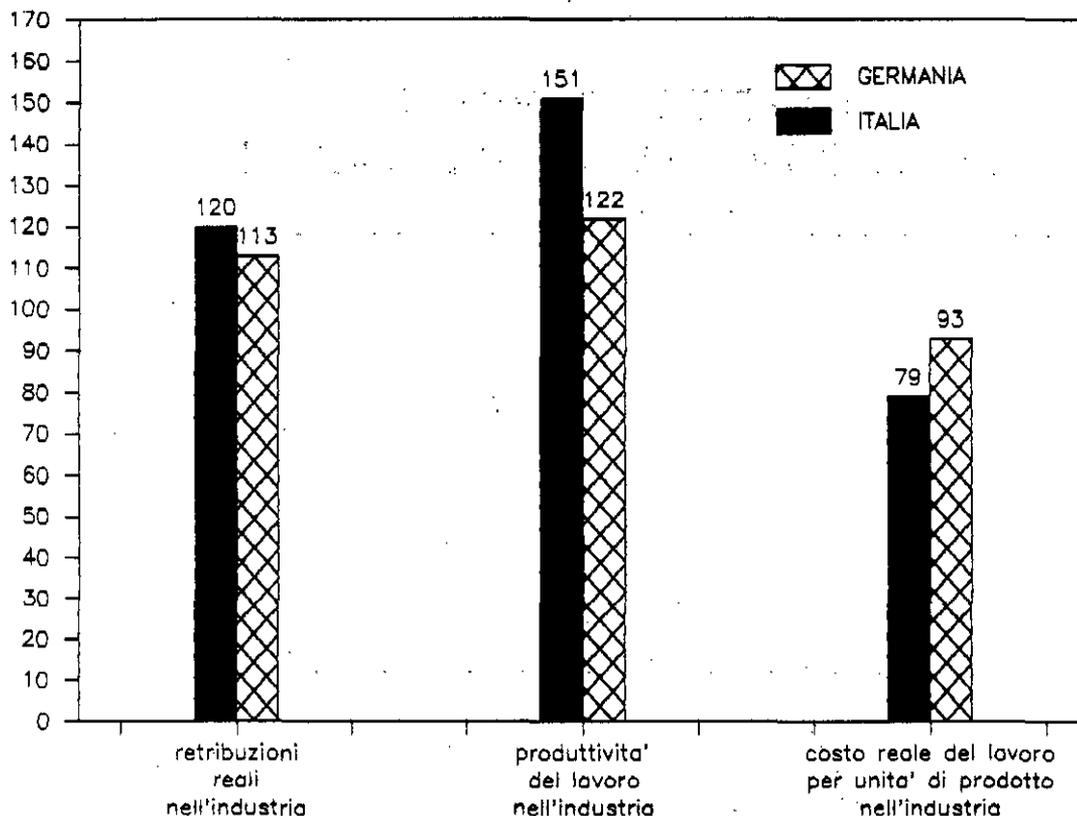
■ media CEE

△ nuove previsioni per la Germania
Bundesbank, settembre 1989

FIGURA 8

SALARI, PRODUTTIVITA', COSTI E RAGIONI DI SCAMBIO

Indici medi 1988, 1978=100



Cambio lira/marco, 1988

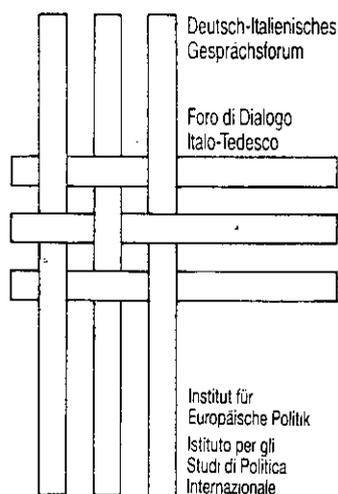
	1978=100	1980=100	1983=100
nominale	175	157	125
reale su prezzi al consumo	76	84	94
reale con costi del lavoro per unità di prodotto	89	93	106
reale con prezzi all'ingrosso	84	91	92
reale con valori medi unitari all'esportazione	...	98	106

FONTE: elaborazioni su dati Banca d'Italia

COMPETIZIONE, RISTRUTTURAZIONE, SVILUPPO E INTEGRAZIONE INTERNAZIONALE DELL'INDUSTRIA EUROPEA

Prof. Fabrizio ONIDA

Docente di Economia Internazionale
nell'Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano
Membro del Comitato di Direzione dell'ISPI



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro III:

Integrazione economica e finanziaria

Indice

Premessa

Effetti su dimensioni d'impresa e struttura di mercato

Effetti su investimenti diretti all'estero (IDE), accordi e reti di imprese intra-CEE

Investimenti e accordi con imprese extra-europee

Apertura commerciale, specializzazione verso l'esterno e inseguimento tecnologico dell'Europa

Modelli di specializzazione e distribuzione dei "gains from trade" fra i paesi membri della CEE

Implicazioni di politica per lo sviluppo regionale, tecnologico e della concorrenza

Sommario e conclusioni

Note

Grafici

Tavole

Riferimenti bibliografici

Premessa

1. Nella prima meta' degli anni '80, timori di una incipiente "Eurosclerosi" non erano infrequenti in molti ambienti politici, economico-finanziari e accademici del vecchio Continente. La fine degli anni '80 vede ormai pienamente innescato un processo di radicale ri-progettazione e rilancio di un grande mercato europeo, processo che Joseph Schumpeter (1942) non avrebbe probabilmente esitato a definire di "distruzione creatrice". Infatti, pur non sottovalutando il potere negoziale di un'anima centralistico-regolatoria e protezionistico-garantista, contro cui i massimi responsabili dell'attuale governo inglese ripetutamente cercano di mettere in guardia, non v'e' dubbio che il processo "Europa 1992" rappresenti una potente iniezione di energia competitiva nell'economia internazionale, non solo in Europa. Nella logica del "Single European Act", esplorata analiticamente in CEC (1988) e nel ponderoso lavoro preparatorio del cosiddetto "Rapporto Cecchini" (24 studi raccolti in tre volumi), ridurre i "costi della non Europa" implica rilanciare una logica di sviluppo, efficienza, innovazione e cooperazione.

E' una logica complessa che il "mainstream" del pensiero economico fa qualche fatica ad accettare e cogliere nella sua pienezza, pur nella ricchezza e nella raffinatezza dei modelli e delle teorie elaborate dell'era post-keynesiana e post-schumpeteriana.

La sfida del 1992 sta in una affascinante ma assai impegnativa miscela di efficienza statica e insieme dinamica, che investe il mercato e insieme le istituzioni che regolano il mercato stesso.

2. L'efficienza statica, o "allocativa", discende dall'abbattimento di barriere allo scambio (fisiche, tecniche, fiscali e finanziarie), che a sua volta genera riduzione di costi, di rendite monopolistiche, di prezzi e conseguenti aumenti di reddito reale, domanda, produzione, occupazione e produttività, a livello sia micro che macroeconomico: si vedano i due ormai famosi schemi e "flowcharts" del Rapporto 1992 (Figg.1, 2) (1).

Al tempo stesso, come suggerisce particolarmente la Fig.1, il completamento del mercato interno comporta una crescita di efficienza dinamica: pressione competitiva che induce innovazione di prodotti e processi e conseguente crescita qualitativa e quantitativa della domanda, economie di scala di Ricerca-Sviluppo e progettazione, apprendimento cumulativo dei produttori e degli utilizzatori-consumatori, caduta di mercati protetti o "captive" e conseguente eliminazione di imprese inefficienti e non

innovative' (2).

E' su questi ultimi benefici di efficienza dinamica e di ristrutturazione innovativa che desidero concentrare l'attenzione nella mia relazione, mettendo al centro dell'analisi il sistema industriale europeo e la sua integrazione interna e internazionale.

3. Prima vorrei solo telegraficamente ricordare che tutto questo processo di rilancio competitivo, di distruzione creatrice imperniato sull'industria puo' verificarsi - come forse oggi non e' ancora pienamente compreso dagli amministratori della cosa pubblica e dai politici nei diversi paesi - solo in parallelo a un profondo processo di razionalizzazione, efficienza e innovazione nei servizi e nelle regole di governo dell'economia. In ultima analisi, lo sviluppo dell'industria europea chiama in causa il miglioramento del quadro ambientale entro cui le imprese fanno le proprie scelte di investimento, di crescita, di difesa e aumento delle quote di mercato, giocano cioe' la propria "performance" economica.

Fra i tratti qualificanti di questo progresso nel "quadro ambientale" o macroeconomico, su cui si soffermano altri contributi a questo Forum, vorrei solo richiamare i seguenti:

a) la rinuncia irrevocabile dei governi dei paesi membri alla "tassa dell'inflazione" come strumento occulto di finanziamento dei disavanzi pubblici, con enormi positivi riflessi sulle aspettative inflazionistiche delle imprese: cio' e' implicito - come indicato nel Rapporto Delors - nell'accet-

disciplinava il cambio, ad attuare una consistente liberalizzazione valutaria. Questo risultato non era atteso al principio dello SME. Si poteva anzi pensare che il mantenimento dei controlli sarebbe stato uno degli inevitabili costi dell'accordo, fino a quando l'inflazione fosse rimasta più alta che all'estero (4): in effetti, fino al 1983 i controlli valutari hanno contribuito a frenare la speculazione sui prevedibili riallineamenti della lira (5). La vera funzione del protezionismo era però un'altra: quella di mantenere bassi i tassi di interesse reali e dunque il costo del debito pubblico (6). Ed erano soprattutto i tassi troppo bassi, in definitiva, a rendere temibile la speculazione. Infatti, quando i tassi italiani sono stati portati al loro livello di equilibrio internazionale, la gestione della lira nello SME è stata possibile anche rimuovendo i controlli, nonostante il permanere di un sostanziale differenziale di inflazione rispetto, ad esempio, alla Germania. L'aumento della libertà e della mobilità dei capitali appare chiaramente guardando al differenziale di interesse coperto a termine fra i tassi domestici italiano e tedesco. Prima del 1983 esso era sistematicamente negativo (pari in media a circa 1.5 %); apertasi poi la possibilità di arbitraggi, in varia forma, il differenziale si è, in sostanza, annullato, rientrando nei limiti dei costi di transazione (si veda la Figura 3) (7).

Nel complesso lo SME ha visto convergere le politiche economiche italiana e tedesca. Si sono venute incontro soprattutto le politiche monetarie, anche perchè quella della Germania si è fatta meno restrittiva, e anche tenendo conto dei loro aspetti qualitativi, per cui la deregolamentazione

nei tassi di interesse", crisi del debito dei paesi emergenti, fallimento delle aperture Est-Ovest, crisi energetica con terzo forte rincaro dei prezzi del petrolio).

4. Un'ultima osservazione preliminare sul clima di opinioni dell'industria europea. Come ha reso noto l'indagine-questionario presso piu' di 20.000 imprese, di cui in CEC (1988, cap.8) e nel volume III dei lavori di base, con l'eccezione della Grecia e in minor misura della Francia, il 1992 e' percepito nettamente piu' come sorgente di opportunita' positive che di rischi, per il proprio paese ma soprattutto per la propria impresa. Nella fascia alta dei giudizi ottimistici circa gli effetti del 1992 sull'economia del proprio paese si collocano i paesi del Centro-Nord (il Belgio risultando in assoluto il piu' ottimista), inclusi Regno Unito e Irlanda. In particolare, poi, i paesi classificabili come "blocco del DM" (RFT, Benelux) si caratterizzano rispetto a tutti gli altri per esprimere un giudizio piu' ottimistico sugli effetti-paese che non sugli effetti-impresa. Nettamente il contrario (maggior ottimismo o minor pessimismo a livello microeconomico) vale per Francia, Regno Unito, e ancor piu' per alcuni paesi "periferici" come Italia, Irlanda, Grecia.

Cio' sembra indicare che nei paesi del "blocco del DM", caratterizzati da maggiore stabilita' dei prezzi, non vi sono dunque preoccupazioni che il processo di unificazione economica e monetaria rischi di importare inflazione e instabilita' dal resto della Comunita', come invece ogni tanto si sente dire. E'

un'indicazione interessante e incoraggiante per il grande disegno
del mercato interno.

Effetti su dimensioni d'impresa e struttura di mercato

5. Il primo effetto rilevante del completamento del mercato interno sullo sviluppo dell'industria europea si verifica a livello di struttura dimensionale per imprese, all'interno di ogni settore e di ogni paese.

L'allargamento dei mercati già integrati, e soprattutto la caduta delle molteplici barriere non tariffarie che per molti anni hanno garantito mercati frammentati e "captive", comportano un'accresciuta pressione competitiva: le imprese meno efficienti (grandi e piccole) su ogni singolo mercato nazionale sono spinte ad uscire dalla concorrenza più aggressiva delle importazioni (prima frenate o addirittura quasi escluse, come nel caso dei mercati a domanda pubblica), mentre le imprese più forti sono indotte a penetrare nuovi mercati, nonché a reagire alla maggior penetrazione del proprio mercato nazionale da parte delle imprese più forti dei vicini paesi.

La caduta dei mercati "captive" contribuisce a ridurre il fenomeno della discriminazione dei prezzi (v. supra, nota 1).

6. In molti casi lo "shaking out" delle imprese deboli non significa la scomparsa di stabilimenti, posti di lavoro e attività produttiva, bensì un aumento del grado di concentrazione dell'offerta. Infatti, particolarmente nei casi in cui la dimensione medio-grande dell'impresa debole rende socialmente insostenibile la semplice chiusura degli impianti, la pressione competitiva genera trasferimenti di proprietà e di management,

attraverso varie forme di fusione e acquisizione. Del fenomeno di fusioni-acquisizioni tra imprese di diversi paesi ci occupiamo di seguito. Qui desidero sottolineare come dietro al meccanismo di entrata-uscita dal mercato che caratterizza il processo concorrenziale e il "turnover" delle imprese vi sia in larga parte dei casi un fenomeno di turnover di proprietà e management, naturalmente accompagnato da una ridefinizione di programmi di investimento, da riorganizzazione dei processi e del mix di prodotti, di ri-focalizzazione dei mercati e dei canali distributivi (la cosiddetta efficienza-X di Leibenstein, 1966, ripresa in molta letteratura su "mergers and acquisitions"). In altri termini, il mutamento della struttura dimensionale delle imprese è la risultante complessa di fenomeni di ristrutturazione, fusioni, scorpori, miranti a fornire una proprietà e un management più adeguati e più capaci di valorizzare un patrimonio già esistente di tecnologia, capitale fisso e capitale umano. Patrimonio che in moltissimi casi si trovava impedito ad esprimere la propria potenzialità proprio a causa della insufficiente pressione competitiva esterna sulla proprietà e sul management (6).

7. L'impresa debole uscente non è necessariamente la più piccola, né l'impresa acquirente più forte è necessariamente la più grande. Non è difficile individuare molteplici casi in cui è l'impresa di medie dimensioni e talora di piccola-media dimensione (PMI) che subentra a rilevare intere attività o parti di attività che l'impresa debole uscente non riesce a salvare. Ciò contribuisce a spiegare perché i legami fra struttura

(concentrazione)-condotta-performance risultino spesso alquanto deboli nei lavori empirici di economia industriale ed economia dell'innovazione (7).

Aggiungiamo: l'allargamento del mercato comporta una maggiore percezione delle opportunita' tecnologiche e di vendita da parte dei potenziali imprenditori, e fra questi vanno certamente incluse le molteplici piccole imprese innovatrici (newcomers). La vivace dinamicita' del "venture capital" nel grande mercato integrato nord-americano riflette questo fenomeno. Maggiori opportunita' di ingresso da parte di PMI innovatrici comporta - ceteris paribus - una caduta del grado di concentrazione dell'offerta nel dato settore.

8. Tutti questi fenomeni di concorrenza dinamica e ristrutturazione dell'offerta hanno naturalmente tanto maggiori probabilita' di verificarsi quanto piu' i settori industriali appaiono "sensibili" agli effetti di allargamento del mercato europeo (CEC, 1988, cap.4). La sensibilita' e' definibile in base a molti parametri fra cui, come in Buigues-Ilzkovitz (1988), la relativa elevatezza di: barriere non tariffarie di partenza, economie di scala potenziali, dispersione dei prezzi tra singoli mercati CEE, quota di domanda soddisfatta da importazioni intra-CEE. Usando questi quattro criteri, il peso dei settori "sensibili" sul prodotto industriale della CEE viene stimato intorno al 41%, con una presenza abbastanza diversificata. A parte alcuni settori tradizionali di consumo (come alimentari,

calzature e tessile), nella lista entrano: a) tutti i settori a forte domanda pubblica sia ad alta tecnologia (aeronautica, informatica, telecomunicazione, farmaceutica), sia a media tecnologia (termo-elettromeccanica, veicoli ferroviari) (8); b) molti settori in cui i processi produttivi e distributivi sono dominati da forti economie di scala (autoveicoli, elettrodomestici, elettronica di consumo, macchine per ufficio-EDP, chimica di base, gomma); c) alcuni settori meccanici specializzati (macchine utensili, tessili, per l'industria alimentare, ecc.).

Concorrenza dinamica e ristrutturazione non comportano una previsione idillica per le imprese, qualunque sia il grado di ottimismo dichiarato all'inizio: il mercato unico e' "una sfida piena di minacce. Le imprese europee stanno andando alla guerra. Ora sono accompagnate da canti e applausi; ma anche se squillano le trombe, la guerra e' sempre la guerra. Avra' i suoi morti e i suoi feriti; non tutti potranno essere vincitori dopo il 1992" (De Benedetti, 1988).

Effetti su investimenti diretti all'estero (IDE), accordi e reti di imprese intra-CEE

9. Fenomeni di fusioni - acquisizioni - joint ventures - ristrutturazioni proprietarie di cui ai punti precedenti presentano interesse ancor maggiore quando li si veda a livello dell'intero mercato, con incroci tra imprese dei diversi paesi membri. L'integrazione dei mercati finanziari, la progressiva armonizzazione delle regole fiscali e amministrative e in generale il completamento del mercato interno sicuramente concorreranno a ridurre alcune barriere di costo, istituzionali e psicologiche che ancora oggi frenano i processi di fusioni-acquisizioni intra-CEE (De Jong, 1988).

Nonostante i presenti ostacoli, le operazioni di fusioni-acquisizioni-joint ventures in Europa, e in particolare tra imprese europee, sono cresciute a tassi accelerati negli ultimi anni. Nel 1988 vi sono state 450 operazioni, pressoché raddoppiate rispetto al periodo precedente, e il trend esplosivo sembra continuare quest'anno (9). Si è invertita ormai la tendenza precedente, per cui il peso delle acquisizioni intra-europee (sia in numero che in valore) supera quello delle acquisizioni da/verso imprese extra-europee, statunitensi in particolare (10).

Sembrano ormai lontani i tempi dei "matrimoni falliti" come FIAT-Citroen, Pirelli-Dunlop: basti pensare - anche se non v'è mai certezza di "matrimoni riusciti" - a VW-SEAT, ASEA-BB, FIAT Marelli-Matra, CIR-Valeo, Olivetti-Triumph Adler, Pirelli-Metzeler, SGS-Thomson, Electrolux-Thorn EMI, Ferruzzi-Beghin Say,

Nestle'-Rowntree-IBP (11). Alcune di queste operazioni, come Siemens-GTE, CGE-ITT, Ferruzzi-CPC e Bull-Honeywell hanno comportato e comporteranno il passaggio di filiali europee di grandi imprese statunitensi sotto il controllo di grandi gruppi europei.

10. La teoria economica suggerisce che l'abbattimento degli ostacoli al mercato interno genera per se' effetti di segno opposto sull'incentivo a compiere operazioni di investimenti diretti intra-CEE.

Da un lato, vengono a mancare le tipiche motivazioni di investimenti esteri diretti "tariff jumping": per definizione, l'apertura del grande mercato rende possibile, piu' di prima, concentrare le attivita' produttive, sfruttare le economie di scala di impianto tanto piu' quanto piu' vanno avvicinandosi le caratteristiche della domanda nei vari paesi dell'area), sfruttare appieno il rapporto con i fornitori piu' collaudati, spesso localizzati nella regione d'origine dell'impresa controllante.

Ma, per altro verso, un mercato fortemente integrato comporta minori costi e difficolta' di coordinamento dal centro di una rete di attivita' multi-stabilimento (multi-plant) localizzata sull'intera area europea. La logica dell'impresa multi-stabilimento e', del resto, tipica di qualsiasi mercato domestico, dove particolari vantaggi di localizzazione inducono a non accentrare l'intera produzione di una sola regione. Tra i vantaggi localizzativi individuabili anche entro un mercato

perfettamente domestico e integrato troviamo costi di trasporto, vicinanza a fornitori specializzati, differenziali nei costi del lavoro, incentivi finanziari e fiscali. Nell'ambito del grande mercato europeo, possono altrettanto operare simili incentivi, e in piu' opera la spinta a cogliere quelle opportunita' di acquisizione di imprese deboli (di cui ai par. 5-7 precedenti), di subentrare alla gestione di imprese in crisi con una logica piu' ampia (e meglio focalizzata) di gruppo. In taluni casi, perfino la scelta da parte di governi nazionali di privatizzare alcune attivita' ereditate dal passato fanno scattare incentivi da parte di imprese di altri paesi a subentrare in segmenti particolarmente delicati di domanda pubblica locale.

11. Un ulteriore incentivo agli investimenti diretti intra-CEE discende dal recente ingresso nella CEE di paesi mediterranei (Grecia nel 1981, Spagna e Portogallo nel 1986), paesi dove vantaggi localizzativi particolari (inclusi incentivi allo sviluppo delle regioni depresse) stimolano l'interesse di investitori localizzati nei paesi piu' centrali a espandere e consolidare la propria presenza (12).

Tra le determinanti di questa presenza "multi-regionale" nell'ambito del grande mercato interno non va trascurato proprio quel permanere di caratteristiche regionali, che sono alla base dell'"Europa delle diversita'" (Tatcher, 1988), sia dal lato dell'offerta (fornitori specializzati, antiche o recenti tradizioni manifatturiere sfociate nella creazione di "distretti industriali"), sia dal lato della domanda (gusti dei consumatori,

esigenze specifiche degli utilizzatori per beni intermedi e strumentali). Gli effetti di tali investimenti intra-europei includono un accelerato "spillover" di tecnologia, conoscenze, capacita' organizzative, cultura industriale, canali distributivi a beneficio sia del paese di origine sia del paese di destinazione, come emerge da molte ricerche teoriche e indagini sul campo (Buckley-Artisien, 1988; Onida-Viesti, 1988; Motta, 1989).

Particolare attenzione va prestata a processi di integrazione produttiva Nord-Sud, ma anche tra paesi a simile grado di sviluppo, quando vengono investiti da processi di trasferimento proprietario e manageriale non singole imprese, bensì interi sistemi di imprese nei cosiddetti distretti industriali. Tipicamente tali distretti, da tempo presenti in molte regioni industriali italiane e tedesche, di antica vocazione artigianale, comprendono intere filiere produttive verticalmente integrate (es. dal filato al tessuto, all'abbigliamento, dalle componenti in pelle-cuoio alle calzature, dal legno semilavorato al mobilio), fino a includere i fornitori di macchinario specializzato (macchine per calzature, macchine tessili, macchine per il legno ecc.). In passato questi distretti hanno mostrato una notevole capacita' di riconversione e di adattamento flessibile alle opportunita' tecnologiche, distinguendosi per la rapida adozione di innovazioni tecnologiche di processo e di innovazioni qualitative di prodotto (13).

L'attuale e prevedibile fase di ristrutturazione societaria e di allargamento del mercato europeo comporta qualche delicato

processo di transizione nella cultura industriale e commerciale di questi distretti.

12. Investimenti di capitale, acquisizioni e joint ventures non sono l'unico strumento disponibile per rispondere alle opportunità del mercato interno. Già da tempo le imprese fanno ricorso a molteplici forme di collaborazione senza partecipazione di capitale ("non equity"), da quelle più semplici come la cessione di licenze-marchi-brevetti a quelle più complesse come accordi di subfornitura, di produzione e distribuzione congiunta, di ricerca cooperativa (14). Molti di questi "accordi cooperativi" (AC) rivestono un'importanza che non è scorretto definire "strategica", specialmente quando sono coinvolte imprese operanti su mercati ricchi e sofisticati, dotate di ingenti patrimoni tecnologici e organizzativi (15).

Come sottolinea tutta la recente letteratura sull'innovazione di derivazione neo-schumpeteriana (Rosenberg, Nelson-Winter, Freeman, Teece, Williamson ecc.), l'intero processo innovativo implica il coordinamento fra attività e capacità manageriali fra loro complementari ("complementary assets"), lungo una catena di fasi recursive (Kline-Rosenberg, 1986) e multi-direzionali.

La migliore combinazione di tali "complementary assets" non è sempre raggiungibile sfruttando le risorse interne dell'impresa o attuando processi di incorporazione, acquisizione di controllo o "crescita interna". Gli economisti hanno da poco riscoperto la rivalità e lo stimolo competitivo dei mercati

oligopolistici, concetti così cari a Schumpeter da fargli affermare che "perfect competition looks is not only impossible but inferior and has no title to being set up as a model of ideal efficiency" (Schumpeter, 1942, fine cap.8). Gli economisti mantengono tuttavia una (saggia?) ambiguità di giudizio circa i possibili costi della rivalità oligopolistica, sia quando essa conduce a sovra-investimenti e duplicazioni di sforzi in esasperate gare competitive, sia quando al contrario essa induce fenomeni di cartelli collusivi e orientati all'esclusione di nuovi entranti.

La grande e crescente zona grigia degli AC tra imprese fra loro in concorrenza, ma tatticamente o strategicamente alleate per meglio esercitare la propria rivalità nei confronti delle altre, trova gli economisti puri ancor più ambigui e meno preparati a valutare costi e benefici. Qual'è il confine fra collaborazione strategica e cartello collusivo, fra coordinamento di attività complementari e comportamento anti-competitivo?

Una condizione indispensabile, che rafforza i benefici degli AC senza accrescerne i rischi di collusione anti-competitiva, è costituita propria dalla caduta di mercati "captive", dall'allargamento del mercato, dalla crescente competizione nell'arena del commercio internazionale.

Il modello di sviluppo giapponese è paradigmatico al riguardo. Negli USA sta avvenendo una profonda rivisitazione culturale e gradualmente (se si pensa alla legislazione anti-trust, su cui tornerò alla fine) anche politica, se si pensa ai

rapporti recenti sulla competitività internazionale dell'industria statunitense (soprattutto il più recente "Made in America") (16) e al loro crescente accento sugli aspetti microeconomici dell'aggiustamento alle mutate condizioni della concorrenza internazionale.

L'Europa 1992 rappresenta una sfida estremamente interessante da questo punto di vista, data l'estrema frammentazione della struttura della domanda e dell'offerta da cui si muove il "made in Europe", e tenendo conto che una specifica legislazione sulla difesa della concorrenza alla luce degli artt. 85-86 del Trattato è ancora da mettere a punto, in un processo di armonizzazione con le legislazioni nazionali.

Investimenti e accordi con imprese extra-europee

13. Ai fenomeni già ricordati di ristrutturazione, fusione, acquisizione e accordi cooperativi non sono e non saranno certo estranee le imprese a controllo extra-europeo, molte delle quali del resto (americane, ma in numero crescente anche giapponesi) già svolgono un ruolo attivo come produttrici e non solo come esportatrici sul mercato europeo (17).

Anche per questo tipo di operazioni il completamento del mercato interno europeo fornisce stimoli di segno opposto, il cui saldo netto è a favore di una crescente presenza di imprese estere in Europa.

Da un lato, la minor frammentazione in mercati nazionali renderà più facile di oggi servire l'intero mercato europeo da uno o pochi insediamenti, riducendo il numero delle "teste di ponte" progettate in passato. Un elemento che spinge nella medesima direzione è la prevista abolizione dell'art.115 del Trattato, che oggi consente ai singoli governi nazionali di impedire importazioni indirette provenienti dai paesi extra-CEE.

Ma in direzione opposta, cioè di una accresciuta presenza di filiali multinazionali in Europa, spingono sia i timori (più o meno giustificati) di regolamentazioni future discriminatorie a favore della "Fortezza Europa", sia la percezione che in un mercato che cresce e si consolida al proprio interno sono assai maggiori, e non minori, di prima, le opportunità di profitto da presenza stabile sul mercato. Quanto più un mercato è sofisticato, complesso e diversificato al suo interno (per gusti,

tradizioni produttive, esigenze specifiche degli utilizzatori), tanto meno e' pensabile di poterlo profittevolmente servire solo tramite il canale delle vendite da un solo centro produttivo, anche se vengono meno quelle specifiche barriere discriminatorie che in passato hanno incoraggiato investimenti di tipo "tariff jumping" (specialmente nei settori a forte domanda pubblica).

Legami alquanto stretti fra produttori di beni intermedi e loro utilizzatori (si pensi a chimica-farmaceutica, metallurgia, componentistica, meccanica ed elettronica) rendono sovente indispensabile, superata una soglia minima di giro d'affari, la vicinanza fisica del produttore al proprio mercato di sbocco.

Senza contare che cio' avviene strutturalmente in molti settori a basso grado di "commerciabilita'", come larga parte dei servizi e particolari settori manifatturieri (alimentari).

14. Un ingresso particolarmente massiccio e capillare di investimenti dall'esterno verso l'Europa, nonche' una crescente ricerca di accordi cooperativi, sono segnalabili sul fronte delle imprese giapponesi, nettamente in ritardo rispetto a quelle statunitensi nel coinvolgersi come attori primari sul grande mercato europeo. Come e' noto, il Giappone ha gia' individuato alcuni paesi europei (Regno Unito, Belgio, Olanda, Spagna, Germania, recentemente la Francia), paesi che - per diverse ragioni che vanno dalla lingua alle attuali regolazioni nazionali - si prestano ad essere base di insediamento produttivo per servire in prospettiva il grande mercato interno.

Mentre permangono giustificate preoccupazioni circa la velocita' di penetrazione (diretta e indiretta) dei prodotti giapponesi "made in Japan-Europe" (18), gia' diverse imprese europee stanno attivamente cercando di stringere alleanze con gli stessi produttori nipponici. Una strategia di pura difesa, con quote amministrative e controlli amministrativi, e' sempre meno proponibile.

15. Un forte e crescente grado di internazionalizzazione caratterizza anche le imprese multinazionali europee nei confronti dei mercati esterni. Una delle implicazioni favorevoli del completamento del mercato europeo e' anche la accresciuta capacita' di competizione oligopolistica sul mercato mondiale ("globale") che discende dal rafforzamento tecnologico e commerciale sul proprio mercato interno. Dopo tutto la vecchia Europa e' stata culla delle prime imprese a forte proiezione multinazionale.

Gli ultimi 10-15 anni hanno visto comunque calare velocemente la quota delle imprese americane, sia nella classifica Fortune di fatturato delle prime 500 imprese mondiali, sia nei dati ufficiali di composizione dello stock e flussi di investimenti diretti all'estero (Tavv.4, 5, 6). Come paese di origine, gli USA sono passati dal 44% dello stock mondiale di investimenti diretti all'estero (IDE) nel 1975 al 35% nel 1985, e dal 42.4% dei flussi nel periodo 1975-80 al 19.0% nel 1981-85. Per contro, e' fortemente cresciuta la quota del Giappone (giunto quasi al 12% dello stock mondiale) e della RFT (la cui quota sullo stock mondiale e'

passata dal 6.5% del 1975 all'8.4% del 1985.

Anche in rapporto al rispettivo Prodotto Interno Lordo (PIL), gli USA hanno perso terreno come investitori: nello stesso periodo 1975-85 lo stock degli IDE in uscita e' sceso dall'8.1% al 6.4% del proprio PIL, mentre gli IDE giapponesi sono cresciuti dal 3.2% al 6.3% del proprio PIL, e gli IDE tedeschi dal 4.4% al 9.6% del proprio PIL.

16. Con ogni probabilita', queste tendenze recenti non si invertiranno nei prossimi anni. La spinta di un tasso di cambio del dollaro piu' debole continuera' a incentivare una maggiore presenza come investitori e produttori sul mercato americano. Un maggior flusso di IDE verso il Giappone, nonostante le difficolta' dovute al cambio dello yen e a fattori di distanza (geografica, linguistica, culturale), sara' incoraggiato in una logica di reciprocita' con la crescente penetrazione giapponese in Europa (in una prima fase, gli IDE in Giappone saranno prevalentemente legati a servizi di ricerca, distribuzione e assistenza tecnica).

Un ruolo non trascurabile potranno giocare anche IDE europei verso i paesi in via di sviluppo a maggior potenziale di crescita, anche come strategia di cooperazione all'aggiustamento del debito estero di questi paesi. La strategia di IDE "cost saving", mirati cioe' alla dislocazione internazionale di componenti e intere fasce di prodotti ad alta intensita' di lavoro, e' stata in passato sviluppata piu' dalle imprese americane e giapponesi che da quelle europee (la RFT essendo

relativamente piu' orientata a questo tipo di operazioni).

Nell'insieme, dunque, non cessera' di crescere l'interdipendenza fra Europa e Resto del Mondo.

Apertura commerciale, specializzazione verso l'esterno e
inseguimento tecnologico dell'Europa

17. Dai fenomeni di ristrutturazione industriale e di interpenetrazione degli IDE, veniamo a qualche aspetto di integrazione internazionale dell'Europa nel commercio mondiale.

Il grado di apertura commerciale della CEE nei confronti del Resto del Mondo non è certo inferiore rispetto a quello degli altri due membri della Triade, anche se USA e Giappone hanno visto di recente crescere più velocemente i propri indici di apertura "export-produzione" e "import-domanda", che partivano estremamente bassi agli inizi degli anni '70.

Oggi l'esportazione di merci e servizi verso l'esterno della CEE pesa circa il 20% dell'interscambio mondiale (che include gli scambi intra-CEE), contro circa il 10% degli USA e il 9% del Giappone. Rapportate al rispettivo PIL, le esportazioni medesime pesano circa il 9.0% in Europa, 9.3% in Giappone, 6.7% negli USA.

Gli indici di penetrazione dell'import manifatturiero sulla domanda apparente vedono in testa l'Europa, anche nei settori tradizionali dove USA e soprattutto Giappone hanno intrapreso in passato strategie di decentramento industriale verso paesi a bassi salari (Tav.7).

La formazione dell'Unione doganale CEE negli anni '60 ha visto sistematicamente emergere effetti netti di "trade creation" con l'esterno dell'area, anche quando era massima la crescita relativa degli scambi intra-CEE. Difficilmente l'Europa del 1992 potrebbe discostarsi da questo scenario di integrazione-cum-

interdipendenza. A maggior ragione, il mantenimento di un'economia europea commercialmente aperta al Resto del Mondo non potrà che confermarsi favorevole alla crescita. Guardando all'esperienza passata, le analisi econometriche delle elasticità delle esportazioni e delle importazioni rispetto alla crescita della domanda esterna ed interna suggeriscono che, con l'unica eccezione del Regno Unito, la forte interdipendenza dell'Europa con l'esterno non ha agito come forza di "de-industrializzazione"; cioè di compressione della domanda interna e abbassamento del tasso di sviluppo del PIL per sottostare al vincolo del pareggio delle partite correnti con l'estero (Lawrence, 1987).

18. Il completamento del mercato interno rappresenta certamente un'occasione favorevole al rilancio competitivo dell'industria europea, e al recupero del relativo rallentamento registrato dall'Europa nei confronti di USA e Giappone quanto a tasso di innovazione.

Sulla misurazione del "gap tecnologico europeo" occorre mantenere cautela e non cedere a sovra-semplificazioni: "the competitiveness gap is highly reminiscent of the missile gap. There is something there, but less than meets the eye" (Hufbauer, 1987, pag.43). Uno degli studi più seri sull'argomento, che si avvale di una articolata banca dati e di molteplici studi sul campo condotti con esemplare metodologia, riconosce che, mentre negli anni '60 Europa e Giappone inseguivano entrambi efficacemente la frontiera tecnologica allora dominata dagli USA, dalla

meta' degli anni '70 l'Europa ha perso terreno (Patel-Pavitt, 1988; Pavitt-Patel, 1988). In questo recente periodo, infatti, negli USA vi e' stata una forte accelerazione nelle spese in R&S da parte delle imprese, mentre il Giappone ha proseguito la sua corsa che l'ha portato ormai a collocarsi in posizione avanzata in quasi tutti i settori, con diversi punti di particolare forza (autoveicoli, metallurgia e tecnologie dell'informazione) e pochi punti di relativa debolezza (aerospaziale, chimica di base).

L'Europa mantiene comunque posizioni di leadership o almeno di co-leadership in molteplici settori: chimica-farmaceutica-petrolchimica, nucleare, aerospaziale, tecnologie di produzione e automazione, metallurgia. Le debolezze europee sono purtroppo concentrate nel campo delle tecnologie elettroniche e informatiche (ad eccezione di software e intelligenza artificiale e "sistemi esperti"), tecnologie dotate del piu' ampio potenziale di diffusione e applicazione.

Negli anni '70, sotto la spinta emotiva dell'allarme circa la "sfida americana" (Layton, 1966), molti governi europei hanno moltiplicato gli sforzi per lo sviluppo di tecnologie di punta come aerospaziale e nucleare, probabilmente sopravvalutando la ricaduta diffusiva di queste tecnologie, incomparabilmente inferiore alla ricaduta delle tecnologie elettroniche (Pavitt, 1980).

19. L'Europa ha dunque da ri-orientare molti sforzi di R&S, ma non soffre di alcuna inferiorita' tecnologica strutturale. Rispetto agli USA, anzi, l'Europa gode di una assai piu' radicata

tradizione di legami tra grandi e piccole imprese (v.supra) (19), di relativa permeabilita' del mercato del lavoro all'introduzione di innovazioni tecnologiche, di relativa flessibilita' di adattamento ai grandi shocks (naturalmente, con forti differenze al proprio interno: ad esempio, con resistenze al cambiamento maggiori nel Regno Unito che non nella RFT e, ancor piu', nei paesi della periferia meridionale e settentrionale.

Ne' va sottovalutata la forte crescita dimensionale delle maggiori imprese europee, 20 sulle prime 50 maggiori imprese industriali del mondo censite da Fortune, contro 20 statunitensi, 8 giapponesi e 2 coreane: probabilmente anche come risultato della grande onda di fusioni-acquisizioni registratasi nei lontani anni '60, in parte all'inseguimento dei "national champions" (20).

Modelli di specializzazione e distribuzione dei "gains from trade" fra i paesi membri della CEE

20. Rispetto alla CEE originale (a 6 paesi), la CEE allargata di oggi, e forse ulteriormente allargata di domani, presenta certamente maggiori probabilita' di coltivare al proprio interno modelli di scambi commerciale con forti caratterizzazioni settoriali, nella logica cioe' della divisione internazionale del lavoro basata su diverse "dotazioni fattoriali" (Krugman, 1987a). Vi sono tuttavia buone ragioni per ritenere che permanga forte, anche nel grande mondo degli anni '90, quella tendenza a scambi "intra-industriali" all'interno della CEE, cioe' ad una specializzazione delle singole aree-paesi piu' per prodotti e gruppi di prodotti entro i diversi settori, che non per grandi settori merceologici. Le implicazioni redistributive dei "gains from trade" all'interno della CEE sono a loro volta - a differenza di quanto suggerito nello schema analitico di Krugman (1987a) - assai poco riconducibili alla semplice alternativa fra i due modelli "inter"-verso-"intra"-industriale.

La distribuzione dei "gains from trade" e' argomento cruciale per apprezzare i costi e i benefici del protezionismo, cosi' come - per converso - del completamento del mercato interno mediante soppressione di barriere protezionistiche. La distribuzione dei "gains from trade" fra i paesi partners dipende essenzialmente:

a) sotto un profilo statico, dal mutamento delle ragioni di scambio: quanto piu' l'apertura del mercato comporta minori

beni esportati (cioe' un miglioramento delle ragioni di scambio tradizionalmente misurate), tanto maggiori sono i benefici per quel paese;

- b) sotto un profilo dinamico, dall'andamento tendenziale delle medesime ragioni di scambio: una specializzazione in beni venduti con maggior "potere di mercato", rispetto ai beni che subiscono la concorrenza delle importazioni, comporta per il paese che cosi' si specializza una valorizzazione delle proprie risorse anche nel lungo periodo.

21. La forte crescita della quota di scambi intra-industriali (intra-industry trade: IIT) che la CEE ha registrato nella fase iniziale della sua storia non sembra tanto attribuibile ad una fondamentale somiglianza nelle "dotazioni fattoriali" dei paesi membri: basti pensare ai forti movimenti migratori che ancora negli anni '60 si manifestarono dall'Italia verso RFT-Francia-Belgio-Regno Unito, nonché ai notevoli differenziali di costo del lavoro intra-europei. Tuttavia non bastano tali differenziali a indurre un modello di specializzazione fra settori ad alta e a bassa intensita' di capitale/lavoro.

Una divisione del lavoro tradizionale emerge assai piu' probabilmente dalla presenza di forti differenziali nel rapporto tra forza lavoro e risorse naturali: si pensi ai casi degli scambi tra USA e Canada, tra Europa dell'Est ed Europa Occidentale, tra Giappone e Australia-Sud Asiatico.

Il modello di specializzazione delle varie "regioni"

all'interno di un mercato integrato dipende, oltre che dai differenziali nei costi del lavoro e dalla presenza di particolari risorse naturali (come il carbone nella RFT, il legname nei paesi scandinavi o il petrolio del Mare del Nord), dallo sviluppo di particolari capacità tecnologiche, produttive e commerciali. A loro volta, gli stocks di tali capacità tecnologiche, produttive e commerciali in parte riflettono processi di accumulazione di conoscenze con lontane radici nel tempo (e' il caso di quasi tutti i "distretti industriali" originati dall'agglomerarsi di particolari capacità artigianali e dalla presenza di particolari risorse, come l'energia idroelettrica negli antichi distretti tessili inglesi, tedeschi e italiani), in parte registrano il nascere e il morire di fattori umani e istituzionali che si innestano in particolari traiettorie lungo i grandi cicli tecnologici. Qualunque visione deterministica, puramente cumulativa, dei vantaggi assoluti e comparati dei paesi urta contro una attenta analisi storica (21). I fattori istituzionali, di politica industriale, di imprenditorialità, di qualità del "capitale umano", di evoluzione del mercato locale (quello che fornisce i segnali più potenti e sollecita il nascere dell'offerta, nell'ottica di Linder), sono di gran lunga prevalenti rispetto al semplicistico meccanismo di "prezzi e scarsità fattoriali" proposto dalla teoria classica e neoclassica.

22. In un mercato crescentemente integrato (con perfetta mobilità dei capitali, del lavoro, dei servizi e delle merci) le imprese sono continuamente attente a cogliere le opportunità di

ri-localizzare le proprie attivita', allo scopo di sfruttare:

- a) differenziali nei costi e nella disponibilita' della manodopera, per le sue diverse qualifiche;
- b) diversa velocita' di crescita della domanda locale;
- c) economie e diseconomie esterne, specifiche o meno specifiche di settore (nascita e declino dei "distretti industriali");
- d) specifici incentivi fiscali e finanziari offerti dai governi locali, miranti a redistribuire i processi di sviluppo (22).

In questa luce, il consolidarsi di un modello di scambi di tipo IIT all'interno del grande mercato europeo poggia su almeno tre fattori.

23. In primo luogo, anche in assenza di specifici incentivi, i paesi della "periferia" (al Nord come al Sud) tendono a presentare opportunita' di crescita piu' veloce della domanda, ma in ultima analisi anche dell'offerta, se si tiene conto dei fattori demografici, della relativa flessibilita' sul mercato del lavoro, dei notevoli "spillovers" di conoscenze e tecnologie che derivano dai grandi insediamenti produttivi dei "first comers". La teoria dell'innovazione suggerisce i limiti, ma anche i vantaggi dei "new comers".

L'esperienza della California e degli Stati del Sud Est negli USA e' eloquente al riguardo. Nell'Europa "a due velocita'", nel periodo recente sembra essere il "Sud" a crescere a ritmi superiori (cfr. Relazione annuale CEE 1989). Nella misura in cui all'interno del mercato CEE i paesi "latecomer" vedono i

propri standard di vita (e di conseguenza la struttura della propria domanda di beni e servizi), ridurre le distanze rispetto a quelli dei paesi piu' avanzati, c'e' da attendersi un certo processo di avvicinamento anche nella struttura degli scambi commerciali. L'evoluzione dei modelli di specializzazione dei singoli paesi e' naturalmente soggetta a causazioni ben piu' complesse, ma questa sorgente di IIT non va ignorata.

24. In secondo luogo, la teoria dell'innovazione suggerisce che, superate le fasi iniziali in cui un nuovo prodotto viene messo a punto e si sviluppa nel mercato del primo innovatore, la standardizzazione almeno di alcune sue componenti consentira' di allentare il rapporto molto stretto che spesso unisce i fornitori specializzati al produttore del bene finale. In altre parole, le "economie esterne" del primo innovatore saranno meno vincolanti, il che potra' favorire una certa distribuzione spaziale dell'attivita' produttiva. Anche imprese a ciclo verticalmente integrato troveranno maggiori opportunita' di ri-localizzare stabilimenti e relative fasi produttive in aree diverse da quelle di origine.

25. Infine, si tenga conto della crescente interdipendenza tecnologica tra settori, particolarmente con l'avvento delle tecnologie informatiche ed elettroniche ad alto potenziale di diffusione inter-settoriale. Il processo innovativo investe crescentemente intere "filiera" o sistemi verticalmente integrati

di prodotti, dai materiali alle componenti ai beni strumentali specializzati, ai prodotti finiti. Si pensi, ad esempio, alle connessioni molto strette fra innovazioni nelle fibre chimiche, nel macchinario tessile e nel tessile-abbigliamento. Altrettanto vale per le innovazioni di processo nei beni ad elevato assemblaggio di componenti, fortemente dipendenti dal progresso tecnologico compiuto nei sistemi di automazione flessibile, a loro volta tributari di soluzioni innovative in particolari componenti ad alta tecnologia (sensori, sistemi esperti ecc.).

Del resto, come nota CEC (1988, cap.3.3), i mercati dei beni intermedi sono già oggi soggetti a minori ostacoli non tariffari agli scambi, rispetto ai beni finali.

Secondo una opinione, certo non infondata, da ciò si deduce uno scenario in cui la rilocalizzazione delle attività economiche entro il mercato europeo interesserà prevalentemente i prodotti finiti, con probabilità di un maggiore decentramento della loro offerta verso i paesi periferici a più alta crescita della domanda, mentre le regioni di antico insediamento (la RFT in primo luogo) manterrebbero i propri vantaggi assoluti e comparati nei beni intermedi.

Secondo un'altra opinione, non meno fondata, nei paesi della "periferia" a più alta crescita, ma dotati di caratteristiche strutturali e di eredità storico-industriali alquanto diverse dai paesi del "centro", andranno rafforzandosi una serie di vocazioni produttive riconducibili più a caratteristiche dei prodotti che a caratteristiche "industry specific", con la conseguenza di moltiplicare gli scambi sia di prodotti intermedi

che di prodotti finiti. I vantaggi comparati centro-periferia potranno così dipendere più da differenziazione dei prodotti per contenuto tecnologico e qualità che da specializzazioni settoriali accentuate.

26. E' stato anche suggerito che un modello di specializzazione IIT comporta minori effetti redistributivi, e pertanto minori costi di aggiustamento sociale come conseguenza dell'integrazione (Krugman, 1987a).

Ora, ciò è incontestabile nella logica riduttiva del modello a due fattori (capitale, lavoro): un modello di scambi con economie di scala e mercati imperfetti, meno basato su diverse intensità fattoriali dei beni, ha minori effetti redistributivi sui redditi fattoriali.

L'argomento è assai meno persuasivo e rilevante quando dal modello elementare ci si sposti a considerare un mondo dove, anche all'interno di specializzazioni IIT (per prodotti e non per grandi settori) si verificano circostanze come le seguenti.

- a) Singoli gruppi di prodotti sono soggetti a diversa elasticità della domanda rispetto al reddito (mercati a crescita più o meno veloce), traducendosi in vincoli più o meno stringenti per la crescita delle importazioni (in ultima analisi del reddito) del singolo paese esportatore.
- b) Accanto a prodotti caratterizzati da economie di scala e differenziazione, i quali presumibilmente garantiscono al produttore maggiori margini di profitto (sia pure in presenza

- di una certa liberta' di entrata da parte dei concorrenti, i margini o le rendite non scompaiono istantaneamente!), sussistono prodotti standardizzati e omogenei il cui mercato piu' si approssima a quello di concorrenza perfetta: in tal caso la distribuzione dei "gains from trade" ha forti probabilita' di rivelarsi non neutrale fra paesi e regioni la cui vocazione produttiva ed esportativa fosse spostata nettamente a favore dei prodotti del primo o del secondo tipo.
- c) La differenziazione dei prodotti e' di natura "verticale" (cioe' per fasce di qualita' superiore o inferiore), oltre che di natura "orizzontale" (cioe' come varianti di prodotti simili, che accentuano esigenze diverse del consumatore a parita' di prezzo e di reddito). In tal caso, come suggeriscono alcuni modelli teorici recenti, il paese-regione che si specializzasse nei prodotti di qualita' inferiore fronteggerebbe una non gradevole prospettiva: vedere i propri prodotti progressivamente abbandonati ed espulsi dal mercato, essendo ad essi preferiti beni di qualita' superiore il cui prezzo scende per virtu' delle economie di scala statiche e dinamiche (Shaked-Sutton, 1984).
- d) Non tutti i prodotti presentano le stesse economie di scala "dinamiche", cioe' le stesse potenzialita' di apprendimento e diffusione di economie esterne, con conseguenti effetti asimmetrici sulle potenzialita' di sviluppo diffusivo e di promozione dell'innovazione all'interno del sistema produttivo da cui originano.

Implicazioni di politica per lo sviluppo regionale, tecnologico e della concorrenza

27. Quanto appena ricordato porta dunque a concludere che, se anche il completamento del mercato interno continuerà a favorire modelli di scambi intra-industriali piuttosto che fortemente polarizzati per interi settori merceologici all'interno della CEE, non sono da sottovalutare gli effetti di squilibri regionali nello sviluppo del mercato integrato, del resto richiamati in Padoa Schioppa (1987).

Su questo terreno sono particolarmente pericolosi sia i pregiudizi ideologici, sia le soluzioni politicamente facili (per ottenere il consenso elettorale nelle regioni meno fortunate) ma tecnicamente inefficienti e dannose.

Non esiste uno sviluppo armoniosamente equidistribuito o "equilibrato" (Hirschman) all'interno di un processo di competizione dinamica. Rapide e profonde trasformazioni strutturali, necessarie per mantenere un alto tasso di crescita e per rispondere prontamente agli shocks dell'economia internazionale, comportano fenomeni di polarizzazione, agglomerazione, economie esterne di area, e conseguente mobilità del capitale e del lavoro entro il mercato integrato.

28. D'altra parte i fenomeni migratori e le profonde ristrutturazioni occupazionali di interi settori non possono essere lasciati alla sola "mano invisibile", in un mondo dove il mercato è fatto da molte "mani visibili" (Chandler) e

"countervailing powers" (Galbraith). Lo stesso sviluppo delle zone avanzate incontra frequenti strozzature dal lato dell'offerta di manodopera e di qualifiche adeguate, per cui e' socialmente inefficiente non valorizzare le risorse umane della "periferia" (cio' ne riduce la stessa mobilita' e adattabilita' ai mutamenti della domanda). Il permanere di zone di acuto sottosviluppo o - forse peggio ancora, come documentano tendenze recenti nelle aree urbane inglesi - l'emergere di zone a forte decadimento economico-produttivo, genera rapidamente indesiderabili tensioni sociali, sprechi di risorse, pressione per usi assistenziali del bilancio pubblico (a scapito di usi promozionali dal lato dell'offerta).

29. Sono quindi da condividere, per un verso, l'avversione di alcuni (in primo piano l'attuale governo conservatore inglese, ma anche spassionati osservatori delle politiche economiche dei vari paesi membri) nei confronti dell'approccio assistenzialistico, con erogazione di sussidi regionali e settoriali alle imprese che disincentivano le volonta' di competere e distorcono lo spirito imprenditoriale (23). L'esperienza del Mezzogiorno italiano presenta aspetti drammatici al riguardo.

Da qui ad opporsi in modo pregiudiziale alla creazione di uno "spazio sociale europeo", caldeggiato dal governo e dal presidente francese, il passo e' molto lungo.

Vi sono invece direzioni corrette in cui incanalare una politica regionale a livello europeo, facendo tesoro delle

esperienze - anche negative - fatte in passato.

Fra queste direzioni: a) non ostacolare l'emergere di differenziali di costo del lavoro, in ultima analisi di salario reale almeno dal punto di vista dell'impresa: condizione che appare necessaria per assorbire livelli di disoccupazione assai diversi (in quantita' e qualita') nelle diverse regioni; b) promuovere l'offerta di infrastrutture e servizi (da quelli telematici ai trasporti e alla scuola) che oggi rappresenta in molte regioni sottosviluppate il vincolo piu' stringente alla crescita dell'imprenditorialita'; c) spostare l'accento da sussidi "a pioggia" a forme di "project financing" mirate, coordinate e controllate dal Centro; d) accelerare i processi di liberalizzazione dell'offerta dei servizi reali e finanziari alle imprese; e) non ostacolare, anzi incentivare, investimenti privati dall'esterno.

Su una corretta politica di riequilibrio regionale si giocheranno molte carte importanti della nascente politica "federale" europea per lo sviluppo. Come ha in molte occasioni ricordato H.Giersch, qualunque processo di unificazione economica e monetaria non deve sottovalutare i rischi di tensioni centrifughe e "secessioniste" (24).

30. L'innovazione tecnologica rappresenta - non da oggi - forse la spinta piu' forte alla "globalizzazione" dei mercati. L'Europa fa parte del gioco globale, e qualsiasi tentazione di protezionismo continentale (Fortress Europe) urta contro questa logica dell'interdipendenza. Nella valutazione di costi e

benefici del protezionismo e' tradizionale contrapporre gli interessi dei consumatori e dei produttori. L'abbattimento di una barriera (tariffaria e non tariffaria) accresce il "surplus dei consumatori" e riduce il "surplus dei produttori" (se e' barriera non tariffaria il suo abbandono non comporta nemmeno la rinuncia al gettito d'imposta da dogana).

In presenza di mercati imperfetti e monopolistici, l'abbandono di una barriera protezionistica puo' comportare la redistribuzione o la perdita di rendite e profitti monopolistici, secondo schemi che tuttavia la stessa teoria piu' recente riconosce assai poco deterministici ed empiricamente accertabili (Krugman, 1987b; Bhagwati, 1989).

Un aspetto piu' sottile e non meno interessante, solo parzialmente riconducibile ai modelli piu' largamente impiegati, riguarda le potenziali contrapposizioni di interessi tra produttori di beni a monte e a valle della catena produttiva. Di questa interdipendenza tiene conto tutta la teoria del cosiddetto protezionismo effettivo. E' interessante notare come, all'interno dei negoziati commerciali col Giappone e delle polemiche sulla "Fortress Europe", questi aspetti stiano emergendo con crescente frequenza, rivelando quanto complesso sia il perseguimento di un'area tecnologica europea capace di crescita autopropulsiva, ma insieme "condannata" a operare in un mondo di interdipendenza oligopolistica (25).

31. "Di buone intenzioni e' lastricato il cammino per

l'Inferno" recita un antico proverbio italiano, che forse ha qualche applicazione al problema di cui appena accennato. L'Europa 1992 mette a dura prova la capacita' dei governi di riesaminare in modo spregiudicato le proprie "buone intenzioni", scoprirne le inevitabili contraddizioni interne, cercare di ricomporle entro un negoziato con regole del gioco trasparenti.

Il processo di concorrenza fra le istituzioni, di enorme portata per lo sviluppo economico e sociale dell'Europa, e' una inevitabile conseguenza del completamento del mercato interno. Inevitabile non vuol dire automatico. Anche qui, come sul terreno dello sviluppo regionale e della redistribuzione dei "gains from trade", non e' corretto appellarsi unicamente alla "mano invisibile", come certe posizioni dell'attuale governo inglese sembrano sottintendere. Se e' giusto opporsi a restrizioni e negoziati paralizzanti, e' anche necessario ricercare una armonizzazione delle regole del gioco (senza cui nessun mercato assicura benessere e sviluppo ai propri partecipanti). Un terreno particolarmente delicato su cui si gioca questa partita e' quello della politica di difesa della concorrenza (normative antitrust e su fusioni-acquisizioni, obblighi di trasparenza sui mercati finanziari).

Qui non pesa soltanto la contrapposizione tra sistemi nazionali a radicata tradizione regolativa (come quello tedesco) o con maggiori propensioni alla flessibilita' e all'empirismo (come quello britannico, dove pure opera un'attenta Monopoly Commission). Il dibattito dottrinale, come ben sanno gli economisti, e' spesso inadatto a formulare conclusioni precise

(26). Ma sono le stesse imprese multinazionali a sollecitare il consenso intorno a regole semplici e trasparenti. La competizione e' sempre piu' su sistemi, l'innovazione tecnologica comporta sforzi cooperativi, la concorrenza deve essere spietata (nell'interesse dei consumatori-utilizzatori) ma leale (nell'interesse dei produttori e dei consumatori-risparmiatori-lavoratori), la rivalita' oligopolistica non va identificata con la "cut-throat competition", le economie esterne vanno governate, la trasparenza delle informazioni va attivamente salvaguardata e promossa. Tutto questo rappresenta una sfida affascinante a tutti i livelli di governo, non solo a Bruxelles o a Strasburgo. Per l'Italia, l'avventura e' particolarmente emozionante (27).

Sommario e conclusioni

Il marcato ottimismo che caratterizza le opinioni degli imprenditori europei circa il saldo tra benefici e costi attesi dall'avvento del mercato unico europeo - documentato dall'indagine su oltre 20.000 imprese effettuata in preparazione del "Rapporto Cecchini" - deve ancora misurarsi con il reale progredire degli effetti strutturali del 1993.

I vantaggi dinamici attesi derivano dal virtuoso combinarsi di caduta dei costi e dei prezzi, crescita della domanda, aumento del grado di concorrenza nei mercati fino ad oggi largamente frammentati e protetti da barriere invisibili alle importazioni di beni e servizi sui singoli mercati nazionali, aumento della produttività e dell'efficienza globale dei processi, aumento del numero e della qualità dei beni e servizi messi a disposizione del mercato.

Presupposto di tali vantaggi dinamici è proprio il verificarsi di profondi processi di ristrutturazione dell'economia industriale europea. Ciò comporta: a) eliminazione dal mercato delle unità produttive meno efficienti di trascurabile dimensione; b) ristrutturazione proprietaria (mediante acquisizioni e fusioni) delle unità meno efficienti, ma il cui patrimonio tecnologico e commerciale non può essere semplicemente liquidato; c) accordi cooperativi fra imprese dotate di "complementary assets"; d) entrata di nuovi concorrenti già orientati alla cultura di maggior competizione globale.

Tutto ciò genera, assieme alla riduzione di alcuni investimenti esteri diretti extra-CEE ed intra-CEE originati in passato proprio dalla presenza di barriere nazionali, maggiori opportunità di crescita di operazioni multinazionali, sviluppo di imprese multi-stabilimento operanti sui diversi mercati "regionali" in una logica coordinata dall'impresa capogruppo, maggior sfruttamento dei vantaggi localizzativi specifici (economie esterne, disponibilità di forza lavoro con particolari qualifiche, differenziali nei costi di lavoro, presenza di incentivi finanziari regionali ecc.).

Economie esterne e altri vantaggi localizzativi di costo e accesso alle necessarie tecnologie continueranno ad alimentare lo sviluppo di una "Europa delle diversità", ma con più intensa circolazione o "spillover" di capacità tecnologiche e organizzative fra le diverse aree della Comunità.

Di tutto questo processo di ristrutturazione tecnologica, produttiva e distributiva si avvarranno - e si stanno già avvalendo - pienamente anche imprese a capitale controllato da proprietà extra-CEE, in primis imprese di alcuni paesi EFTA (Svizzera, Svezia) e imprese americane che da tempo sono fortemente radicate nel tessuto produttivo della CEE. Anzi, tra i maggiori beneficiari del processo di crescente unificazione dei mercati nazionali vi saranno probabilmente proprio alcune di queste imprese multinazionali a capitale extra-CEE, la cui cultura manageriale è già da lungo tempo abituata a misurarsi con mercati "globali" e interdipendenti, al di là delle inevitabili e benefiche differenziazioni di lingua, cultura, gusti e

costumi. Le imprese giapponesi sono e saranno sempre più attori rilevanti in questo gioco di ricomposizione del tessuto produttivo e distributivo, con la rapidità di adattamento che le caratterizza. Atteggiamenti puramente difensivi nei confronti della penetrazione giapponese, sull'onda emotiva di tendenze recenti sullo scenario statunitense, presentano assai più rischi che potenziali vantaggi.

L'Europa del 1993 nasce all'insegna di maggiore concorrenza fra imprese forti, non di maggiori difese di imprese deboli. Ciò non esclude, ovviamente, differenziazioni di strategie tra settore e settore, soprattutto nella fase più "calda" di ristrutturazione societaria, che inevitabilmente prevede ulteriori fenomeni di concentrazione di capacità produttive esistenti, ma non certo all'insegna di maggiore collusione tra i principali attori. La prospettiva di una "Fortezza Europa" è resa poco plausibile, prima ancora che dalle dichiarazioni di intenti politici, dalla stessa spinta delle onde di innovazione tecnologica che continuano a pervadere l'intero spettro dei settori (industriali e terziari). Ma tale pericolosa prospettiva di Fortezza Europa deve essere anche attivamente allontanata da espliciti sforzi dei governi nazionali nel disegnare una politica di difesa della concorrenza e di ostacolo all'abuso di posizioni monopolistiche e di mercati "captive".

Il principio del mutuo riconoscimento, affacciato nella storia della CEE per la prima volta nel 1978 con la famosa sentenza sul "Cassis de Dijon" in difesa degli interessi di un

importatore tedesco (un oscuro eroe europeo, secondo "The Economist"), introduce un potente meccanismo di competizione dinamica tra imprese e tra istituzioni. Anzi, esso probabilmente costituisce la molla fondamentale che spinge verso il raggiungimento di quei benefici dinamici di efficienza e ristrutturazione attesi dal grande mercato interno. In tal senso il principio del mutuo riconoscimento funge da meccanismo scatenante di un processo di integrazione accelerata: il "modello da corsa" secondo V. Curzon (1989) e R. Dahrendorf (1989), contrapposto al gradualismo dei piccoli passi che ha caratterizzato i primi 30 anni di storia della CEE, nonché al modello di "integrazione minimale" dell'EFTA. Altrettanto, l'applicazione del medesimo principio contribuirà in modo determinante a quel processo di integrazione istituzionale tra sub-sistemi politici, che secondo M. Olson (1982) concorre ad eliminare le cause di declino secolare nella forza politico-economica dei paesi.

Alla sfida tecnologico-commerciale degli anni '90 l'Europa arriva con punti di forza e punti di debolezza, rispetto ai concorrenti americani e giapponesi. Nessuna mitologia del "gap tecnologico europeo" appare giustificata, da un'osservazione attenta della storia e degli indicatori economico-tecnologici disponibili.

Tra i fattori di vantaggio con cui l'Europa già oggi compete, oltre alle posizioni competitive ragguardevoli mantenute o raggiunte in vari settori (dalla meccanica strumentale alle tecnologie energetiche, ai sistemi di telecomunicazione, all'aerospaziale, alla chimica fine e farmaceutica), non va

trascurato un fitto tessuto di piccole e medie imprese assai ben integrate tra loro, caratterizzate da dinamismo tecnologico e da forte proiezione esportativa. Certamente, i fenomeni di profonda ristrutturazione proprietaria e manageriale cui si accennava prima comporteranno crescenti tensioni nel riassetto organizzativo di intere aree industriali ("distretti industriali") tradizionalmente abituate a lavorare con risorse di capitale locale o almeno nazionale, le quali dovranno crescentemente aprirsi a interazioni più vaste, nonché a forme di acquisizione e controllo proprietario meno localistiche che in passato.

Complessivamente, la notevole apertura commerciale della CEE, nettamente superiore a quella giapponese e ancora superiore alla crescente apertura del tessuto industriale nord-americano, non è stata fonte di fenomeni di de-industrializzazione, se si esclude la peculiare storia dell'industria britannica. Il rilancio competitivo del 1992 concorrerà a rafforzare non solo l'inseguimento di alcuni paesi ritardatari, ma anche ad affollare la "frontiera innovativa", col benefico risultato di una maggiore pressione per spingere innanzi la frontiera stessa.

Il modello di specializzazione negli scambi intra-CEE ha elevate probabilità di proseguire nella direzione di una forte interdipendenza all'interno dei singoli settori industriali, più che porre in essere tendenze a una divisione del lavoro fra paesi di tipo classico, ovvero inter-settoriale.

Questo modello di specializzazione comporta benefici di

economie di scala (e relativa efficienza nei costi) e di accrescimento nel numero di varietà di beni e servizi offerti sul mercato (e relativi vantaggi dal lato dei consumatori e degli utilizzatori in genere), con minori rischi di forti effetti redistributivi del benessere all'interno della CEE a vantaggio dei soli paesi più forti. Tuttavia anche una specializzazione per prodotti, ovvero intra-industriale, può comportare sentieri di sviluppo orientati verso fasce di produzione di qualità elevata o bassa, con conseguenti modifiche nelle ragioni di scambio intra-CEE.

Fenomeni di impoverimento relativo di alcune regioni rispetto alle altre sono inevitabili, tanto più in un contesto di crescita accelerata e in presenza di economie di scala dinamiche (con relative traiettorie cumulative di apprendimento e di leadership tecnologico-produttiva). Anche da ciò consegue l'opportunità di gestire le politiche di riequilibrio regionale e di "spazio sociale europeo" in un'ottica non meramente redistributiva e finanziaria. Competizione dinamica sul grande mercato interno comporta disuguaglianza dei punti di partenza e di arrivo dei diversi attori, meccanismi di selezione schumpeteriana, continui processi di ritardo, inseguimento e sorpasso nelle quote di mercato e nel potere di mercato.

L'Europa degli anni '90 chiama i singoli governi nazionali a una sorveglianza molto più attenta alle regole del gioco per garantire le condizioni di concorrenza dinamica (il che comporta una miscela di liberalizzazione e di regolazione: la concorrenza dinamica non avviene su astratti "mercati perfetti"),

abbandonando invece tentazioni di tutela degli interessi puramente locali e di "scambio politico" dei segmenti di mercato tradizionalmente amministrati o "captive".

Note

- (1) - Le stime dei benefici da completamento del mercato interno si sono avvalse anche di simulazioni su "modelli calibrati", costruiti cioè con parametri delle equazioni desunti da lavori empirici già esistenti in alcuni paesi e sotto ipotesi alternative di concorrenza sui prezzi o sulle quantità da parte delle imprese operanti entro mercati con vario grado di concentrazione oligopolistica, libertà di entrata e differenziazione dei prodotti: vedi cap. 9 di CEC (1988) e Smith-Venables (1988).
Pur con le dovute cautele richieste nell'impiego di tali modelli, cautele che del resto lo stesso rapporto 1992 esplicitamente menziona nell'ultimo paragrafo del cap.9, è interessante notare che i guadagni attesi di benessere derivanti dalla ridotta segmentazione dei mercati (e conseguente flessione nella dispersione dei prezzi intra-CEE), cioè dalla caduta di barriere tra mercati variamente protetti o "captive", risultano nettamente superiori rispetto ai guadagni di benessere derivanti dalle economie di scala tecniche in presenza di mercati segmentati.
Il modello di Smith-Venables è simulato su 10 settori e 6 "paesi" (i quattro maggiori CEE+Altri CEE+Resto del Mondo).
Dagli studi preparatori del Rapporto 1992 è risultata una notevole dispersione dei prezzi, anche al netto delle imposte, per beni identici o simili tra i paesi della CEE, con un trend in aumento nel 1975-80 e in calo negli anni '80. La dispersione risulta massima, oltre che nei servizi (ove tuttavia la nozione di bene identico o simile è alquanto ardua), in larga parte dei beni di consumo durevoli (autoveicoli in testa), nei prodotti alimentari maggiormente soggetti a imposte di fabbricazione o accise, nei prodotti chimico-farmaceutici, nonché in molti beni strumentali a forte domanda pubblica (materiale ferroviario, caldaie per centrali elettriche, aerei, ecc.) vedi Tav.7.1.1., in CEC, 1988).
- (2) - Può essere interessante notare che i maggiori guadagni stimati in termini di apprendimento (produzione cumulata nel tempo) sembrano riscontrarsi nei settori a maggiore intensità di lavoro, come autoveicoli e aerospaziale (Tav.6.1.7. in CEC, 1988).
- (3) - Nella logica del Rapporto Delors, differenze nelle politiche fiscali e nei conseguenti saldi di bilancio pubblico dei vari paesi membri sono prevedibili, e in larga misura desiderabili per ragioni di differenze strutturali e di varietà nelle "funzioni di preferenza" dei governanti e degli elettori, come peraltro avviene in qualunque sistema federale. Ma le condizioni di integrazione e stabilità monetaria fanno sì che i governanti e i cittadini dei vari

paesi membri non possono piu' scaricare sulle autorita' monetarie nazionali e tanto meno internazionali, l'impegno a monetizzare il proprio disavanzo (generando prima o poi la "tassa sull'inflazione"), ne' possono contare su discrezionalità amministrative e controlli valutari per incanalare il risparmio nazionale verso l'acquisto di titoli di debito pubblico. In tal modo il mercato finanziario integrato e' chiamato in ultima analisi a valutare la desiderabilità di tali disavanzi pubblici e la credibilità dei piani di rientro, assegnando comunque un costo di aggiustamento ai governi emittenti.

- (4) - L'importanza dei movimenti migratori interni per favorire la flessibilità sul mercato integrato del lavoro e' sottolineata da Krugman (1988). La pressione derivante da una maggiore mobilità intra-CEE di capitale e di lavoro e' avvertita anche in sedi sindacali tradizionalmente gelose del proprio potere contrattuale. In un articolo sul "Financial Times" del 7 dicembre 1988 ("An attack of the 1992 jitters"), David Goodhart riportava i timori di Franz Steinkuhler, leader della potente I.G.Metall Union tedesca, a proposito dei posti di lavoro destinati ad essere persi in Germania a favore di economie periferiche a basso costo.
- (5) - Il principio del nostro riconoscimento ha le sue radici nell'ormai lontana sentenza della Corte di Giustizia del Lussemburgo nel 1978, con cui all'importatore tedesco Rewe Zentral AG ("an unsung European hero" secondo Economist, 1988) fu tolto il divieto - imposto dal governo tedesco - di importare il "Cassis de Dijon" dalla Francia.
- (6) - Studi recenti sul turnover di imprese e addetti nell'esperienza italiana recente trovano che i massimi tassi di natalità e mortalità si hanno nelle classi dimensionali molto piccole (fino a 5 addetti, da 6-10 addetti). Per le classi dimensionali piu' alte il fenomeno di entrata-uscita delle imprese sul proprio mercato e' assai meno rilevante. Cio' indirettamente conferma come, al di sopra di una certa soglia dimensionale, lo scambio di proprietà di imprese esistenti sia un fenomeno piu' rilevante della pura uscita ed entrata di imprese diverse, come meccanismo di turnover competitivo nel tessuto industriale. Cfr. Contini (1988).
- (7) - Un lavoro recente, che ha confrontato il mutamento nel grado di concentrazione (C4) per 47 settori in 5 paesi europei dal 1963 al 1978 con l'entità di caduta dei dazi intra-CEE, ha individuato una debole correlazione positiva fra questi due fenomeni. Piu' evidente appare la correlazione positiva fra grado di concentrazione e margine prezzi-costi, quando la concentrazione e' misurata a livello europeo, nei settori caratterizzati da forte interscambio intra-CEE e da relativa assenza di barriere non tariffarie: cfr. Sleuwagen-Yamawaki, 1988.

(8) - Il mercato dei beni e servizi a prevalente domanda pubblica e' stimato nell'ordine dei 530 miliardi di ECU (circa il 15% del Prodotto Interno Lordo della CEE). Eliminando la parte degli acquisti di norma non soggetta a gare d'appalto (come affitti, consumi elettrici, spese postali-telefoniche, piccole spese correnti) resta un mercato di 240-340 miliardi di ECU (6.8%-9.8% del PIL della CEE, con una gamma da un minimo del 5.4-8.0% per la Danimarca ad un massimo del 10.0-14.1% per il Regno Unito). Circa un terzo di questi acquisti riguardano produzioni manifatturiere, i restanti due terzi riguardano servizi e attivita' di costruzioni e lavori. Attualmente risultano assegnati a imprese di altri paesi C (anziche' a imprese nazionali, e in casi particolari a imprese statunitensi o di altri paesi) solo il 2% circa, sia delle forniture manifatturiere che dei lavori. Il risparmio totale di risorse derivante dall'apertura di questi mercati e' stimato da CEC (1988, cap.3.4) in circa 21 miliardi di ECU a prezzi 1987, pari allo 0.6% del PIL della CEE.

In prospettiva il peso non e' destinato a diminuire, particolarmente se si pensa ad alcune grandi opere pubbliche che la CEE o singoli paesi dovranno promuovere per facilitare la reale integrazione del mercato: es. tunnel sotto la Manica, collegamento Reno-Rodano, rete ferroviaria ad alta velocita', gallerie nei Pirenei, ponte di Messina.

(9) - Stime della societa' di consulenza KPMG. Nei primi quattro mesi del 1989 il valore delle 170 operazioni censite e' di 2.7 miliardi di dollari (93 operazioni per 1.6 miliardi di dollari nel corrispondente periodo del 1988). Il XVII Rapporto annuale CEE sulla politica della concorrenza ha calcolato un tasso di crescita del 45% nel numero di queste operazioni nel periodo giugno 1986-maggio 1987.

(10) - Stime di Cainarca-Colombo-Mariotti (1988) su dati di fonte "Mergers and Acquisitions" nel periodo 1986-1988, I semestre.

(11) - Nei tempi piu' recenti la "febbre delle fusioni" o "Mergermania" non accenna a calmarsi. Si pensi alle operazioni di enorme portata finanziaria e strategica ancora in via di negoziazione come l'offerta GEC-Siemens per il controllo della Plessey nelle telecomunicazioni, l'intesa IFIL (Agnelli)-GEC-Goldsmith per l'offerta di acquisizione della conglomerata inglese BAT, la proposta Nixdorf di acquisire la ICL.

(12) - Buckley-Artisien (1988) hanno in particolare indagato le motivazioni e le tipologie di investimenti in Spagna-Portogallo-Grecia da parte di 19 imprese inglesi, francesi e tedesche. Nel settore tessile, ad esempio, il costo orario del lavoro italiano risulta fino a 3-4 volte

superiore al costo orario del lavoro in Grecia e Portogallo, e ancora superiore rispetto alla Turchia.

(13) - Le difficoltà sperimentate dalla struttura industriale inglese ad adattarsi alle rapide trasformazioni tecnologiche e organizzative in molti settori "maturi" sono anche da ricondursi all'indebolimento registrato da molte di queste aree industrialmente integrate, fino alla loro totale scomparsa: si veda, ad es., Pavitt (1980). Preoccupazioni circa l'impatto del 1992 sulle piccole e piccolissime imprese operanti entro i "distretti industriali" non sono assenti oggi in Italia, così come in Germania. Si veda, ad esempio, "Anxiety of Germany over 1992", F.T. December 7, 1988.

(14) - Gli AC strategici comportano "commitment of two or more firms to reach a common goal, entailing the pooling of their resources and activities. Thus a strategic alliance might include one or more of the following: (i) an exclusive purchase agreement; (ii) exclusionary or manufacturing rights; (iii) technology swaps; (iv) joint R&D or co-development. Thus a strategic alliance denotes some form of mutual control. By its very nature, it is not a passive instrument" (Teece, 1989, pag.26). Per una rassegna della letteratura recente sugli AC si veda Viesti (1988). In una indagine su 120 dirigenti di imprese italiane, compiuta dall'Osservatorio 1992 dello Studio Ambrosetti, gli "Accordi con terzi" sono emersi come la strategia aziendale maggiormente interessata dal processo di integrazione europea, seguita nell'ordine da "Normative tecniche", "Marketing", "Ricerca e Sviluppo", "Logistica integrata", "Finanza", "Approvvigionamento": Il Sole-24 Ore, 7 luglio 1989, pag.7.

Nel delicato settore degli autoveicoli, ci sono le premesse logiche e politiche per elaborare una comune "strategy that contemplates a mix of openness and self-protection" (Agnelli, 1988). Come ricordava recentemente l'Avvocato Giovanni Agnelli (Fortune, 31 July 1989), l'industria dell'auto in Europa occupa circa 3 milioni di lavoratori (contro gli 850.000 negli USA) e risponde del 12% delle spese in R&S dell'industria europea (contro il 7% negli USA). "In the end, of course, the only way to deal with the Japanese challenge will be to produce better and cheaper cars than they do".

(15) - Una ricerca compiuta su un campione italiano di 142 imprese con meno di 100 addetti che nel 1983-87 hanno stipulato 680 accordi di collaborazione internazionale (CESPRI, 1988) ha evidenziato, tra l'altro: a) l'importanza degli accordi "non equity" e in genere della cooperazione informale per le imprese italiane; b) la preferenza per accordi complessi, comprendenti scambio di tecnologia - mercati - capacità gestionali, rispetto agli accordi

semplici e unilaterali come la cessione pura o l'acquisizione pura di licenze; c) la predilezione particolare per gli accordi di scambio tecnologico con partners tedeschi, rispetto ad altri partners della CEE.

- (16) - Dertouzos-Lester-Solow (1989). Si vedano anche: Cuomo Commission Report (1988), National Academy of Engineering (1987), Scott-Lodge (1985), Morici (1988), Barfield-Makin (1987).
- (17) - In uno dei casi estremi rilevanti, quello dei computers e dell'informatica dei grandi sistemi, il mercato europeo (attualmente di circa 40 miliardi di dollari, un terzo del mercato mondiale) e' servito per circa due terzi (26 miliardi di dollari) dalle quattro maggiori imprese statunitensi (IBM, Digital Equipment Corp., Unisys, Hewlett-Packard) attraverso un mix di esportazioni e produzione-assemblaggio in loco (The Economist, Electrical Brief, 11 marzo 1989).
- (18) - In molti ambienti industriali circola il tacito (o meno tacito) convincimento che "non lasceremo al Giappone fare in Europa cio' che ha fatto negli USA". Il riferimento qui non e' tanto agli effetti degli investimenti giapponesi negli USA, i cui benefici anzi sono crescentemente riconosciuti soprattutto in termini di sviluppo delle risorse umane degli occupati (Dertouzos et al., 1989, cap.6), quanto al fatale indebolimento di certe produzioni a fronte della massiccia penetrazione delle esportazioni giapponesi, gia' negli anni '70 ma soprattutto durante il periodo del dollaro forte nella prima meta' degli anni '80: es. elettronica di consumo, motocicli. Un eccellente quadro quantitativo e qualitativo delle recenti tendenze negli investimenti esteri negli USA e' contenuto in World Financial Markets (1989).
- (19) - "In most discussions on sources of technology and of innovations, there is too little recognition of the central importance of large, established firms in accumulating technical knowledge and skills, in turning them into new product opportunities for themselves, and in providing new and small technology-based firms with skills and markets" (Patel-Pavitt, 1988, p.33). Cfr. anche Ergas (1984).
- (20) - Cfr. Geroski-Jacquemin (1985). Gli autori notano che le 10 maggiori imprese europee e le 5 maggiori statunitensi realizzavano un fatturato pari a quello delle prime 100 imprese giapponesi. La quota di prodotto lordo industriale generato dalle prime 50 imprese europee sali' dal 15% del 1965 al 25% del 1976, accrescendo notevolmente il grado di concentrazione industriale europea: una tendenza assai marcata rispetto all'emergere dell'oligopolio diffuso giapponese (che naturalmente alla lunga rappresenta un elemento cruciale della fortissima competitivita' del

sistema-Giappone. Cfr. anche De Jong (1988).

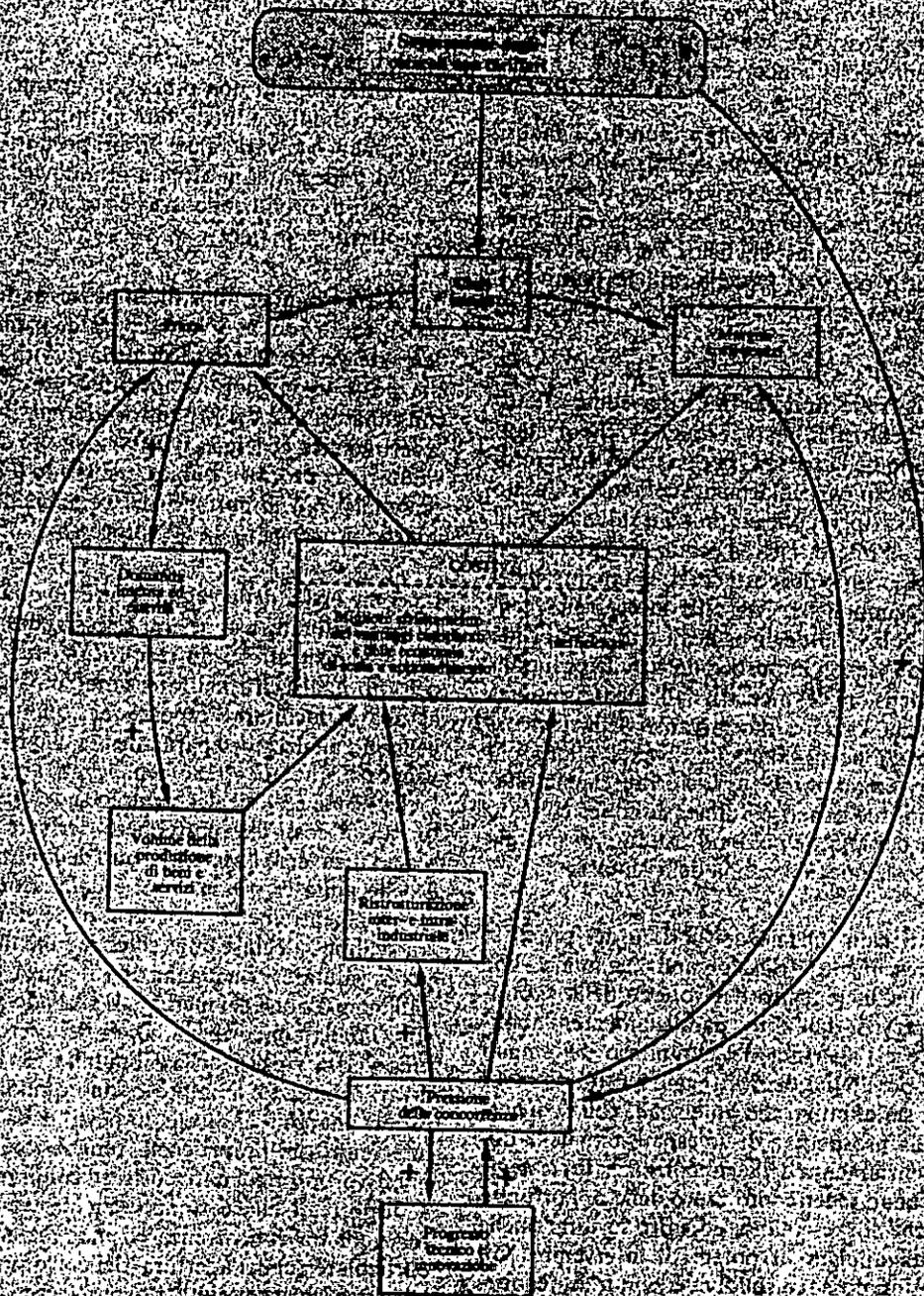
- (21) - Basti il richiamo di lavori di economisti e storici economici: da F.List, T.Veblen, A.Marshall (Industry and Trade) e J.Schumpeter ai contributi recenti di Landes, Rosenberg, Schmookler, Mensch, Kuznets, Kindleberger, Nelson, David e altri ancora.
- (22) - Si veda ad esempio il servizio sulla meccanica strumentale in Spagna (F.T., December 6, 1988).
- (23) - "Quanto ai grandiosi tentativi di ridurre le disparità regionali mediante trasferimenti di risorse ancor più cospicui, e' probabile che essi non abbiano a livello comunitario più successo di quanto abbiano avuto all'interno dei singoli paesi membri. Sovvenzionando le industrie e le regioni, si distrugge la loro volontà, e quindi la loro capacità, di competere" (Lawson, 1989). S.Brittan ("The case for EMS despite Delors" F.T., 20.4.1989) sostiene che e' tempo di "call the regional bluff".
- (24) - Si veda, ad esempio, Giersch (1949-50).
Nel dibattito emergono ogni tanto fantasiose, ma anche pericolose visioni di solidarietà Sud-Sud per opporsi a disegni di integrazione polarizzati al Nord. In una recente intervista (Gazzetta del Mezzogiorno, 23 aprile 1989) il senatore Gennaro Acquaviva ipotizzava, ad esempio, l'emergere di una Europa a tre fasce: l'asse "Lotaringio" (Nord Europa, Francia, Germania e Nord Italia), l'asse Barcellona, Sud Francia, Italia Centrale) proiettato verso l'Est danubiano (Budapest) e un terzo asse Portogallo-Siviglia (Sud Spagna), Sud Italia, Grecia. Questo terzo asse si allargherebbe potenzialmente alla sponda Sud del Mediterraneo. L'elemento pericoloso di queste visioni, che peraltro partono da incontrovertibili elementi di realtà, e' una concezione "pan-regionalistica" che finisce a disincentivare un continuo processo di inseguimento Nord-Sud con "spillovers" tecnologici, culturali, organizzativi dal Nord al Sud e viceversa.
- (25) - Si veda, ad esempio, la netta contrapposizione di interessi fra i produttori europei di computers (come Nixdorf, Bull, Olivetti), utilizzatori di componenti cruciali (come le Dynamic Random Access Memories o DRAM's, il cui valore giunge al 40% del valore delle apparecchiature finali) che acquistano dall'estero, e i produttori europei di semiconduttori e memorie (come Philips, Siemens). I primi sono danneggiati rispetto ai concorrenti americani, se gli accordi di "managed trade" inducono i produttori giapponesi di DRAM's a vendere in Europa quantità più basse a prezzi più alti. I secondi, all'opposto, cercano di ridurre la vendita (in dumping?) di DRAM's giapponesi in Europa. Come

risultato, la CEE non e' riuscita ad evitare evidenti contraddizioni nel proprio contenzioso con i produttori giapponesi: cfr. Wall Street Journal del 23-24 giugno 1989 e Financial Times del 27 luglio 1989.

- (26) - Prima degli anni '20, nella dottrina economica prevaleva un concetto di concorrenza come rivalita' e squilibrio: una visione dinamica ripresa solo piu' tardi da Schumpeter. Cio' spiega perche' a fine secolo gli economisti fossero alquanto tiepidi rispetto alle norme antitrust introdotte dallo Sherman Act negli USA (Di Lorenzo-High, 1988; Hay, 1987). Con il predominio della scuola marginalista e l'eredita' di Walras-Pareto, ando' consolidandosi un concetto assai diverso di concorrenza, basato sull'equilibrio. La recente riscoperta dei mercati imperfetti, oligopolistici e "contendibili", oltre che del ruolo delle aspettative, ha riportato l'attenzione degli economisti su concetti come rivalita', competizione tecnologica, "pre-commitment" e "sunk cost", rischio del "free rider", e via dicendo.
- (27) - G.Guarino, "Il Rubicone del '92", "La Repubblica", 17 dicembre 1988. L'autore dell'articolo, un insigne docente di Diritto amministrativo, si riferisce allo "scenario del tutto nuovo che sara' caratterizzato da due principi: una "deregulation" amplissima e la concorrenza tra sistemi. Il nostro sistema ha avuto tradizionalmente una impronta amministrativistica e centralizzata. Questo carattere si e' rafforzato sotto il fascismo ed e' divenuto quasi dominante nei decenni dal '50 al '70 [...]. In tre anni o poco piu' si dovra' smantellare gran parte della nostra organizzazione amministrativa: cadranno competenze e con esse verranno mano i relativi uffici". Per una analisi piu' diffusa delle novita' istituzionali introdotte dall'Atto Unico e dei problemi di adattamento dell'ordinamento italiano, cfr. dello stesso Autore, Guarino (1989).

Fig. 1

Figura 6.1 - Integrazione ed effetto di dimensione dei mercati: presentazione schematica



Nota: Il segno + indica un aumento.
Il segno - indica una diminuzione.

TAV. 3

Opportunità e rischi del completamento del mercato interno (risposte in %)

Insieme dei settori industriali	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR 12
<i>Per la vostra impresa</i>													
Opportunità molto più elevate	35	12	15	15	26	9	33	26	20	26	35	21	19
Opportunità un poco più elevate	38	42	37	40	33	36	33	38	40	25	25	45	37
Invariati, non so	25	42	41	19	30	49	28	30	40	44	30	29	37
Rischi un po' più elevati	2	3	6	21	6	5	3	5	0	2	11	4	5
Rischi molto più elevati	0	1	1	5	5	1	3	1		3	7	1	2
Effetto netto(a)	+71	+50	+45	+29	+48	+39	+60	+58	+60	+46	+42	+61	+49
Effetto netto(b)	+53	+31	+30	+20	+35	+24	+45	+42	+40	+35	+35	+41	+33
<i>Per l'economia del vostro paese</i>													
Opportunità molto più elevate	35	15	17	14	25	7	23	21	40	30	31	18	18
Opportunità un poco più elevate	45	44	33	19	24	29	43	28	20	32	23	38	31
Invariati, non so	18	33	43	19	37	40	17	36	40	31	22	33	38
Rischi un po' più elevati	2	7	6	29	6	20	14	10	0	5	16	10	10
Rischi molto più elevati	0	1	1	19	8	4	3	5	0	2	8	1	3
Effetto netto(a)	+78	+51	+43	-15	+35	+12	+49	+34	+60	+55	+30	+45	+36
Effetto netto(b)	+57	+33	+30	-10	+26	+8	+35	+25	+50	+42	+27	+31	+26

Effetto netto (a) differenza percentuale fra le imprese secondo le quali le opportunità sono più elevate (+) e le imprese secondo le quali sono più elevati i rischi (-)

Effetto netto (b) differenza ponderata percentuale fra le imprese secondo le quali le opportunità sono più elevate (+1), o un po' più elevate (+0.5), e le imprese secondo le quali sono molto più elevati (-1) o un po' più elevati (-0.5) i rischi.

TAV. 5

STOCK DI IDE MONDIALI. VALORI E QUOTE PERCENTUALI PER PRINCIPALI
AREE GEOGRAFICHE DI DESTINAZIONE (1975-1985) (Miliardi di dollari correnti)

Paesi/regioni/aree	1975			1983			1985		
	Valore	Percentuale del totale	PII	Valore	Percentuale del totale	PII	Valore	Percentuale del totale	PII
PAESI INDUSTRIALIZZATI	185.3	75.1	4.5	401.0	75.6	5.1	478.2	75.0	5.5
Europa Occidentale	100.6	40.8	5.8	159.6	30.1	5.6	184.3	28.9	6.6
Stati Uniti	27.7	11.2	1.8	137.1	25.9	4.2	184.6	29.0	4.7
Altri (a)	57.0	23.1	7.0	104.3	19.7	6.0	109.2	17.1	5.7
Giappone	1.5	.6	.3	5.0	.9	.4	6.1	1.0	.5
PAESI IN VIA DI SVILUPPO	61.5	24.9	6.4	138.4	24.4	7.4	159.0	25.0	8.5
Africa	16.5	6.7	15.7	19.6	3.7	9.4	22.3	3.5	10.8
Asia	13.0	5.3	3.2	40.1	5.8	4.9	49.6	7.8	5.7
America Latina e Caraibi	29.7	12.0	8.9	73.2	13.8	11.9	80.5	12.6	13.6
Altri (b)	2.3	.9	2.1	5.4	1.0	2.4	6.6	1.0	3.4
TOTALE (c)	246.8	100.0	4.9	539.4	100.0	5.5	637.2	100.0	6.1
Miliardi di SDRs	210.8	-	-	515.2	-	-	580.1	-	-

Fonte: UNCTC (1988). Elaborazioni basate su dati tratti da Dunning-Cantwell (1987) e fonti ufficiali nazionali ed internazionali.

(a) Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Sud Africa.

(b) Fiji, Papua, Nuova Guinea, Arabia Saudita, Turchia, Jugoslavia.

(c) Esclusi i paesi ad economia pianificata europei, per i quali non sono disponibili dati attendibili.

TABELLA n 7 Importazioni in percentuale del consumo apparente:

CEE, USA-Canada, Giappone(a)

	CEE		USA-CANADA		GIAPPONE		TOTALE	
	1981-1982	1985-1986	1981-1982	1985-1986	1981-1982	1985-1986	1981-1982	1985-1986
<u>Totale Manufatti</u>								
Totale	11.32	12.54	7.13	10.33	4.96	4.60	4.52	5.18
di cui dai PVS*..	2.63	2.84	2.53	3.42	1.62	1.43	2.39	2.83
<u>Tessile</u>								
Totale	11.85	13.35	5.30	7.80	4.71	5.37	5.51	6.70
di cui dai PVS ..	4.49	4.98	2.21	3.23	2.18	2.13	3.04	3.60
<u>Abbigliamento</u>								
Totale	24.55	29.20	20.74	33.05	14.98	15.33	19.18	26.14
di cui dai PVS ..	15.26	17.88	15.98	24.56	8.70	8.86	14.87	20.27
<u>Chimica</u>								
Totale	9.35	10.27	4.36	5.88	6.70	6.54	3.38	3.80
di cui dai PVS ..	1.40	1.63	0.79	1.12	0.93	1.06	1.05	1.29
<u>Mezzi di trasporto</u>								
Totale	9.69	11.79	10.24	13.05	2.46	2.39	1.80	2.29
di cui dai PVS ..	0.80	0.88	0.36	0.80	0.17	0.09	0.46	0.69
<u>Meccanica e altri manufatti</u>								
Totale	21.32	24.11	12.73	19.51	5.36	4.59	5.65	6.99
di cui dai PVS ..	2.68	3.29	4.21	6.21	0.87	0.88	3.08	4.15

*PVS=Paesi in via di sviluppo

(a)Le importazioni di CEE e USA-Canada sono calcolate al netto degli scambi intra-area

Fonte-UNCTAD, "Handbook of international trade and development statistics", 1988.

Riferimenti bibliografici

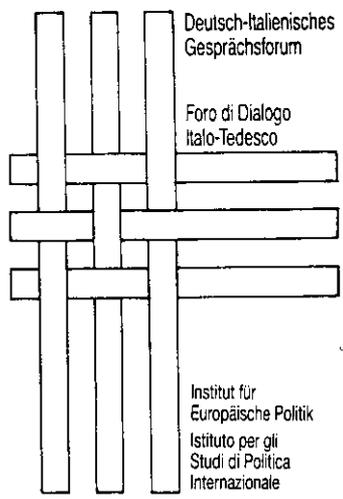
- AGNELLI U. (1988), Fortress Europe: a view from a European automobile manufacturer, The Prince Bertil Symposium on "Corporate and Industry Strategies for Europe", Stockholm, 9-11 November
- BARFIELD C.E.-MAKIN J.H., eds. (1987), Trade policy and U.S. competitiveness, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- BHAGWATI J. (1989), Is free trade passe' after all?, Weltwirtschaftliches Archiv, n.1
- BUCKLEY P.J.-ARTISIEN P. (1988), Policy issues of intra-EC direct investment: British, French and German multinationals in Greece, Portugal and Spain, with special reference to employment effects, in DUNNING-ROBSON (1988)
- BUIGUES P.-ILZKOVITZ F. (1988), The sectoral impact of the internal market, EEC, Doc.II 335/88 (in corso di pubblicazione in "Revue d'Economie Industrielle"
- CAINARCA GC.-COLOMBO M.G.-MARIOTTI S. (1988), La nuova industria europea, allegato a "L'Impresa", n.2
- CEC (Commission of European Communities) (1988), 1992: the new European economy, "European Economy", March
- CESPRI (1988), International agreements of Italian firms: an analysis with specific reference to the role of intra-EC cooperation, Report for the Business Cooperation Centre of the S.M.E. Task Force, EC Commission, Bruxelles
- CESPRI (Centro Studi sui Processi di Internazionalizzazione) (1989), Processi di mondializzazione e trasformazioni strutturali dell'industria nel nascente mercato unico europeo, III Rapporto per la Camera di commercio di Milano, Universita' Bocconi, febbraio
- COLOMBO U. (1987), The Politics of High Technology - A View from Europe, European-Japanese Conference, Japan Center for International Exchange, Berlin, November 5-6, 1987.
- CONTINI B. (1988), Grandi e piccole imprese industriali in Italia: dinamica e performance negli anni '80 a confronto, "Moneta e Credito", settembre
- CUOMO (THE) COMMISSION REPORT (1988), A new American formula for a strong economy - The Cuomo Commission on trade and competitiveness, Simon & Schuster Inc., New York

- HAY D. (1987), Competition and industrial policies, "Oxford Review of Economic Policy", n.3, Autumn
- HUFBAUER G. (1987), The competitiveness gap, in BARFIELD C.E.-MAKING J.H. (1987)
- KIERZKOWSKI H. ed. (1984), Monopolistic competition and international trade, Oxford University Press, Oxford
- KLINE S.J.-ROSENBERG N. (1986), An overview of innovation, in ROSENBERG N.-LANDAN R. (eds.), The positive sum strategy
- KRUGMAN P. (1987a), Economic integration in Europe: some conceptual issues, in PADOA SCHIOPPA (1987)
- KRUGMAN P. (1987b), Is free trade passe'?, "Journal Economic Perspectives"
- LAYTON C. (1966), Trans-Atlantic Investments, The Atlantic Institute, Bologna (trad.it., Investimenti attraverso l'Atlantico, Il Mulino, Bologna, 1967)
- LAWRENCE R.Z. (1987), Trade performance as a constraint on European growth, in LAWRENCE R.Z.-SCHULTZ C.L., eds. (1987), Barriers to European growth. A transatlantic view, Brookings, Washington, D.C.
- LAWSON N. (1989), Quale tipo di spazio finanziario europeo?, Discorso al Royal Institute for International Affairs (Catham House, 25 gennaio 1989), ISPI - Documentazione n.2, Milano, giugno
- LEIBENSTEIN H. (1966), Allocative efficiency vs. X-efficiency, "American Economic Review", September
- MOTTA M. (1989), Gli effetti degli investimenti diretti all'estero su crescita, competitivita' e conti con l'estero del paese investitore: una rassegna della letteratura teorica ed empirica, in CESPRI (1989)
- MORICI P. (1988), Reassessing American competitiveness, National Planning Association, Committee on Changing International Realities, Washington, D.C.
- NATIONAL ACADEMY OF ENGINEERING (1987), (Guile B.R.-Brooks H., eds.), Technology and global industry. Companies and nations in the world economy, National Academy Press
- OLSON M. (1982), The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities, Yale University Press, New Haven, Conn.

LA SOCIETA EUROPEA IN TRANSIZIONE

Prof. Dr. Peter FLORA

Institut für Sozialwissenschaften,
Universität di Mannheim



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro IV:

La società europea verso gli anni novanta:

le sfide per la politica comunitaria

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Indice

1. La trasformazione della struttura sociale: divisione sociale del lavoro - sicurezza sociale
 - 1.1. Dalle vecchie alle nuove forme di divisione del lavoro: famiglia e mondo del lavoro
 - 1.2. Dalle vecchie alle nuove forme di sicurezza sociale: individuo, stato e nuove classi medie

2. Trasformazione dello stato nazionale come arena di conflitto e perno d'integrazione
 - 2.1. Strutture dei cleavages, movimenti sociali, organizzazioni intermedie
 - 2.2. Identità nazionali, diritti dei cittadini e federalismo europeo

Questa relazione è stata preparata per il gruppo di lavoro sul tema "la società europea verso gli anni novanta - le sfide per la politica comunitaria". Un tema di tale ampiezza può essere trattato, in una breve relazione, solamente in modo generale.

Cercherò di dimostrare che la società europea si trova in una duplice fase di trasformazione che si protrarrà a lungo con risultati ancora indeterminati. Da un lato notiamo nella struttura della società dei cambiamenti connessi con la conclusione dei tre grandi processi di crescita - crescita demografica, industrializzazione, espansione dello stato sociale. Essi premono nel senso di una trasformazione nella struttura di base della divisione sociale del lavoro e della sicurezza sociale con la conseguente richiesta di molteplici processi di adeguamento istituzionale. D'altro canto dobbiamo prevedere delle variazioni all'interno della struttura della società come conseguenza della perdita di significato dello stato nazionale all'interno del processo di integrazione europea. La conseguenza è il cambiamento della struttura dei cleavages (= conflitti, N.d.t.) all'interno delle singole società e del loro grado di integrazione ed anche in questo caso l'esigenza di modifiche istituzionali.

Nello svolgimento della mia relazione lascio aperto il problema se è ragionevole parlare della società-Europa al singolare o delle società europee al plurale. Entrambe le dizioni hanno un loro significato. Al termine del mio lavoro affronterò brevemente il problema dei cambiamenti previsti e fino a che punto gli stessi rappresentano una sfida per la politica comunitaria. Secondo il mio parere non si tratta in questo caso tanto di problemi che impongono scelte politiche specifiche, quanto del problema dell'assetto politico-istituzionale della Comunità Europea.

1. LA TRASFORMAZIONE DELLA STRUTTURA SOCIALE: DIVISIONE SOCIALE DEL LAVORO E SICUREZZA SOCIALE

Le società europee si trovano oggi - questa è la mia tesi di partenza - in una fase di transizione del loro sviluppo di lungo periodo. Non collego a questa affermazione un cambiamento sociale repentino, penso piuttosto ad un complesso di trasformazioni sociali le cui origini risalgono agli anni '60 e che certamente ci accompagneranno ancora per molto tempo. E non intendo neppure affermare che al termine del cambiamento avremo una struttura sociale totalmente nuova: sono invece convinto che il processo di modernizzazione di base avviato in passato proseguirà anche in futuro.

Quello che mi fa parlare di una "fase di transizione" è l'osservazione che i tre processi di crescita, che hanno contraddistinto la struttura sociale europea dalla fine del XIX secolo, stanno avviandosi alla loro conclusione. Intendo con essi: la crescita demografica, l'industrializzazione (nel senso stretto del termine) nonché l'espansione dello stato sociale (cfr. tab.1). Tali processi hanno dato una certa configurazione al rapporto tra i sessi e tra le fasce di età, alla struttura delle classi e delle professioni, ai rapporti tra individui, gruppi intermedi e stato, quindi ad aspetti essenziali della struttura sociale. Se perdessero questo loro incisivo potere si avrebbero delle conseguenze di ampia portata sulla struttura istituzionale della nostra società.

Molti argomenti militano a favore dell'affermazione che tale processo di crescita oggi è in fase calante. Questo è ormai più che evidente nel caso dello sviluppo demografico: con la drastica flessione del tasso di natalità a partire dalla metà degli anni '60 la trasformazione demografica iniziata nel secolo XIX si avvicina alla sua conclusione, con le note conseguenze per la struttura generazionale della popolazione e la necessità di avviare i processi di adeguamento degli istituti del matrimonio e della famiglia. Il mutamento è chiaro anche nel caso dell'industrializzazione: il peso sempre più importante del settore dei servizi, la rivoluzione culturale del terziario, hanno indebolito la struttura di classe tradizionale delle società europee portando a problemi di adeguamento nella organizzazione del lavoro e nella rappresentanza degli interessi collettivi.

Questa considerazione dovrebbe applicarsi anche alla espansione dello stato sociale, che ha esaurito oggi tutte le possibilità di essere finanziato e le cui istituzioni sono spesso in contrasto con le trasformazioni sociali. Questo significa che sia la struttura della divisione sociale del lavoro che la sicurezza sociale sono alla vigilia di trasformazioni di ampia portata, che certamente si prolungheranno per un lungo periodo di tempo.

1.1. Il passaggio dalle vecchie alle nuove forme di divisione sociale del lavoro: famiglia e lavoro

Nelle società industrializzate europee la struttura della divisione del lavoro era ed è caratterizzata soprattutto da due dimensioni di differenziazione sociale:

TABELLA 1

CAMBIAMENTI STRUTTURALI E PROBLEMI DI AGGIUSTAMENTO ISTITUZIONALE

Ordinamenti Istituz.	Processi dominanti di crescita del passato	Tendenze e problemi di sviluppo	Forme di aggiustamento istituzionale.
<p>FAMIGLIA</p> <p>(fasce per sesso e per età)</p> <p>-----</p>	<p>CRESCITA DEMOGRAFICA</p> <p>Fine della trasformaz. demografica (dalla metà degli anni 60)</p> <p>-----</p>	<p>Invecchiamento della popolazione</p> <p>instabilità nelle famiglie e nei matrimoni.</p> <p>Cresciuta dell'occupazione femminile</p>	<p>maggiore flessibilità nella vita familiare e professionale.</p>
<p>ECONOMIA</p> <p>(struttura delle professioni e delle classi)</p> <p>-----</p>	<p>INDUSTRIALIZZAZIONE</p> <p>Il settore servizi supera quello industriale (fine degli anni 60, inizio degli anni 70)</p> <p>-----</p>	<p>Maggiore importanza delle nuove classi medie</p> <p>espansione della formazione terziaria</p>	<p>Forme diverse di organizzazione collettiva degli interessi e di sicurezza sociale.</p>
<p>STATO</p> <p>(individui-gruppi intermediari-stato)</p>	<p>ESPANSIONE DELLO STATO SOCIALE</p> <p>Stasi delle prestazioni sociali (fine degli anni 70, inizio degli anni 80)</p>	<p>incremento della popolazione dei pensionati</p> <p>problemi finanziari e di legittimità dei welfare states</p>	<p>maggiore flessibilità nella vita lavorativa</p>

- a) la netta separazione tra compiti ed attività produttive che per una buona parte si identifica con la divisione del lavoro tra i sessi;
- b) la netta differenziazione tra le diverse attività produttive - che normalmente sono "a vita" ed a tempo pieno e che costituiscono la base per la formazione delle classi, nella misura in cui ad esso sono collegate diverse possibilità di vita e vengono ereditate. Con l'espansione dello stato sociale, del sistema scolastico e pensionistico pubblici la struttura della divisione sociale del lavoro subisce in misura sempre crescente l'influenza di un'altra dimensione;
- c) la chiara delimitazione di fasi della vita abbastanza ampie suddivise in tre cicli: quello della formazione scolastica, quello dell'attività produttiva, quello del pensionamento, per cui la struttura della società per fasce di età acquista un significato del tutto nuovo.

La struttura di fondo di questa divisione del lavoro viene posta seriamente in gioco dal tendenziale ristagno demografico, da una flessione dell'attività industriale e dalle limitate possibilità di un ulteriore ampliamento dello stato sociale. Si fa sempre più forte l'esigenza di allentare le forme rigide della divisione sociale del lavoro, in particolare per quanto attiene la "attribuzione" di persone con determinate caratteristiche (sesso, età, formazione) alle diverse attività (attività produttiva, lavoro domestico, studio ecc.) con le varie forme di compenso (reddito da lavoro, prestazioni sociali, assegni familiari ecc.), strutturando in modo istituzionalmente più flessibile, l'organizzazione del tempo (attività giornaliera, settimanale, annuale e a vita).

Uno dei settori chiave è costituito dal rapporto tra famiglia e mondo del lavoro e, con ciò, dai rapporti tra i sessi e tra le fasce di età.

Tale rapporto è sottoposto a gravi tensioni dalla evoluzione verso una crescita zero della popolazione, che si manifesta nella trasformazione degli istituti del matrimonio e della famiglia e nel conseguente processo di invecchiamento della popolazione. E' importante ricordare che le società industrializzate europee sono sorte in un'epoca in cui la popolazione europea cresceva ad un ritmo più elevato di quello delle altre regioni del mondo, con una emigrazione oltremare di ca. 50 milioni di persone. Per la verità già all'inizio del secolo il tasso di crescita è andato rallentando, raggiungendo il suo punto più basso negli anni '30. Dopo la seconda guerra mondiale il tasso di fecondità ha ripreso a salire: il boom delle nascite dopo la guerra, ed in generale l'ondata di nati negli anni '50 e '60 hanno

provocato sensibili cambiamenti nella struttura per età della popolazione dopo le conseguenze della crisi economica. Il rapido calo della natalità a partire dalla metà degli anni '60 rappresenta un punto di svolta in uno sviluppo di lungo periodo, nel senso che non ci troviamo in presenza delle conseguenze dell'insicurezza economica o militare ma di fronte ad un vero e proprio cambiamento nella volontà di procreare e nel rapporto tra i sessi con conseguente regolamentazione di tipo istituzionale.

In un decennio il tasso di natalità di tutta l'Europa Occidentale si è dimezzato e contemporaneamente è raddoppiato il numero dei divorzi. Gli emendamenti del diritto di famiglia non sono stati assolutamente all'origine del fenomeno, anzi ne sono state le conseguenze. In questo modo gli anni '70 sono stati caratterizzati dalle più importanti riforme del diritto di famiglia e matrimoniale di tutto il secolo.

E' evidente che questi mutamenti sono connessi all'aumento del livello di formazione e con la più diffusa partecipazione delle donne all'attività produttiva. In tutta Europa a partire dagli anni '60 le possibilità di accesso alla formazione si sono pareggiate per i due sessi, anche se permane il vecchio divario tra i paesi protestanti del Nord e quelli cattolici del Sud. Praticamente in tutti i paesi dell'Europa Occidentale è aumentato l'accesso delle donne al mondo del lavoro, anche se stupisce notare come l'aumento relativamente importante del tasso di occupazione femminile si sia verificato in un periodo caratterizzato da aumento della disoccupazione.

Tentativi di adeguare le istituzioni a questi nuovi sviluppi da parecchio tempo sono in atto anche se siamo certamente lontani da una soluzione idonea, che non può prescindere dall'affrontare due diversi problemi: da un lato abbiamo la parità di diritti tra i sessi, non limitata ai diritti formali, ma estesa a reali possibilità di scelta. L'altro problema, forse ancora più grave, è quello di un riordinamento dei rapporti famiglia-mondo del lavoro, con l'obiettivo di salvaguardare la funzione della famiglia e di incentivare la crescita demografica.

Dopo un lungo periodo di disattenzione, dalla fine degli anni '70 si nota un certo recupero di interesse per la politica della famiglia: se dovesse avere successo dovrebbe andare al di là del miglioramento - fino ad ora peraltro molto modesto - degli assegni familiari, per giungere ai temi della maggiore flessibilità nella organizzazione dell'attività produttiva e di una rivalutazione del lavoro in famiglia.

Quanto sopra indicato interessa in modo particolare il lavoro connesso con la cura e l'educazione dei bambini: alla

sottovalutazione strutturale di questo lavoro si riallaccia la problematica dei rapporti tra i sessi e tra le fasce generazionali.

Sono ben note le conseguenze sulla struttura per età della popolazione di un declino/un'attenuazione del tasso di natalità, i cui effetti sulla capacità di ricambio della nostra popolazione sono intuibili. Una implicazione particolarmente seria del processo di invecchiamento è rappresentata dall'indebolimento dei principi di legittimazione del sistema pensionistico. In effetti tali sistemi poggiano su un "contratto tra generazioni" che disciplina esclusivamente i rapporti tra due generazioni, quella delle persone attive che finanziano le pensioni e quella delle persone a riposo che ricevono la pensione, sebbene il suo funzionamento - e quindi anche la sua legittimità - dipenda dal maturare di una terza generazione, quella dei bambini che non hanno ancora raggiunto l'età lavorativa.

La soluzione radicale ai problemi delle pensioni dovrebbe quindi (al di là dell'aumento dei contributi, della riduzione delle pensioni, dell'innalzamento dell'età pensionistica) rivedere il contratto tra le generazioni includendovi le prestazioni della famiglia per la cura e l'educazione dei bambini. Inoltre dovrebbe mirare ad una ridefinizione dei rapporti tra attività lavorativa e quiescenza nella vita del cittadino. Il sistema pensionistico è stato concepito e messo a punto in un'epoca in cui invecchiamento significava inabilità al lavoro. La maggiore speranza di vita, il miglioramento dello stato di salute in età matura, un aumento medio del trattamento di quiescenza hanno modificato sensibilmente l'idea e la realtà del "periodo di riposo". Se teniamo conto dei problemi di finanziamento che dovremo affrontare, anche in questo caso, come in quello dei rapporti tra famiglia ed attività produttiva, una maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro contribuirebbe in modo sensibile a risolvere i problemi.

Una maggiore flessibilità nella divisione sociale del lavoro deve poggiare su una base di sicurezza sociale, il che significa una ristrutturazione del welfare state.

1.2. Dalle vecchie alle nuove forme di sicurezza sociale: individuo, stato, nuove classi medie

Lo stato sociale europeo ha avuto origine verso la fine del secolo XIX, ma la sua ascesa a elemento strutturale dominante della nostra società risale al periodo post-bellico, so-

prattutto agli inizi degli anni '60 fino alla metà degli anni '70. Il modo più semplice di illustrare questo sviluppo è quello di ricorrere alle percentuali della spesa pubblica per la previdenza sociale e la sanità rispetto al PIL: tale percentuale era nel 1950 pari al 9,3%, nel 1960 intorno all'11,6% mentre nel 1980 è passata al 22,8%. La percentuale della spesa sociale nel senso ampio del termine è passata, all'inizio degli anni '80 nell'Europa Occidentale, da un quarto scarso a più di un terzo del prodotto interno.

Da allora però l'espansione dello stato sociale sembra essersi interrotta: e questo non soltanto come conseguenza dei problemi finanziari dei bilanci pubblici conseguenti alla crisi petrolifera; è andato diffondendosi un senso di scetticismo nei confronti delle possibilità dello stato, che in alcuni paesi è culminato in attacchi neo-conservatori allo stato previdenziale. Per un decennio la diagnosi di "crisi fiscale e di legittimità" dello stato sociale ha predominato nelle discussioni pubbliche: oggi essa ha molto perso della sua efficacia anche se i problemi sono ben lungi dall'essere risolti.

A fronte delle continue critiche pubbliche, lo stato sociale si è dimostrato particolarmente stabile. Alle controversie scoppiate in seno alle élites politiche non ha fatto riscontro una seria polarizzazione a livello di massa ed i risultati dei sondaggi delineano piuttosto il quadro di una larga accettazione dello stato sociale in tutta Europa.

La stabilità istituzionale e l'ampia base di sostegno possono sorprendere solo in misura limitata se si considera lo stato sociale non solo nella prospettiva dello stato, del finanziamento e della legittimità dei pubblici poteri, ma anche dell'ottica della struttura sociale e delle sue variazioni a seguito proprio dell'espansione dello stato sociale. Quest'ultimo si è inizialmente agganciato ai tipici problemi della nuova classe di lavoratori dipendenti dell'industria - perdita di reddito in occasione di infortuni, malattie, invalidità e vecchiaia - cercando una soluzione con il ricorso ad istituzioni che si ponevano in radicale rottura rispetto alle leggi sui poveri della vecchia Europa.

I sistemi così creati di sicurezza sociale si sono rapidamente estesi al di là della fascia dei lavoratori dipendenti giungendo a coprire tendenzialmente tutta la popolazione, che è sempre più dipendente dai trasferimenti e dai servizi pubblici per il soddisfacimento dei propri bisogni fondamentali di vita.

In questo modo lo stato sociale si è creato i suoi propri difensori: una serie di gruppi di popolazione che, in misura diversa, traggono vantaggio dalle sue prestazioni. Pensiamo alla fascia dei pensionati, ma anche a coloro che ricevono

lavoro dallo stato sociale. Se nel 1980 la percentuale dei pensionati alle elezioni era del 10%, negli anni '80 questo valore è diventato un quarto degli aventi diritto, e la percentuale di coloro che sono occupati nel campo della formazione, della sanità e dei servizi sociali in senso stretto è del 10% ca.

In questa situazione si cela il pericolo di una immobilità istituzionale, perchè nessuno dubita della necessità di una riforma dello stato sociale. Questa discende non soltanto dalle minacciose tensioni finanziarie dei sistemi pensionistici e l'inarrestabile lievitare dei costi per la sanità, né è la mera conseguenza del proposito di una maggiore armonizzazione fra la vita familiare e il mondo del lavoro. Credo piuttosto che l'esigenza - ed anche la possibilità - di un cambiamento istituzionale affondi le proprie radici nella prolungata trasformazione della struttura sociale, soprattutto del significato sempre più importante delle classi medie.

Nel 1950 in quasi tutte le società europee il settore industriale era, per livelli occupazionali, il più elevato. Soltanto alla periferia - lungo il Mediterraneo, nel Nord della Finlandia, nell'occidente celtico, l'agricoltura era ancora il settore più importante e soltanto in Danimarca e nei Paesi Bassi il settore dei servizi stava acquistando un ruolo di primo piano. Trent'anni più tardi il settore agricolo si è drammaticamente contratto, come tutti sappiamo. Soltanto alla periferia continua a sussistere per il 10% ed anche qui l'industria è ancora in espansione, mentre in tutti gli altri paesi è in continuo declino. Il protagonista dirompente di questo processo di trasformazione è il settore dei servizi, che oggi praticamente ovunque dà lavoro a più del 50% degli occupati.

Questo passaggio alla "società dei servizi" era strettamente collegato ad un incremento relativo del numero degli occupati dipendenti, dall'80% fino al 90%, da un relativo ampliamento del settore pubblico, che è giunto ad assorbire da un quarto ad un terzo di tutta la popolazione attiva, ed in ultima analisi ad un aumento relativo del lavoro non manuale e soprattutto altamente qualificato, anche come conseguenza della rapida espansione della scolarità rispetto all'inizio degli anni '60. Oggi il quadro della struttura di classe e professionale delle società europee è dominato da un'ampia maggioranza di lavoratori dipendenti con una forte differenziazione.

Tra la classe sempre più ridotta dei lavoratori dell'industria con una tendenza marcata all'auto-reclutamento e la classe, anch'essa in via di riduzione, della borghesia

proprietaria e degli agricoltori si inseriscono fasce sempre più estese di lavoratori dipendenti non-manuali.

Queste nuove classi medie sono di per sé molto eterogenee: non si differenziano soltanto per livelli di formazione, reddito e autonomia professionale ma anche per il fatto di dipendere o meno dall'impiego pubblico o da quello privato.

Questo rende estremamente disomogenea la situazione dei loro interessi. Le loro risorse individuali li pongono al di sopra dei lavoratori dipendenti, eppure sono anch'essi lavoratori dipendenti.

Il che significa che hanno interessi ambivalenti. In linea di principio si collocano tra la rappresentanza di interessi collettivi e l'intervento statale, con mobilità individuale e libertà di scelta personale. Tutto questo lascia un'impronta sul loro rapporto con lo stato sociale (e con i sindacati).

Le istituzioni della sicurezza sociale si sono originariamente orientate soprattutto ai problemi di una classe lavoratrice relativamente omogenea con compensi molto bassi, insufficienti per un'auto-protezione. Su questa base si è sviluppato il principio dell'obbligo assicurativo con i suoi collegamenti al rapporto di lavoro. La trasformazione della struttura sociale ha rimesso in discussione questi principi: è nell'assoluto interesse di ampi strati delle nuove classi medie cercare di allentare l'obbligo assicurativo per lasciar spazio a più ampie possibilità di scelta, senza per questo mettere in gioco i sistemi pubblici della sicurezza sociale. Questa configurazione di interessi riflette le loro maggiori risorse individuali ed il loro stato di lavoratori dipendenti. Il problema nodale è rappresentato dalla possibilità o meno di collegare una maggiore variabilità con un rafforzamento dei diritti e delle prestazioni sociali generali indipendentemente dal rapporto di lavoro. Perché solamente per questa via si riuscirebbe a garantire una maggiore flessibilità nei rapporti tra famiglia e mondo del lavoro e nella vita individuale.

Le possibilità di promuovere un'evoluzione in tal senso - cioè maggiori possibilità di scelta collegate ad una sicurezza di base più stabile - variano sensibilmente da un paese all'altro e dipendono non solamente dalla organizzazione politica delle classi medie, ma anche dalla struttura delle istituzioni esistenti nei singoli paesi.

2. LO STATO NAZIONALE COME ARENA DI CONFLITTI E PERNO DELL'INTEGRAZIONE

Le società europee si trovano ancora, sotto molti aspetti, in una fase di transizione, caratterizzata dalla perdita di significato - o, forse, meglio - dalla trasformazione di significato dello stato nazionale. Si potrebbe obiettare che questo non è un problema di struttura sociale, che è il tema di questa relazione, ma è un problema di ordinamento politico. In senso rigido l'affermazione è vera e per questo sarò brevissimo. Ritengo peraltro che ci siamo troppo abituati a fare astrazione dall'ordinamento politico nell'analisi dei cambiamenti sociali. E questo è stato possibile solamente perchè siamo partiti dal presupposto che lo stato nazionale fosse un fatto ovvio. Non appena mettiamo in discussione questo fatto ovvio le basi politiche della struttura sociale assumono immediatamente una posizione diversa. Questo interessa la struttura dei cleavages, che sono determinati anche dai confini nazionali, ed interessa anche le organizzazioni internazionali per le quali lo stato nazionale non è solamente un importante campo d'azione, ma è anche l'istituzione che imprime il proprio marchio sulle strutture intermedie, ed interessa, non da ultimo, "l'integrazione globale della società" basata essenzialmente su identità/lealtà nazionali e sui diritti/doveri comuni dei cittadini.

Uno sguardo al di là dell'Atlantico può meglio chiarire il significato dello stato nazionale per la struttura sociale. Il fatto che in Europa - contrariamente alla situazione statunitense - siano sorti molti stati nazionali ha provocato non solo un più marcato rafforzamento delle strutture dello Stato per ragioni di concorrenza, ma anche una omogeneizzazione culturale relativa, anche se sempre problematica, della popolazione in campo etnico-linguistico e religioso. Questa omogeneità culturale ha a sua volta rafforzato il significato relativo della struttura di classe delle società europee. Il che spiega come mai in Europa, (insieme ad una industrializzazione mediamente più forte) e non in America siano nati forti movimenti dei lavoratori. Questi movimenti, insieme alle strutture statali sviluppatesi per ragioni storiche ed alla relativa omogeneità etnica, hanno rappresentato le condizioni essenziali dello sviluppo dello stato sociale in Europa. Sviluppo tanto più marcato quanto più forti sono stati i tre elementi.

2.1. Struttura dei cleavages, movimenti sociali, organizzazioni intermedie

Con l'espressione "struttura dei cleavages" (= dei conflitti N.d.t.) si definisce l'insieme di quelle linee di conflitto relativamente durature di una società. Nel contesto della più recente storia europea queste non sono semplicemente da intendersi come un elemento della struttura sociale ma devono essere messe in rapporto con lo sviluppo dello stato nazionale. Quando si sono tracciati i confini nazionali alcune linee di conflitto sono state poste al di là ed altre al di qua delle frontiere. Soltanto con la democratizzazione delle istituzioni degli stati nazionali si è arrivati ad una politicizzazione e ad una organizzazione di detti "cleavages", che hanno fornito a questi conflitti le loro forme specifiche e la loro durata.

Dalla molteplicità di linee storiche di conflitto che hanno lasciato le loro tracce nelle strutture dei "cleavages" europei, alcune emergono in modo particolare:

- i conflitti derivati dalla sovrapposizione fra le prime formazioni statali e le pre-esistenti suddivisioni in diverse comunità di appartenenza culturale, soprattutto di carattere etnico-linguistico;
- i conflitti conseguenti alla Riforma, che si manifestano in contrasti tra stato e chiesa o tra gruppi religiosi;
- i conflitti tra la classe dei lavoratori e la classe dei proprietari provocati dal processo di industrializzazione.

Dalla sovrapposizione di queste e di altre linee di conflitto sono emerse le strutture dei cleavages specificamente nazionali, tempestivamente rafforzatisi nel processo di democratizzazione e che si rispecchiano ancor oggi nei diversi sistemi dei partiti, dei gruppi di interesse e dei movimenti sociali.

Dopo la seconda guerra mondiale e soprattutto dopo gli anni '60 abbiamo assistito ad una crescente "destrutturazione" di questi conflitti. Il fenomeno si è inizialmente manifestato nei confronti dei vecchi contrasti di natura religiosa: anche se in modo diverso da paese a paese la separazione sempre più decisa tra stato e chiesa, tra partiti politici ed organizzazioni religiose, l'allentarsi dei legami con le chiese ed il crescente pluralismo dei popoli hanno esercitato la loro influenza.

Contemporaneamente assistiamo anche ad una declinante "strutturazione delle classi" della nostra società. Con la

crescita dello stato sociale le chances di vita dei gruppi della popolazione non sono più determinate dalla rispettiva posizione di mercato e dalle conseguenti possibilità di svolgere una attività lavorativa; con l'espansione della formazione scolastica il legame tra provenienza sociale e possibilità di ottenere un titolo di studio si è allentato, con il cambiamento nella struttura delle professioni la distribuzione del reddito ha subito uno slittamento dall'alto a favore di fasce sempre più ampie di appartenenti al ceto medio: i contorni delle differenze di classe si sono molto sfumati nel modo di vivere, i legami sindacali si sono indeboliti anche in presenza di un elevato livello di organizzazione.

Il quadro è ulteriormente complicato dal fatto che i vecchi "conflitti di classe" sono stati coperti dai nuovi conflitti tra i sessi e le generazioni, risultanti anch'essi dalla struttura della distribuzione sociale del lavoro e della sicurezza sociale.

L'indebolimento delle grandi linee di conflitto "classiche", sostenute dalle grandi organizzazioni come chiesa e sindacati e la complessità globalmente sempre più rilevante della struttura dei cleavages aiutano a capire come sia stato possibile un allentamento dei rapporti tra struttura sociale e sistema dei partiti. Si è creato in tal modo un nuovo margine di manovra per i movimenti sociali ed un ampio spettro di forme di partecipazione politica.

Molto più difficile sembra la valutazione dello sviluppo di quei conflitti connessi a diverse appartenenze culturali - di natura etnico-linguistica, religiosa, o altro. Tre comunque sono gli aspetti che devono essere sottolineati in modo particolare:

- il rivivere di "vecchi" conflitti all'interno degli stati nazionali;
- la formazione di una sotto-classe etnica conseguente alla immigrazione extra-europea;
- il problema delle identità nazionali nel processo di unificazione europea.

Per molto tempo si è pensato che i conflitti radicati nelle particolarità regionali e di appartenenze culturalmente definite si potessero appianare sensibilmente con la democratizzazione degli stati nazionali e con l'indebolimento dei nazionalismi. La loro ripresa dopo gli anni '60 è stata per molti una sorpresa ed il segnale di un declino della forza di integrazione degli stati nazionali. La maggior parte dei paesi interessati ha reagito con una politica di decentralizzazione e la concessione di autonomie, ed i

conflitti nel frattempo hanno di nuovo perso intensità. In ogni caso la loro forza dirompente non è mai stata paragonabile a quella rilevata nei paesi dell'Europa Orientale.

I problemi dovuti alle stratificazioni etniche tendono invece ad acuirsi. Non soltanto le differenze culturali degli immigrati dei paesi extra-europei sono molto più marcate, ma le stesse sono inequivocabilmente connesse con un processo di emarginazione sociale.

Nel lungo periodo l'invecchiamento della popolazione europea avrà l'effetto di aumentare il flusso migratorio e visto l'intrecciarsi dei rapporti mondiali l'Europa non riuscirà praticamente a chiudersi verso l'esterno. Se, come nel caso dell'America, l'Europa diventasse un paese di immigrazione ed aumentasse in tal modo la sua eterogeneità culturale, le condizioni della partecipazione politica dovranno essere ridefinite, come in America.

Questo vale, non da ultimo, anche per il prevedibile cambiamento della struttura dei cleavages nel processo di unificazione europea. La direzione precisa di questo cambiamento è difficile da determinare, certamente dipenderà in modo decisivo dallo sviluppo delle istituzioni europee. Forse un confronto con la "nazionalizzazione" delle strutture dei cleavages nel processo storico di formazione degli stati e delle nazioni potrebbe fornire spunti interessanti. Tale nazionalizzazione è stata ovunque soprattutto una funzione della formazione delle strutture centrali statali (in ambito esecutivo e giuridico e successivamente anche legislativo), nonché dello sviluppo delle "economie nazionali", in particolare del mercato del lavoro nazionale. In alcuni paesi è stata anche una funzione della formazione di una "chiesa nazionale" e di una "lingua nazionale", collegata allo sviluppo del sistema scolastico pubblico.

L'ampliamento e l'approfondimento del mercato comune nonché lo sviluppo delle istituzioni politiche europee porterà certamente anche ad una europeizzazione della struttura dei cleavages. Le divergenze rispetto al precedente processo di "nazionalizzazione" delle strutture dei conflitti dovrebbero essere maggiori dei possibili parallelismi. Oggi le identità/lealtà nazionali e le istituzioni politiche nazionali hanno forza ben diversa rispetto a quelle piccole unità che sono state inglobate in stati nazionali ben più grandi.

L'Europa riuscirà a far fronte alle sue strutture dei cleavages solo con l'aiuto di una costituzione marcatamente federativa. Mentre la "nazionalizzazione" delle strutture dei cleavages economici e la crescita delle organizzazioni di interessi nazionali hanno fatto seguito allo sviluppo dei mercati nazionali del lavoro, il perfezionamento del mercato comune deve affrontare sistemi di interessi organizzati,

già esistenti, in particolare sistemi sindacali diversi da paese a paese e altamente sviluppati. E questi non consentono certo una "europeizzazione" pari alla "nazionalizzazione" avvenuta in epoche storiche. Sarà un compito politico fondamentale quello di evitare che il perfezionamento del mercato europeo provochi uno slittamento nell'attuale "equilibrio" tra capitale e lavoro.

2.2. Identità nazionali, diritti dei cittadini e federalismo europeo

Le affermazioni fatte a proposito del collegamento tra piano nazionale ed europeo per la struttura dei cleavages si applica anche all'integrazione sociale. In qualunque società, anche la più complessa, le persone appartengono a diversi gruppi o organizzazioni e questa appartenenza si correla con identità e lealtà diverse, con diritti e con doveri. Lo sviluppo degli stati nazionali ha esaltato l'importanza dell'"appartenenza nazionale", dei suoi criteri, dei diritti e dei doveri ad essa collegati, per la integrazione sociale.

Il sociologo inglese T.H. Marshall ha cercato di definire questo concetto con l'espressione citizenship che in Germania, come in tutti gli altri paesi con una separazione tradizionalmente più marcata tra stato e società, è stata tradotta in modo inesatto con la parola "Staatsbürgerschaft" (cittadinanza N.d.t.). Citizenship definisce uno stato generale di appartenenza ad una nazione corredato di diritti fondamentali di natura "politica" e "sociale" che forma la base della integrazione sociale al di là di tutti i conflitti. Marshall pensava fundamentalmente ai conflitti di classe ma le sue considerazioni si applicano naturalmente anche ai conflitti etnici.

Marshall distingueva tre tipi di diritti: diritti di libertà, diritti di partecipazione politica, diritti di partecipazione sociale. Il suo interesse particolare andava alla "cittadinanza sociale" (social citizenship) perchè l'integrazione sociale delle società industriali inserite in uno stato nazionale richiede secondo lui una partecipazione minima garantita di tutti i membri al benessere materiale e all'eredità culturale. Il che è stato spesso identificato con l'estensione dei diritti sociali "universali" collegati cioè allo status di cittadino. Tali diritti formano però piuttosto l'eccezione ed in linea di principio possono essere realizzati anche mediante misure ed istituzioni specifiche - differenziate a seconda dei gruppi di popolazione o delle regioni.

In conseguenza delle grandi differenze nelle istituzioni nazionali di sicurezza sociale ed in considerazione delle rilevanti disparità nei livelli di sviluppo economico è praticamente impensabile che al posto della cittadinanza nazionale se ne sostituisca una "sociale europea". L'appartenenza nazionale manterrà il suo ruolo centrale per l'integrazione sociale e gli stati nazionali dovranno essere in grado di decidere in maniera ampiamente autonoma della portata dei diritti sociali dei cittadini e della forma delle relative istituzioni.

La titolarità di definire diritti e doveri dei membri non implica tuttavia necessariamente la titolarità di decidere in merito di criteri di membership. Senza una trasposizione di questa titolarità a livello europeo un accordo europeo sulla integrazione sociale non è possibile. (A questo proposito un parallelo storico ci è offerto dallo sviluppo dei mercati nazionali del lavoro, che hanno avuto come conseguenza la perdita del diritto da parte dei comuni di determinare autonomamente l'appartenenza). Oltre a ciò si deve giungere ad un adeguamento di quei diritti sociali che sono toccati direttamente dall'allargamento e dall'approfondimento del mercato comune: nel lungo periodo non è praticamente pensabile una integrazione europea senza una più marcata redistribuzione sovranazionale.

Tutto questo non significa minimamente che lo status di cittadino nazionale sarà sostituito da quello di cittadino europeo. Significa piuttosto uno strutturarsi dei diritti e dei doveri secondo una differenziazione di appartenenze a diverse associazioni: un fenomeno questo perfettamente noto agli europei prima dello sviluppo degli stati nazionali.

E con questo giungo alla conclusione. Le società dell'Europa Occidentale si trovano oggi in una profonda fase di transizione della divisione sociale del lavoro e della sicurezza sociale, che si protrarrà per un lungo periodo di tempo. Le riforme istituzionali, che si renderanno necessarie, non sono compito esclusivo delle politiche degli stati ma di tutti i gruppi sociali, addirittura della intera popolazione, perchè le trasformazioni istituzionali sono in ultima analisi un problema di cambiamento di mentalità.

Sul piano europeo sarebbe auspicabile e forse anche praticabile un maggiore coordinamento delle riforme al livello degli stati nazionali. Mi sembra però più importante garantire che la funzione di integrazione sociale delle istituzioni sia sempre ben presente nel corso delle predette riforme e che queste non vengano portate avanti essenzialmente come conseguenza dell'approfondimento del mercato comune con lo scopo di giungere ad un ravvicinamento dei costi di produzione. A questo proposito un rafforzamento della struttura federativa ed una maggiore parlamen-

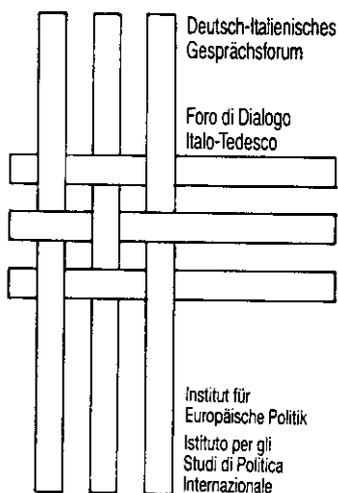
tarizzazione della Comunità Europea sarebbero indispensabili. In questo senso i problemi del cambiamento sociale sul piano europeo sono soprattutto un problema di assetto politico-costituzionale.

A questo proposito l'ottimismo è poco opportuno. L'atto unico europeo dice relativamente molto sullo sviluppo del mercato unico, molto meno sulla riforma delle istituzioni politiche e quasi nulla sulla dimensione sociale dell'Europa.

LA DIMENSIONE SOCIALE DEL MERCATO INTERNO

Sen. Gino GIUGNI

Presidente della Commissione Lavoro,
Senato della Repubblica,
Roma



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro IV:

La società europea verso gli anni novanta:

le sfide per la politica comunitaria

Sen. Gino Giugni

1. L'individuazione di una dimensione sociale del mercato europeo costituisce uno dei temi più ardui per la vita e l'avvenire della Comunità. In esso è ben visibile la grande distanza tra le enunciazioni, i progetti, e infine le realizzazioni. E questo è anche uno degli aspetti della costruzione comunitaria che meglio si prestano alla comunicazione retorica ovvero al verbalismo enunciativo. Proposito di questa relazione è di misurare le realizzazioni a confronto con i contenuti normativi del Trattato e dell'Atto Unico, e di definire un'ipotesi realistica di evoluzione, rispetto alla scadenza del 1992.

Il Trattato di Roma, come è noto, non aveva prestato molta attenzione alla dimensione sociale del mercato comune in formazione. La ragione di ciò non era, come è stato altre volte, ed è ancora sovente ritenuto, l'effetto paralizzante dei veti incrociati, quanto piuttosto il prodotto di una scelta di principio. Questa è resa esplicita nell'art.117, dove afferma che "il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consenta la loro parificazione nel progresso" discenderà in primo luogo dal "funzionamento del mercato comune che favorirà l'armonizzazione dei sistemi sociali": in sostanza, una professione di fede nelle capacità spontanee del mercato. Ed infatti, l'unica, sebbene importantissima materia, affrontata direttamente dal Trattato è quella della libera circolazione dei lavoratori. Questa filosofia è d'altronde ben illustrata nel rapporto Spaak al Trattato, dove afferma che "la tendenza spontanea nella armonizzazione dei sistemi sociali e dei livelli salariali, così come l'azione dei sindacati in vista del conseguimento d'un allineamento nelle condizioni lavorative saranno favorite dalla creazione progressiva del mercato comune".

Se l'art.117 non va oltre una enunciazione programmatica, il successivo art.118 affida alla Commissione il "compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale", con riferimento specifico ad una serie corposa di materie. Ma da tale norma, come ha precisato una sentenza (9 luglio 1987) della Corte di giustizia, non può derivare altro che un vincolo alla consultazione. Ben diversa è la forza normativa dell'art.119, sulla parità retributiva tra uomo e donna, che ha infatti avuto un notevole impatto, ed ha anzi contribuito alla soluzione, quanto meno sul piano normativo, dell'antico problema. Ma non va dimenticato che tale norma (come quella, art.120, peraltro priva di una pari vincolatività giuridica, sull'equivalenza dei trattamenti di ferie) fu dettata principalmente da esigenze di parificazione competitiva, dei Paesi, tra i Sei fondatori, che avevano una situazione più avanzata, e gli altri, che, specie in settori produttivi ad

alta occupazione femminile, godevano e di fatto e di diritto di un vantaggio nel costo della manodopera, tale da configurare nella sostanza una distorsione concorrenziale. Di notevole rilievo, infine, se non altro per il fecondo seguito che ha avuto, è l'art.128, che prevede "l'attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali sia del mercato comune".

Il breve quadro così tratteggiato vale a confermare come, nonostante le enunciazioni e le non poche, successive esercitazioni retoriche, il Trattato di Roma aveva una dimensione sociale a dir poco modesta, e concentrata su alcuni aspetti inerenti alla parità competitiva e alla formazione professionale, nonché - e qui siamo invece di fronte a due capitoli che hanno avuto un impatto profondo e durevole - alla libertà di circolazione e alla allocazione sociale di risorse, attraverso un intervento amministrativo, che è stato rappresentato dal Fondo Sociale.

2. E' opportuno, a questo punto, soffermarsi sui contenuti dell'Atto Unico (vigente dal 1987), al fine di rispondere all'interrogativo, se esso abbia o meno integrato la carenza del Trattato sugli aspetti inerenti alla dimensione sociale.

A tal proposito, occorre distinguere tra innovazioni precettive, e cioè, munite di effetti giuridici diretti, e innovazioni a struttura programmatica o di mero indirizzo. Possiamo affermare che le prime sono di modesta entità, e non presentano uno scostamento di rilievo rispetto alla filosofia del Trattato. L'art.118 A, infatti, ripropone l'obiettivo dell'armonizzazione nel progresso delle condizioni di sicurezza e di salute dei lavoratori, già contemplato nell'art.118 del Trattato, e lo riqualifica in rapporto al più generale obiettivo del miglioramento "dell'ambiente di lavoro", ma, soprattutto, prestabilisce appropriati strumenti di implementazione. Infatti, è questa una delle ipotesi - l'unica anzi in materia sociale - per la quale è prevista l'adozione a maggioranza di direttive contenenti, come vien detto con prudente fraseggio, "le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascun Stato membro" (in un comma a parte vengono poste ulteriori cautele a favore delle piccole e medie imprese, in materia in cui l'eguaglianza di trattamento, ad onor del vero, non dovrebbe soffrir eccezioni).

Ha natura di indirizzo politico, invece, l'art.118 B, che enuncia il metodo del **dialogo sociale**, facendo anche balenare l'eventualità di "relazioni convenzionali", che sarebbero poi i contratti collettivi europei, oggetto da decenni di dibattiti e seminari, ma non mai venuti alla luce.

Più ricco di potenzialità appare il nuovo capitolo sulla "coesione economica e sociale" (artt.130 A,B,C,D,E) che si sostanzia nella fissazione dell'obiettivo di "ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite" e nella conseguente riorganizzazione dei Fondi a finalità strutturale e dello stesso Fondo sociale.

In questi campi, in cui le istituzioni comunitarie godono di un potere di intervento proprio, che non collide o collide in misura circoscritta con le strutture normative e amministrative nazionali, nell'ultimo periodo sono stati compiuti notevoli e rapidi passi, veramente qualificanti rispetto alla affermata vocazione sociale della Comunità. Basti pensare che nella seconda metà del 1988 sono stati approvati due regolamenti di riforma dei fondi strutturali, e ad essi, con altri due nuovi regolamenti, è stato adeguato il funzionamento del Fondo sociale, che è un fondo strutturale esso stesso.

Dove invece sarebbe certamente fuor di luogo ogni lettura ottimistica è nella materia della unificazione delle condizioni sociali. E, a fugare ogni tentazione in tal senso interviene d'altronde l'art.100 A che, prevedendo l'innovazione fondamentale, la più importante tra quelle introdotte dall'Atto Unico, del voto a maggioranza per alcune materie, esclude espressamente dal novero di esse - sembra, per richiesta della RFT- "l'armonizzazione delle disposizioni relative ai diritti e agli interessi dei lavoratori salariati".

3. Gli interventi di politica sociale della CEE fin dalla sua fondazione si sono però in qualche modo aperti un varco nelle strettoie del Trattato, e in senso convergente ha già operato la Commissione per quanto riguarda le modeste aperture contenute nell'Atto Unico. Appar utile, a questo punto, un breve riepilogo periodizzato della politica sociale perseguita dalla Comunità e delle principali realizzazioni di essa.

Nel primo decennio di vita, l'azione sociale della Comunità consistette anzitutto nell'attuazione della libera circolazione della manodopera, portata a termine nelle tre tappe previste dal Trattato, ed ultimata puntualmente nel 1968, sia con l'abbattimento di quasi tutte le barriere giuridiche -quelle residue sono in atto tuttora, ed è in corso un programma di quasi totale rimozione (1), sia con la

(1) Un aspetto di particolare interesse può esser considerato quello relativo all'accesso nei pubblici impieghi, relativamente al quale l'interpretazione alquanto

consacrazione dell'eguaglianza di trattamento tra lavoratori del Paese ospitante e lavoratori immigrati. Ulteriori integrazioni, concernenti l'esercizio dei diritti sindacali, sono state apportate con regolamento del 1976.

In secondo luogo, la costituzione e l'avvio del Fondo Sociale, come pure la istituzione del Consiglio Economico e Sociale, segnarono un principio di "europeizzazione" delle politiche del lavoro e degli stessi rapporti sindacali nei Paesi membri. I programmi di armonizzazione generarono un'imponente produzione di studi, ricerche e documenti, ma, in questo periodo, nessun intervento regolativo.

Il tema dell'Europa sociale ebbe una rinnovata attualità, nel clima turbolento della fine del decennio, con la conferenza intergovernativa tenutasi a l'Aja nel 1969. La svolta" (2) ebbe luogo quando, nel 1984, venne approvato dal Consiglio il Programma di azione sociale della Comunità, a seguito del quale furono adottate, nel corso di tre anni circa, trenta decisioni nelle materie dell'occupazione, dell'armonizzazione delle condizioni di vita e di lavoro, della partecipazione delle parti sociali alle decisioni della Comunità e dei lavoratori a quelle delle imprese. Lo strumento di azione principale venne individuato nelle Direttive (art. 100 del Trattato), e tra le numerose approvate nel periodo anzidetto, oppure nello stesso periodo elaborate e approvate negli anni successivi, vanno particolarmente ricordate quelle relative a: la parità retributiva e previdenziale tra uomo e donna, i licenziamenti collettivi, i diritti dei lavoratori nei trasferimenti d'impresa, gli stessi nei casi di insolvibilità, la prevenzione degli infortuni anche con riferimento a rischi specifici. E' dello stesso periodo la creazione di un Centro europeo per la formazione professionale e della Fondazione di Dublino per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

restrittiva data più volte dalla Corte, di Giustizia all'eccezione al principio della libertà di circolazione posta dall'art. 48, n.4 del Trattato, ha avuto scarso seguito negli Stati membri. La questione risulta allo studio da parte degli organi comunitari al fine di promuovere l'adeguamento all'indirizzo giurisprudenziale.

(2) " grande svolta", secondo E.VOGEL-POLSKY, L'Atto Unico per lo spazio sociale europeo, C.R.S., Working papers, n.12, Roma, 1989.

Fu questo il periodo più fecondo, anche se l'implementazione delle direttive da parte degli Stati membri è tuttora lontana dall'esser completata (così, per esempio, l'Italia è stata già per due volte oggetto di condanna da parte della Corte di Giustizia, per la mancata attuazione della direttiva 75/129 sui licenziamenti collettivi).

Il periodo successivo è caratterizzato da una sequenza di proposte oltremodo ambiziose, alcune delle quali avrebbero potuto incidere in profondità sul diritto del lavoro dei paesi Europei. Ma tutte appaiono munite di un destino almeno sinora infausto: così può dirsi per la direttiva sulla informazione e la consultazione dei lavoratori, la famosa V direttiva in discussione da più di un decennio e formalmente approvata come proposta della Commissione nel 1983; ed altrettanto per la direttiva Vredeling sulla consultazione e informazione dei lavoratori nelle società multinazionali, che risulta addirittura ritirata; mentre in sofferenza è la proposta di statuto della società europea, anche se rilanciata nel 1988 in una proposta rielaborata, che ha cercato di attenuare le resistenze incontrate in ordine alla formazione ed ai compiti della rappresentanza dei lavoratori. E non poche sono le proposte, talune di grande peso, in lista d'attesa da vari anni, nonostante l'approvazione della Commissione (vedi infra & 7).

A ciò si aggiunga la considerazione, che lo strumento normativo adottato è comunque la direttiva, a cui non sempre gli Stati membri si adeguano con prontezza, e talvolta, come accade con l'Italia, risultano inadempienti alle stesse condanne per inadempienza emesse dalla Corte di giustizia. Vero è che tale vuoto di efficacia della normativa europea è stato in parte colmato dalla stessa Corte costituzionale italiana, quando ha stabilito la prevalenza della norma comunitaria su quella del diritto nazionale (Corte costituzionale, 8 giugno 1974).

4. Il quadro sociale che va prospettandosi per il 1992 è stato oggetto di attenta analisi per quanto riguarda l'occupazione. A fronte di un dato globale che si aggira intorno al 10.6 (circa 15 milioni) di disoccupati (1987), con la concentrazione di più di un quinto nelle fasce di età inferiori a 25 anni, e di una metà per durate superiori ad un anno, la prospettiva non è tranquillante, anche se è opinione plausibile quella che ritiene tali dati in eccesso, vuoi per difetti nei criteri di rilevazione statistica, vuoi perchè non possono tener conto dell'ingente occupazione irregolare. Il Consiglio Europeo di Madrid (giugno 1989) ha riaffermato quanto già annunciato negli analoghi consessi di Hannover e di Rodi, che cioè occorre intendere "la realizzazione del Mercato interno come il mezzo più efficace per creare posti di lavoro e per assicurare il massimo benessere a tutti i cittadini comunitari".

Già nel biennio '88-'90 la Comunità, associando i benefici della fase di crescita in atto con appropriate misure di accompagnamento, "dovrebbe creare 5 milioni di posti di lavoro". Tuttavia, in base al rapporto elaborato per l'autorità comunitaria dal comitato presieduto dal professor Cecchini, nei primi due anni successivi al completamento del mercato unificato, dovrebbe verificarsi una flessione conseguente a fenomeni di frizione nell'adattamento al nuovo mercato. A tale fase ne seguirebbe una di netto incremento. E' evidente peraltro che, per il periodo prevedibilmente caratterizzato dalla ormai famosa curva dell'occupazione a forma J, si renderanno necessarie misure di sostegno del reddito quali adeguate indennità di disoccupazione e/o di copertura del salario per il periodo di transizione, di cui è esempio -non del tutto edificante, a dir il vero- la Cassa integrazione guadagni italiana. E' materia a cui la Commissione ha dedicato ovviamente una particolare attenzione e che, specie per gli aspetti connessi alla riqualificazione, può avvalersi dei mezzi del Fondo sociale. Il problema più serio a questo proposito è che la velocità di intervento delle strutture amministrative di alcuni Paesi sembra inferiore a quella della Comunità stessa, che pure non presenta neanche le caratteristiche dell'alta velocità.

Si noti peraltro che gli interventi più incisivi sull'occupazione sono compito primario dei fondi strutturali; infatti, la mappa dell'occupazione ha distribuzione quasi esclusivamente per aree regionali internazionali. Ormai, nessuno dei paesi comunitari presenta caratteristiche omogenee, vuoi in termini di disoccupazione, vuoi di pieno impiego (a quest'ultimo si accostano la RFT e la Danimarca). In una disaggregazione regionale, il tasso di disoccupazione oscilla fra il 3 e il 30%. E neppure il Sud dell'Europa ci appare più come un concetto geografico: tutti i Paesi della fascia mediterranea presentano squilibri, di cui sono parte consistente aree a piena occupazione, se non addirittura ad eccesso di domanda.

In tale prospettiva, anche il problema della libera circolazione intracomunitaria diminuisce la consistenza che ne aveva fatto all'origine il campo di intervento più impegnativo per l'azione sociale della Comunità. Ed infatti, pur se opportunamente le proposte di direttiva in elaborazione si propongono di eliminare gli ultimi ostacoli, specie al soggiorno dei lavoratori ancora impropriamente considerati ospiti, nonché quelli tuttora derivanti da meccanismi previdenziali non coordinati, la maggiore entità degli spostamenti interni si avrà nell'area del lavoro autonomo, tecnico e specializzato, e in quella dei professionisti. Ad una circolazione di lavoratori rilevante in termini di quantità se ne sostituisce, sempre con riguardo all'area comunitaria, una di qualità. E in quest'ambito, naturalmente acquista un ruolo centrale la formazione professionale (già in primo piano nell'art.128 del Trattato). Ed è soprattutto con riferimento ad esso che potrà aversi una concreta ricaduta degli obiettivi prioritari stabiliti dal Consiglio di Madrid (1989) in tema

di riconoscimento reciproco delle qualifiche e di mobilità professionale.

5. Riguardo all'obiettivo dello spazio sociale europeo, occorre distinguere i due diversi profili della finalizzazione politica e della opportunità economica, e valutare sotto tale aspetto le probabilità e l'efficacia del ricorso ai vari strumenti di azione di cui dispone il governo comunitario. Trattasi di strumenti compulsivi, quali gli atti normativi previsti dai trattati, ovvero di incentivazione attraverso l'azione amministrativa (per esempio, l'intervento del Fondo Sociale), oppure infine di strumenti persuasivi. A questi ultimi, implicitamente, si riferisce il programma di "dialogo Sociale" enunciato dall'art.118 A.

Il perseguimento dello spazio sociale, come prolungamento naturale dell'area politica comunitaria, è obiettivo tanto valido in sé quanto difficile a realizzare. In ordine ad esso sono da mettere in previsione le più forti resistenze -in gran parte d'altronde già operanti- di ordine: (a) politico, per via della non omogeneità politica dei Paesi della Comunità, (b) istituzionale, perché i rapporti sociali, e quelli di lavoro in particolare, si svolgono nell'ambito di una cornice legislativa molto diversificata, nonché di prassi consolidate e non meno diversificate, l'una e le altre appena sfiorate da trent'anni di dibattiti sull'armonizzazione, (c) di dottrina e cultura dei movimenti sindacali, (d) di modalità diverse di rappresentanza e di capacità di influenza degli interessi, organizzati e non, nei confronti dei governi nazionali e delle stesse istituzioni comunitarie. A ciò si aggiunga la constatazione, pressoché comune a tutti i Paesi membri, che, nella società post-industriale, e in particolare nel settore terziario ormai dominante, emergono fattori ed aspetti di differenziazione notevolmente diversi da quelli definibili come "storici": e l'effetto più drammatico di tale evoluzione è la crescente frammentazione delle antiche solidarietà, cui segue invece un fenomeno di esplosione centrifuga nella direzione di interessi settoriali, quasi sempre tutelati con un livello di conflittualità più intenso, e certamente più "selvaggio" che non quello tradizionale, eppertanto assai meno prevedibile e governabile.

Più forte invece può e dovrebbe essere l'impatto comunitario sulle aree di azione sociale che condizionano l'adattamento delle economie nazionali al mercato unificato. E' in questa sede che vediamo riemergere il tema dell'armonizzazione, che sarebbe un grave errore considerare come fine a se stesso, ovvero come una politica autoreferenziale. Non v'è nessuna ragione, infatti, perché non possano coesistere condizioni sociali diverse in un'economia integrata. E' vero che, in base ad una visione astrattamente "modellistica", tutte le attività produttive in una economia integrata dovrebbero operare in condizione di perfetta parità competitiva. Ma in realtà, è da lungo

tempo scontato che una tale parità, sul piano dei rapporti sociali, è una pura astrazione. Così, il problema più sentito in tema di armonizzazione, che è quello del costo del lavoro, non può essere isolato da un complesso contesto, e va misurato su una ampia serie di variabili: la produttività del lavoro, le economie esterne, la pressione fiscale, e anche, per quanto riguarda l'offerta di lavoro, la capacità selettiva del mercato del lavoro e degli strumenti di formazione professionale.

La verità è invece nel senso che, in materia, è consentito ragionare soltanto in termini di situazione-limite. E tale natura avrebbe il **dumping sociale**, in ragione del quale è proposta corrente quella di attivare strumenti di definizione di condizioni minime: il **socle social**, che dovrebbe dar luogo ad una iniziativa di vasto respiro politico, quale la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali. Il progetto è stato presentato al Consiglio di Madrid (giugno 1989) e, dopo una prima approvazione di massima, cui si è opposta la sola Gran Bretagna, è ora rimesso alla prossima sessione del Consiglio.

Il progetto, riassunto per sommi capi, sancisce il diritto a: la piena libera circolazione dei lavoratori, dipendenti e indipendenti; la retribuzione equa e dignitosa; la protezione sociale, compreso il sostegno dei redditi dei non occupati; la libertà di associazione (ivi compresa la "libertà sindacale negativa") e di contrattazione, nonché la libertà di sciopero; la formazione professionale; la parità di trattamento tra uomini e donne; l'informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori "secondo modalità adeguate e tenendo conto delle disposizioni legali e contrattuali collettive e della prassi vigente nei Paesi della Comunità"; la protezione sanitaria e la sicurezza nell'ambiente di lavoro; la protezione dei minori, degli anziani, degli handicappati. L'attuazione è però rinviata all'iniziativa degli Stati membri, ai quali spetta di scegliere tra la via legislativa e quella contrattuale.

A dire il vero, il progetto di Carta non sembra aggiungere molto ad altri documenti internazionali, e anzitutto alla Carta Sociale Europea e alle convenzioni dell'OIL. Tuttavia, non tutti questi atti risultano ratificati dalla totalità degli Stati membri, per cui la stessa Confederazione Europea Sindacale ha chiesto, come prima tappa, se non altro di adeguamento, una ratifica da parte della Comunità stessa, che sia impegnativa per tutti gli Stati membri, come gli accordi di associazione ai sensi degli artt. 238 ss del Trattato. Ma, anche da un raffronto con le singole legislazioni nazionali, si ricava l'impressione che il testo proposto sia livellato al minimo comun denominatore o, nei rari casi in cui procede oltre, il rinvio alle specificità nazionali finisca poi per far evaporare la forza impegnativa del testo. Fatto è che i dodici Stati membri godono ormai tutti di regimi di democrazia consolidata, di cui è parte integrante sia la libertà sindacale nelle sue varie espressioni, sia un buon

livello di garantismo sociale, nella maggior parte dei casi elevato al rango di norma costituzionale. E' consentito pertanto di ritenere che la Carta di per se -e fatto salvo qualche angolo di frizione con situazioni nazionali molto specifiche- avrebbe principalmente un valore di annuncio e di propulsione politica, ma non otterrebbe effetti diretti e immediati rilevanti nel quadro delle misure necessarie a prevenire la situazione più negativa per l'armonizzazione, che, come si è ricordato, consiste nella formazione di aree di **dumping sociale**.

Tali aree, d'altronde, non coincidono con quelle di uno o di alcuni degli Stati membri. Se ci poniamo dal punto di vista di un confronto globale tra le cornici normative e sociali di ciascuno di essi, ci rendiamo conto che esso è pressoché impossibile. Ben difficile sarebbe stabilire per esempio se il costo del garantismo sociale e delle rigidità normative sia più elevato nella RFT, dove la conflittualità sindacale è limitata, ma è in atto, unico Paese della comunità, la cogestione nelle società con più di 2000 dipendenti, rispetto all'Italia dove l'impresa è soggetta a maggiore conflittualità, sopporta pesi più ingenti nelle condizioni di entrata e di uscita dal mercato del lavoro, e neppure gode di sistemi efficienti di formazione professionale o di strutture di indirizzo del mercato del lavoro, raffrontate a quelle esistenti nell'altro Paese; ma quanto meno non è soggetta a vincoli di partecipazione.

La verità è che il pericolo di **dumping sociale** è interno alle singole economie nazionali, ed è costituito dall'estensione, quasi sempre settoriale, e/o regionale dell'**economia sommersa**. L'entità del fenomeno, che ha formato oggetto di studi della stessa comunità, può esser conosciuta solo attraverso stime: esse ci indicano una diffusione più accentuata nel Sud Europa, con livelli tra il 10 e il 20% del PIL, a fronte di 8-10 % nelle regioni del Nord, ed una prevalenza nell'agricoltura, nell'edilizia, nell'abbigliamento, nel commercio, e in genere nei settori più polverizzati. Né si può condividere l'opinione di quanti ritengono che l'economia sommersa o informale, libera dai vincoli costrittivi specie di ordine fiscale e lavoristico, possa costituire una riserva di recettività per maggiori investimenti nelle regioni meno sviluppate. Al contrario, fatte salve poche sacche nell'economia di manutenzione e nei servizi a fortissimo **know how**, specie dove vi è largo impiego di secondo lavoro a contenuto professionale medio, se non alto, la produzione sommersa ha caratteri fortemente regressivi, e tende a sbilanciare il mercato ponendo in atto gravi distorsioni concorrenziali, produttive di un rallentamento dei processi di modernizzazione.

6. Lo strumento persuasivo principale, codificato dall'Atto Unico, è il **dialogo sociale**, che ha mosso il primo passo, quando ebbe luogo, nel novembre 1985, a Val Duchesne, il vertice dei presidenti e segretari delle confederazioni degli industriali e dei lavoratori. Un

secondo vertice ebbe luogo nel 1987 e l'ultimo, per ora, nel gennaio di quest'anno a Val Duchesne.

In realtà, da tali incontri, più che un vero programma di azione, è scaturita una agenda programmatica, sui contenuti della quale peraltro non regna una totale concordia. Le parti sociali concordano cioè su una serie di priorità, quali: la politica di "adattabilità" nel mercato del lavoro; la gestione dell'orario di lavoro; l'attuazione del diritto sociale alla formazione permanente; la regolamentazione dei contratti atipici; il salario di produttività; l'attuazione delle direttive sui licenziamenti. Ma concordare sull'agenda non è esser prossimi ad accordi sui contenuti e su alcuni punti esistono sensibili divergenze di principio: così, certamente, sul tema della flessibilità o adattabilità della normativa sul rapporto di lavoro (vedi infra 57).

Il dialogo sociale naturalmente non è fine a se stesso, né si avvale di strumenti normativi propri. E' piuttosto un supporto, mirato alla creazione di consensi intorno alle iniziative della autorità comunitaria, da attuarsi poi o attraverso le fonti comunitarie vere e proprie, o con l'impiego del molto ipotetico contratto collettivo europeo, oppure attraverso l'influenza che l'orientamento consensuale realizzato in tale sede può esercitare sulle scelte dei governi nazionali e delle parti collettive. Il dialogo sociale può esser definito, in altre parole, come uno strumento di concertazione che si affianca all'organo di concertazione istituzionale, il CES, e, in una certa misura, ne scavalca alcune competenze. Non è un fenomeno nuovo: anche nelle esperienze nazionali i consigli rappresentativi degli interessi organizzati soffrono dello stesso tipo di competizione, che probabilmente, anzi, è destinato a segnare il tramonto, restando definitivamente privilegiato il metodo delle relazioni convenzionali bi- o trilaterali.

7. Un indice dei problemi di maggiore attualità in ordine alla realizzazione della dimensione sociale emerge in primo luogo dal catalogo delle proposte in preparazione da parte della Commissione, o già approvate e proposte da essa al Consiglio dei ministri. Nell'ambito di tali proposte, sembra che meritino una particolare menzione quelle di seguito indicate (con riferimento alle materie, non alle singole proposte normative). Tra quelle approvate dalla commissione: revisione dei regolamenti relativi agli assegni familiari per i lavoratori migranti; revisione dei regolamenti di sicurezza sociale per i lavoratori migranti e le loro famiglie, in ordine a prestazioni varie e in ispecie a quelle di disoccupazione e di prepensionamento; revisione delle direttive concernenti restrizioni al soggiorno dei lavoratori e delle famiglie nella Comunità; direttiva sul diritto di soggiorno per i non ancora o i non più occupati; statuto della società anonima Europea; direttiva

sull'eguaglianza di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale; direttiva sull'onere della prova in tema di discriminazione per sesso; direttiva sui permessi per i familiari; sei direttive in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in attuazione dell'art.118A. Tra quelle in preparazione: revisione e generalizzazione dell'applicazione dei regolamenti sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti; direttive di mutuo riconoscimento dei titoli di formazione e qualificazione professionale e per l'istituzione di una carta di formazione professionale; direttiva sul trasporto delle persone handicappate (integrativa del programma HELIOS, già operativo); riorganizzazione del sistema formativo e di avviamento al lavoro SEDOC; "codice di condotta" sulla protezione della maternità; direttiva sul diritto ai permessi per la formazione professionale; direttiva sul contratto di lavoro tipo; direttiva sui contratti atipici (cioè, non a tempo pieno e a durata indeterminata); direttiva sul diritto di informazione e di consultazione da parte dei lavoratori; carta comunitaria dei diritti sociali. Nel corso dell'ultimo anno sono stati inoltre approvate due Direttive: la Direttiva n.48 del 21.12.'88 per il riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore per la formazione professionale con la durata minima di tre anni, e la Direttiva n.391 del 12.6.'89 concernente l'attuazione di misure per il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori. Infine sono stati approvati due Regolamenti, il n.2332\89, che modifica il Regolamento n. 1408\71, e il n.1305 dell'11 maggio '89 concernenti la sicurezza sociale dei lavoratori che si spostano all'interno della Comunità.

Sono stati presi in considerazione solo gli atti normativi a carattere non settoriale, ma occorre rammentare la copiosa produzione di raccomandazioni, risoluzioni, programmi, rapporti. Tra questi ultimi, va menzionato l'ampio ed esauriente rapporto del Commissario agli Affari Sociali Marin, un vero e proprio programma a breve e medio termine su tutti gli aspetti della dimensione sociale, che venne approvato dalla Commissione nel settembre 1988. Tra questi atti non normativi prevale giustamente, come materia, quella della formazione professionale.

8. Le social n'est pas Croix Rouge, è stato efficacemente affermato, e già si è argomentato a dimostrare che la dimensione sociale, oltre ad avere una valenza politica, come fattore di stabilizzazione e di impulso alla costruzione Europea e alla coesione di essa, è del tutto complementare alla unificazione dei mercati.

In coerenza con tale orientamento, tra i campi di intervento sui quali è auspicabile un ulteriore impegno della Comunità, due meritano una particolare considerazione. Il primo consiste nella definizione di condizioni minime munite di effettività, eppertanto applicate anche nei settori oggi invasi dall'economia sommersa. Ma una politica indirizzata

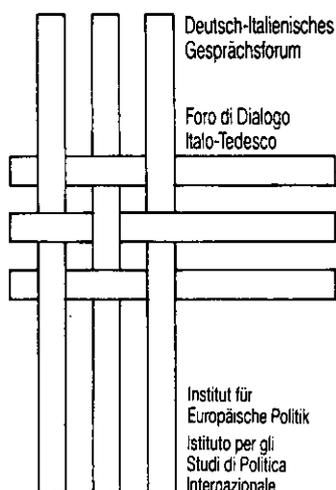
alla "regolarizzazione" dell'economia informale e cioè alla riemersione del sommerso non può esser condotta semplicisticamente come estensione generalizzata degli **standards** che hanno trovato applicazione nell'area regolare. Occorre realisticamente ammettere che un'ampia diffusione di un'economia in tutto o in parte clandestina, che pone in essere, come si è argomentato innanzi, il più consistente rischio di **dumping** sociale trova nelle sue cause anche una scarsa adattabilità e flessibilità degli **standards** normali. E' questo peraltro uno dei nodi della politica di armonizzazione più difficili a sciogliere, perché in tanto si può invocare una azione congiunta e uniforme in materia di flessibilità, in quanto essa sia diretta a correggere rigidità omogenee e, nell'ambito di una politica di dialogo sociale, riconosciute concordemente come tali. Alla difficoltà di raffronto tra strutture normative e di prassi si aggiunge il diverso modo con cui esse vengono percepite dalle parti sociali, e in particolare dai sindacati, in ragione delle profonde diversità culturali che li caratterizzano, e del timore non sempre infondato che la flessibilizzazione si risolva in una forma di **deregulation**.

L'altro campo, nel quale l'azione comunitaria è sicuramente in ritardo, è quello che riguarda l'immigrazione extra comunitaria. Non è questa la sede per proporre soluzioni, che potranno essere utilmente indicate e approfondite nella discussione. Certo è che il fenomeno ha assunto dimensioni impreviste, procede ad un ritmo di accelerazione a progressione geometrica; ha colto impreparato un Paese come l'Italia, che ha appena concluso un lungo **iter** storico nel quale ha svolto quasi esclusivamente l'opposta funzione di fornitura di manodopera. Diversa è l'esperienza della RFT, da quasi quaranta anni Paese di accoglimento, prima delle ondate intra comunitarie, poi della manopera in entrata dalle aree site oltre la frontiera dell'Europa dei Dodici. Si è ormai ben percepito che il problema, finora affrontato a livello dei singoli Paesi, è invece un problema che investe la piena responsabilità delle strutture istituzionali della Comunità. Ed è su queste che incombe la responsabilità della individuazione di soluzioni omogenee per lo meno nei principi e nei criteri.

LA SOCIETA EUROPEA IN TRANSIZIONE
LE TRASFORMAZIONI DELLA POPOLAZIONE IN EUROPA E SUE RELAZIONI
CON IL MERCATO DEL LAVORO E LE MIGRAZIONI INTERNAZIONALI

Prof. Antonio GOLINI

Docente di Demografia
nell'Università degli Studi "La Sapienza",
Roma



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro IV:

La società europea verso gli anni novanta:

le sfide per la politica comunitaria

Indice

1. Le tendenze e le trasformazioni demografiche
2. Tendenze demografiche, mercato del lavoro e migrazioni internazionali

Tabelle

Sintesi

Dalla metà degli anni sessanta ad oggi, il calo della fecondità in Europa ha superato ogni aspettativa. Il numero medio di figli per donna è passato da un valore di 2,59 registrato nel quinquennio 1950-55, ad uno (stimato) di 1,74 nel 1985-90. Nello stesso lasso di tempo, la durata media della vita dovrebbe passare da 65,3 a 74,2 anni. L'azione congiunta di queste due tendenze provocherà un ulteriore intenso innalzamento dell'età media della popolazione europea e un conseguente invecchiamento. Non si dovrebbero riscontrare significative differenze all'interno dell'Europa, fatta eccezione per una lieve perdita di peso demografico dell'Europa occidentale a favore di quella orientale.

Fortissimi saranno invece gli squilibri della popolazione, totale e lavorativa, fra Nord e Sud del mondo; nei prossimi 30 anni i dodici paesi della CEE dovrebbero registrare un incremento di appena 2 milioni di persone, a fronte di un incremento di 165 milioni dei nove paesi della riva sud del Mediterraneo.

Tutto ciò, guardando ai paesi di origine, dovrebbe costituire ulteriore elemento per sempre più intensi e prolungati flussi migratori, resi possibili anche dall'accresciuta facilità di comunicazioni e di trasporti. Guardando ai paesi di destinazione, la favorevole congiuntura economica registratasi negli ultimi anni, nonché le tendenze demografiche, dovrebbero consentire in Europa un maggiore inserimento nel mercato del lavoro dei segmenti più deboli (donne, giovani, anziani) e ciò rende probabile una disponibilità molto ridotta dei paesi europei ad accogliere nuovi flussi migratori dal Sud, per lo meno nel breve periodo.

Sembra auspicabile perciò, ed in ogni caso, una politica comunitaria organica rispetto al problema, valutando la possibilità di ammettere quote determinate di stranieri in relazione soprattutto alle esigenze del mercato del lavoro e di favorire nel contempo una forte crescita economica dei paesi in via di sviluppo.

1 - Le tendenze e le trasformazioni demografiche

1.1 - Il calo recente della fecondità, dalla metà degli anni sessanta ad oggi, in Europa¹ rispetto al resto del mondo è andato al di là di ogni aspettativa; la fecondità è anzi arrivata a livelli che agli esperti sarebbero sembrati, solo pochi anni fa "incredibili". Ne è una riprova il fatto che la popolazione prevista dalle Nazioni Unite per l'anno 2000 per il complesso di Europa era di 540 milioni secondo le previsioni effettuate nel 1973; è stata poi ritoccata a 513 milioni secondo le previsioni del 1982 e a 509 milioni secondo le previsioni del 1988.

Il numero medio di figli per donna nel quinquennio 1950-55 nel continente europeo era pari a 2,59 per donna, laddove nel complesso del mondo era pari a 5,00 e nei paesi considerati oggi più sviluppati a 2,84; nel quinquennio 1985-90 si stima che il valore europeo sarà pari a 1,74 (mentre quello mondiale sarà 3,44 e quello del complesso dei paesi sviluppati 1,90). Il valore di 1,74 è del 17 per cento inferiore al valore di 2,10 che assicurerebbe la stazionarietà della popolazione, il che comporta, ove si mantenesse costante nel tempo le condizioni attuali della fecondità, un declino non trascurabile della popolazione europea.

Se il declino non si è ancora verificato, e potrebbe

.....
1. Considero qui tutta l'Europa geografica esclusa la parte europea della Unione sovietica. In accordo alla classificazione delle Nazioni Unite e qui adottata, l'Europa è suddivisa in Eastern Europe (che comprende Bulgaria, Cecoslovacchia, Germania Rep. Dem., Ungheria, Polonia, Romania), Northern Europe (che comprende Danimarca, Finlandia, Islanda, Irlanda, Norvegia, Svezia, Regno Unito), Southern Europe (che comprende Albania, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna, Jugoslavia) e Western Europe (che comprende Austria, Belgio, Francia, Germania Rep. Fed. Lussemburgo, Olanda, Svizzera). Cfr. al riguardo: Department of International Economic and Social Affairs, Population Studies No. 106. World Population Prospects 1988, United Nations, New York, 1989, volume dal quale sono tratte, salvo diversa indicazione, tutte le stime e le valutazioni demografiche che compaiono in questo lavoro.

anzi cominciare ad aversi soltanto a partire dal 2015, è perché le classi di età nelle quali si diventa più facilmente genitori (dai 20 ai 40 anni) sono ancora in Europa relativamente affollate e perché la durata media della vita è anch'essa variata in misura sorprendente, allungandosi al di là di ogni aspettativa. La durata media della vita era pari nel 1950-55 e per il complesso dei due sessi a 65,3 anni mentre nel mondo intero era di 45,9 anni e per il complesso dei paesi sviluppati di 65,7 anni; nel 1985-90 si stima che in Europa arriverà a 74,2 anni (mentre nel mondo dovrebbe essere di 61,5 anni e nel complesso dei paesi sviluppati di 73,4 anni), un valore cioè che soltanto pochi anni fa era considerato al di là del "limite biologico" di allora. In particolare nell'ultimo decennio la speranza di vita si è allungata di quasi due mesi e mezzo per ognuno dei dieci anni.

Queste due tendenze - la forte diminuzione del numero di figli per donna e il forte aumento della durata della vita - sono la chiave di volta per capire le grandi trasformazioni demografiche che si sono avute nel nostro continente, specie a partire dal secondo dopoguerra, e che costituiscono il presupposto per tentare di valutare il futuro della nostra popolazione e la sua importanza relativa nel mondo (cfr. tabella 1).

Al 1950 circa 1 abitante del mondo su 6 viveva in Europa; nel 1985 era 1 su 10 e nel 2025 dovrebbe essere 1 su 17. La graduatoria dei 25 paesi più popolosi del mondo includeva al 1985 cinque paesi europei: la Germania federale al 12° posto, l'Italia al 14°, il Regno Unito al 15°, la Francia al 16° e la Spagna al 24°; la stessa graduatoria al 2025 dovrebbe includerne uno solo, la Francia al 24° posto.

In soli 75 anni circa si sarà consumata una profondissima e straordinaria trasformazione demografica, che sarà certo in parte anche trasformazione sociale, culturale, politica, economica. E questo anche per il fatto che alla trasformazione nel numero e nella proporzione degli europei sul complesso dei cittadini del mondo si va accompagnando un'altrettanto forte trasformazione della struttura per età: al 1985 l'età media degli abitanti europei era di 34 anni (e quella degli africani di 17 anni); al 2000 dovrebbe passare a 38 anni e al 2025 a 43 anni (cfr. tabella 2).

Ma in riferimento alla struttura per età della popolazione una delle osservazioni più interessanti che può essere fatta riguarda la circostanza che mentre nella popolazione

europea del 2000 sarà solo il 18 per cento ad avere meno di 15 anni, in Africa lo sarà il 44 per cento. Questo vuol dire che, inevitabilmente, per vari decenni nel secolo XXI il continente africano con successive formidabili ondate di giovani continuerà ad alimentare il mercato del lavoro (man mano che i giovani arriveranno alle età lavorative) ed il sistema popolazione (man mano che essi diventeranno a loro volta genitori) in misura ben più che doppia rispetto all'Europa. Situazione analoga, ma assai meno squilibrata, si avrà nel continente americano fra America del Nord e quella del Sud.

Quando poi si riguardi alla parte alta della struttura per età, si trova che l'Europa nel 2000 avrà 1 persona su 5 con più di 60 anni e di contro l'Africa dovrebbe averne soltanto 1 su 20 (cfr. tabella 2).

I rapporti fra Nord e Sud del mondo non potranno perciò essere più gli stessi. Un problema di assoluto rilievo per il Nord, e in particolare per l'Europa che sarà sempre più demograficamente piccola e vecchia, sarà quello di saper mutare atteggiamenti e comportamenti - culturali, politici, economici - e di saper adeguare strutture e istituzioni con la stessa grande velocità con cui si stanno avendo questi straordinariamente profondi ed incisivi mutamenti demografici.

1.2 - Molto meno divaricati i comportamenti demografici all'interno del continente europeo, sicchè le proporzioni in cui stanno fra loro le quattro grandi regioni d'Europa sono rimaste sostanzialmente immutate fra il 1950 ed il 1988 (cfr. tabella 3).

Soltanto l'Europa settentrionale ha avuto nel periodo un incremento minore della media (17 per cento contro il 26 per cento del totale Europa), mentre l'Europa meridionale ne ha avuto uno maggiore (32 per cento). Questa differenza di accrescimento è legata soprattutto alle differenze di fecondità. Ancora al 1950-55 il numero medio di figli per donna era pari a 2,7 nell'Europa meridionale e a 2,3 in quella settentrionale; nel 1985-90 invece la situazione si è invertita e sono le donne dell'Europa settentrionale ad avere un numero medio di figli (1,8) superiore a quello delle donne dell'Europa meridionale (1,7). Una velocissima trasformazione culturale - e quindi di atteggiamenti e di comportamenti demografici - si è perciò consumata, legata in primo luogo al fortissimo accrescimento del livello di istruzione e di

occupazione femminile nelle nazioni meridionali, un tempo assai più arretrate in questo campo rispetto a quelle settentrionali. La più intensa e veloce discesa della fecondità è anche la ragione per la quale nell'Europa meridionale si è avuta e si avrà la maggiore velocità nel processo di invecchiamento della popolazione, legato in maniera diretta al calo delle nascite (cfr. tabella 3).

Per il futuro invece si prevede una perdita di peso, all'interno dell'Europa, dell'Europa occidentale a favore di quella orientale. E in questo caso ad agire non saranno tanto le differenze di fecondità previste per il futuro quanto i "vuoti" che si sono creati, a causa dell'andamento passato della fecondità, nelle leve di persone che costituiranno i futuri genitori dell'Europa occidentale che non saranno perciò in grado di alimentare adeguatamente il sistema popolazione. E infatti, secondo la "medium variant" delle previsioni delle Nazioni Unite, la popolazione dell'Europa occidentale dovrebbe veder diminuire nei prossimi decenni il suo ammontare.

Molto diversa potrebbe essere invece la situazione se si dovesse registrare un'ulteriore discesa (che peraltro è quello che si sta storicamente registrando in molti paesi europei) del numero medio di figli per donna, così come previsto dall'ipotesi "low variant", o se viceversa dovesse registrarsi una moderata ripresa della fecondità che la riportati su valori tali da assicurare la crescita zero della popolazione, cioè fino a 2,1-2,2 figli per donna.

Nella tabella 4 figurano alcuni dei risultati cui portano queste due strade estreme previste per la fecondità. Per il totale d'Europa imboccare l'una o l'altra strada significa avere al 2025 sul continente 64 milioni in più o in meno di persone (481 o 545 milioni), ma la prima strada, che conseguendo ad una fecondità più bassa porta ad una popolazione minore, implica necessariamente un invecchiamento della popolazione più intenso, mentre la seconda comporta un maggiore ammontare di popolazione ma un invecchiamento minore (cfr. tabella 4). Importanti sono perciò le opzioni demografiche che ci aspettano per i prossimi decenni e sostenere (come fa, ad esempio, la Francia) o non sostenere (come fanno, ad esempio, Italia e Germania federale) la fecondità continuerà ad essere materia molto controversa e comunque presupposto fondamentale per importanti conseguenze nel medio e lungo termine (cfr. tabella 4).

1.3 - Nell'ambito degli squilibri demografici che si avranno fra Nord e Sud del mondo acquistano particolare rilievo - sia per la dimensione del fenomeno, sia per la portata globale che esso ha - quelli fra i dodici paesi della Comunità economica europea e i paesi della riva sud del mediterraneo.

Fra il 1950 ed il 1988 i dodici paesi della attuale CEE insieme con i nove paesi della riva sud del Mediterraneo (elencati in calce alla tabella 5) hanno avuto globalmente un incremento di 178 milioni di persone diviso fra le due aree rispettivamente in 64 e 114 milioni. L'incremento atteso per i prossimi trenta anni è simile nel totale, 167 milioni, ma dovrebbe essere diviso in 2 e 165 milioni fra la parte nord e la parte sud della regione così definita. La CEE, con il 64 per cento della popolazione complessiva (CEE+Mediterraneo sud), dovrebbe avere da qui al 2025 l'1 per cento dell'incremento totale di popolazione; il 99 per cento andrebbe ai paesi della riva sud del Mediterraneo. Certamente questa è una delle aree del mondo a più alto differenziale di crescita demografica, nella quale l'Italia si colloca, insieme con la Germania Federale e la Danimarca, agli estremi inferiori negativi e Marocco e Siria agli estremi superiori positivi (cfr. tabella 5).

Nel 1950 il rapporto fra abitanti della "Comunità" e quelli dei paesi della riva sud del mediterraneo era di 3,7 ad 1; nel 2025 dovrebbe essere di 0,9 a 1 circa: si sarà avuta nel giro di soli sessanta anni una profondissima rivoluzione demografica.

2 - Tendenze demografiche, mercato del lavoro e migrazioni internazionali

2.1 - Sono stati appena sottolineati gli squilibri di eccezionale ampiezza che si avranno fra Nord e Sud del Mondo nella crescita della popolazione, ma ancora più forti saranno gli squilibri della popolazione in età lavorativa (da 15 a 64 anni), squilibri cui si affiancano non meno imponenti squilibri economici e sociali e significativi squilibri politici. E' inutile ricordare infatti che in molti paesi la organizzazione politica è tale da non garantire la piena fruizione da parte dei cittadini dei diritti politici e civili, da non assicurare la pienezza delle libertà individuali.

Esistono perciò, ed in larghissima misura, tutti gli elementi (demografici, economici, sociali e politici) e tutte le premesse per intensi e prolungati flussi migratori che non possono non provenire dal Sud del mondo e dirigersi quasi esclusivamente verso i ricchi paesi del Nord. C'è da considerare inoltre che due fattori, legati alla accresciuta facilità di comunicazioni, contribuiscono ad esaltare gli squilibri internazionali ed a costituire ulteriore spinta alla emigrazione. Ci si riferisce da un lato alla diffusione e alla rapidità delle informazioni - televisione soprattutto, ma anche radio, giornali, telefono - che fanno prendere coscienza più in fretta e più consapevolmente della situazione economica e sociale esistente nei diversi paesi. Ci si riferisce ancora alla sempre maggiore rapidità, economia, sicurezza dei trasporti internazionali che così consentono di superare distanze ed ostacoli un tempo praticamente insormontabili.

Ancora più forti di quelli che si avranno in generale fra Nord e Sud del mondo saranno nel prossimo quindicennio gli squilibri nella crescita demografico-occupazionale dell'area euro-mediterranea (cfr. le tabelle 6 e 7), cioè dell'area nella quale siamo immersi. Ci si può utilmente chiedere se questa fortissima pressione differenziale si tradurrà in flussi migratori consistenti e prolungati nel tempo del tipo di quelli che si ebbero, ad esempio, nei primi decenni del secolo fra Europa e Stati Uniti (cfr. tabelle 6 e 7).

2.2 - Tutta l'Europa (esclusa quella orientale sulle cui prospettive politiche ed economiche è impossibile pronunciarsi ora) potrebbe venirsi a trovare di nuovo in una congiuntura economico-demografica favorevole. Quando nella seconda metà del secolo scorso e nei primi decenni del presente si ebbe in Europa un eccesso di offerta di lavoro rispetto alla domanda, per il nostro Continente vi furono due grandi opportunità storiche rappresentate dalle colonie da sfruttare e dai nuovi mondi da popolare: fu così possibile scaricare all'esterno i modesti surplus demografici dell'epoca. Nei decenni più recenti l'Europa seppe trovare al suo interno la capacità di riequilibrare i mercati del lavoro, con flussi di migranti diretti dall'Europa meridionale a quella centro-settentrionale. E adesso che l'innovazione tecnologica sta tagliando sensibilmente la domanda di lavoro in alcuni settori produttivi, l'Europa si troverà a convivere con una congiuntura demografica di declino che bene si combinerebbe con il possibile calo della domanda; questo va-

le anche e soprattutto per il futuro quando l'innovazione tecnologica investirà appieno il terziario e potrebbe rendere ridondanti molti posti di lavoro nell'unico settore che ha avuto recentemente una forte espansione occupazionale.

Di fronte ad una situazione del genere l'Europa potrebbe cedere alla tentazione di rinchiudersi su se stessa, di trovare tutte e sole soluzioni interne, magari a costo di rallentare la crescita economica proprio a causa della dinamica demografica.

Questa tentazione potrebbe essere rafforzata dal fatto che c'è comunque prima, in Europa, il grave problema della disoccupazione da risolvere, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile delle nazioni meridionali. I paesi europei appartenenti all'OCSE hanno avuto infatti al 1988 un tasso di disoccupazione complessivo grezzo intorno al 10 per cento; il tasso standardizzato, valutato dall'OCSE, è stato pari al 14 per cento per l'Europa meridionale, all'8 per quella centrale e occidentale e al 2,8 per cento per quella settentrionale² contro il 5,4 degli Stati Uniti e il 2,5 del Giappone.

E purtuttavia il 1988 è stato ancora un anno positivo per la crescita dell'occupazione in tutta l'area occidentale, così come è stato un anno positivo per la crescita della produzione: ci si aspettava che la produzione crescesse in Europa del 2-2,5 per cento ed invece la crescita reale è stata del 3,6 per cento; i valori attesi dell'aumento della occupazione erano pari allo 0,5 per cento e quelli reali sono stati dell'1,1 per cento. Anche negli Stati Uniti produzione e occupazione sono cresciuti più di quanto ci si aspettasse e il risultato globale è stata una diminuzione dei differenziali di crescita fra i mercati del lavoro americano e europeo, giacché l'aumento di produttività è stato significativamente più grande di quello atteso negli Stati Uniti e l'aumento dell'occupazione è stato significativamente più grande di quello atteso in Europa. Ma in vista di segnali di crescita dell'inflazione, le politiche che si stanno mettendo in atto per contrastarla possono condurre ad una decelerazione della crescita dell'occupazione e una stabilizzazione della disoccupazione almeno fino a tutto il 1990. Resta comunque la circostanza che in Europa l'occupazione è cresciuta nel 1988 dell'1,1 per cento, contro una crescita del-

2. La classificazione dei paesi all'interno delle regioni europee effettuata dall'OCSE è diversa da quella effettuata dall'ONU e citata nella nota 1. Si veda al riguardo The 1989 Employment Outlook dell'OCSE, volume dal quale sono anche tratti i dati riportati nel testo.

la popolazione in età lavorativa pari allo 0,3 per cento.

Ma quasi sempre previsioni e congetture così puntuali sono state smentite dai fatti, per cui è preferibile per una analisi del medio-lungo periodo riferirsi a considerazioni più generali di quelle del paragrafo precedente. Ponendo a confronto l'evoluzione della domanda e della offerta di lavoro nella Comunità in confronto a Stati Uniti e Giappone, colpisce molto la intensa crescita tanto della domanda quanto della offerta fuori d'Europa, mentre nel nostro continente l'aumento della domanda non è stato in grado di assorbire il più modesto incremento dell'offerta e di impedire quindi la crescita della disoccupazione. Alla base di questa non adeguata crescita occupazionale molte analisi pongono, fra l'altro, varie forme di rigidità nel mercato del lavoro e alti costi del lavoro che avrebbero spinto in Europa, molto più che negli Stati Uniti, a forti investimenti anche nel terziario per aumentarne la produttività e ridurre il fabbisogno di lavoratori.

Non è detto però che in futuro, superata la fase di ristrutturazione degli impianti e dei servizi, l'aumento della produttività non possa correre in parallelo con l'aumento della occupazione, sicché ci si può ancora utilmente porre il quesito formulato alla fine del paragrafo 2.1 e cioè se la forte pressione differenziale del Sud del Mondo si tradurrà in larghi flussi migratori verso l'Europa.

2.3 - Sul versante dei paesi europei di destinazione, sempre che si riesca a mettere ordine nei mercati del lavoro europei, perché si possano incontrare sotto il profilo quantitativo e qualitativo domanda e offerta di lavoro, le tendenze demografiche al declino della popolazione in età lavorativa dovrebbero consentire un più facile riassorbimento della disoccupazione e quindi un maggiore inserimento dei segmenti più deboli del mercato del lavoro (giovani, donne, anziani). Alla luce della situazione attuale e della prevista ulteriore forte espansione delle nuove tecnologie nel settore terziario, la speculazione sui possibili scenari occupazionali lascia intendere che pare del tutto probabile che nel breve periodo vi sia nei paesi europei soltanto una ridotta disponibilità (principalmente nei lavori che resterebbero comunque "indesiderabili" per la popolazione locale) per assorbire una più o meno moderata immigrazione legale; ad essa si dovrebbero comunque aggiungere una certa quantità di immigrati da ammettere in base a ragioni umanitarie. Nel più lungo periodo invece, come viene dimostrato per esempio in alcuni modelli demo-economici molto articolati e potenti, potrebbe esserci un eccesso di domanda di lavoro non soddi-

sfacibile con l'offerta interna o con un aumento di produttività.

Riguardando agli aspetti sociali e politici, sembrano esistere al momento ancora minori spazi per accettare, in Europa, nuovi consistenti flussi di immigrazione. Episodi di tensioni sociali si sono avuti, in più o meno larga misura, in quasi tutti i paesi europei, compresi quelli che finora erano stati completamente immuni da fenomeni di xenofobia e razzismo, con riflessi sui programmi e sull'azione politica di vari partiti e dei vari Governi. Quindi tanto i fattori economici quanto quelli sociali e politici lasciano credere ad una ridotta, o addirittura nulla, disponibilità dei paesi europei ad economia di mercato ad accogliere consistenti flussi migratori provenienti da paesi extra-europei.

Sul versante dei paesi di origine ci si deve chiedere se i paesi in via di sviluppo abbiano la possibilità e la capacità di creare un numero sufficiente di nuovi posti di lavoro per assorbire un'offerta addizionale di lavoro di origine demografica che cresce mediamente ad un tasso di circa il 2-3 per cento il che significa, per i PVS, riuscire a raddoppiare i posti di lavoro esistenti in soli 25-35 anni (tabella 7). Ancora più impegnativo, proporzionalmente, il compito dei paesi della riva sud del Mediterraneo: Turchia ed Egitto da soli avranno un fabbisogno addizionale di 1 milione di nuovi posti di lavoro all'anno per quindici anni; la Siria ha necessità, nello stesso periodo, di raddoppiare i suoi posti di lavoro e di poco inferiore è il compito dell'Algeria. Questo equivale a chiedersi se nel mercato del lavoro dei paesi di origine ci sarà o meno un eccesso di offerta da riversare sui mercati esterni. Si può qui solo riferire la sintesi di lunghe e complesse analisi economiche le quali in generale concludono affermando che sarebbe imprudente aspettarsi un totale assorbimento delle forze di lavoro nei PVS e quindi un significativo rallentamento della pressione all'emigrazione da parte loro per la fine di questo secolo, qualunque siano le condizioni dell'economia internazionale. Per fare un solo esempio, l'applicazione di un modello econometrico alla situazione demografico-economica di Messico e Stati Uniti porta a prevedere che il numero di messicani diretti verso gli Stati Uniti intorno alla fine del secolo potrebbe arrivare a 6 milioni all'anno (inclusendo in questa cifra sia gli emigranti legali sia quelli illegali).

La spinta all'emigrazione da parte dei paesi in via di sviluppo sarà più o meno forte in relazione alla loro crescita economica e, quindi, alla capacità di assorbimento delle forze di lavoro, capacità che saranno molto differen-

ziate quanto ad intensità, rapidità e durata. Dall'ampiezza della frazione non assorbita dipenderà l'intensità della spinta. Il quadro complessivo lascia intendere che qualunque siano le politiche - di chiusura totale all'immigrazione o di accettazione di un numero limitato di persone - ed i controlli messi in atto dai paesi di destinazione, ci si deve comunque aspettare una certa quota di immigrati clandestini essendo troppo forti i differenziali nelle possibilità di lavoro, nei guadagni, nelle condizioni socio-politiche fra intere popolazioni ed essendo comunque permeabili le frontiere.

I Paesi economicamente avanzati dell'area occidentale saranno perciò chiamati a studiare e mettere in atto politiche coerenti con lo scenario che prevede afflusso legale e illegale di immigrati, politiche tali da favorire, fra l'altro, la creazione e la crescita di società multiculturali che evitino le manifestazioni di emarginazione, sfruttamento e rigetto e consentano la integrazione e il mutuo adattamento fra popolazione ospite e quella locale.

A questo riguardo sembra necessario che vi sia, anche in vista del 1992, una politica comunitaria più organica e più equilibrata di quella esistente al momento nei singoli paesi della Comunità nella quale Francia, Regno Unito e Germania federale si contrappongono all'Italia e alla Spagna. Nei primi, tradizionali paesi di immigrazione, la politica recente è stata quella di una completa chiusura all'immigrazione (compresa quella proveniente dalle vecchie colonie) ed anzi quella di favorire l'emigrazione di ritorno nei paesi di origine; la motivazione è stata in ogni caso quella di ridurre l'arrivo di immigrati di colore e di diminuire la disoccupazione e le tensioni sociali derivanti dalle difficoltà di integrazione. In Italia, e in parte anche in Spagna, la politica è stata quella del "lasciar correre", con la conseguenza di aver avuto un afflusso di entità imprecisata di immigrati clandestini e un numero di regolarizzazioni (conseguenti alle leggi emanate in entrambi i paesi) molto minore di quello che ci si aspettava.

Una politica organica e armonizzata in tema di immigrazione straniera non può perciò ulteriormente tardare nella Comunità e nei singoli paesi. In questo quadro va valutata la possibilità di aprire, o riaprire, le frontiere per la ammissione controllata di nuovi flussi di stranieri (lavoratori, familiari, rifugiati) in una quantità da stabilire in relazione alle esigenze e alle capacità di assorbimento del mercato del lavoro e/o in relazione agli scopi umanitari che il paese può voler perseguire. In ogni caso queste quote vanno stabilite anche in relazione alla capacità di assorbi-

mento sociale, perché questi immigrati e i loro figli non diventino nuovo sottoproletariato, non restino cittadini di categoria inferiore e realisticamente possano inserirsi nel tessuto sociale del paese ospitante senza che si abbiano fenomeni di rigetto.

Frontiere del tutto aperte, come qualcuno auspica specie nel Sud d'Europa, si scontrerebbero sia con la possibilità concreta e con la capacità reale di perseguire gli obiettivi appena indicati, sia con la politica in atto da parte di alcuni importanti partners della Comunità europea, sia infine con gli stessi interessi dei paesi di origine che con una Europa aperta a flussi illimitati si vedrebbero con ogni probabilità alleggeriti di pressione demografica ma anche depauperati delle loro migliori energie. L'emigrazione può alleviare i problemi di sottosviluppo delle aree di esodo ma da sola non li risolve e per certi versi anzi li aggrava.

La più valida soluzione al problema resta perciò favorire una efficace e rapida crescita dei Paesi in via di sviluppo. La Comunità non potrà non potenziare fortemente azioni e interventi per favorire lo sviluppo economico e, da qui, lo sviluppo della occupazione dei Paesi in via di sviluppo. Una cooperazione Nord-Sud più intensa, produttiva ed efficace sembra essere l'unico strumento possibile, anche se essa dovesse comportare una imposta non trascurabile sulle singole istituzioni e sulle singole persone dei paesi a sviluppo avanzato. In un certo senso questo potrebbe voler dire di accettare l'idea di una più equa distribuzione delle risorse del mondo. Così come l'incontrollato capitalismo del XIX secolo in Europa dovette cambiare e creare contrappesi politici e sociali alle ingiustizie e alle tensioni che andava generando, così l'attuale sistema economico mondiale deve trovare il modo di ridistribuire le risorse per aiutare le popolazioni più povere, anche al fine di ridurre il rischio di pressioni, tensioni e conflitti.

Occorre trovare la via per una cooperazione senza tor-naconti che non sia solo basata su aiuti e su scambi commerciali, ma che sia pure finanziaria e organizzativa destinata fra l'altro anche alla formazione di quadri e alla creazione di adeguata rete di infrastrutture; che non sia basata solo su scambi governativi bi o multilaterali, ma che riesca a coinvolgere anche le imprese e, in primo luogo, le multinazionali. Una efficace azione in questo senso potrebbe perseguire anche il risultato positivo di trattenimento di forze di lavoro e di migranti nei paesi di potenziale emigrazione e quello di facilitare una più veloce diminuzione di tassi di fecondità e di ridurre, in prospettiva, l'ulteriore pres-

sione migratoria. Avrebbe anche il vantaggio di accrescere sensibilmente e velocemente il prodotto interno lordo pro-capite dei Paesi in via di sviluppo che già adesso costituiscono, e più che mai lo saranno in futuro, i mercati più importanti, per potenziale demografico e per crescita globale; per questa via potrebbero arrivare sostanziali "ritorni" ai Paesi più sviluppati. Ed ancora: una più rapida crescita economica dei Paesi in via di sviluppo a medio reddito nei confronti di quelli a basso reddito potrebbe costituire la premessa di migrazioni Sud-Sud che dovrebbero risultare positive sotto molti punti di vista.

I problemi più importanti legati a questa maggiore cooperazione, oltre a quelli della intensità e del tipo degli investimenti e del modo di farli, riguardano anche i paesi verso i quali indirizzare, da parte di ogni singolo paese sviluppato, gli interventi. Il principio dei PVS maggiormente gravitanti su uno specifico paese sviluppato potrebbe essere quello cui in linea di massima attenersi.

Problemi non meno rilevanti sono quelli di una corretta e produttiva utilizzazione degli investimenti da parte dei paesi riceventi che non sempre posseggono adeguati strumenti culturali, amministrativi, politici e tecnologici per poter sfruttare al meglio gli interventi. Per fronteggiare efficacemente tali questioni devono essere studiate forme innovative di intervento e clausole particolari. Per esempio quelle che ad ogni certa quota di investimenti di capitale fisico si accompagni una quota adeguata di investimenti (certo più difficili anche sotto il profilo culturale) in capitale umano, così che pur se non si persegue immediatamente e completamente l'obiettivo dello sviluppo si possa contribuire alla creazione delle precondizioni dello sviluppo stesso.

Ma è bene sottolineare ancora una volta che se anche la politica di cooperazione e di aiuto allo sviluppo fosse completamente ed efficacemente attuata, rimarrebbe la circostanza che l'obiettivo di trattenere le forze di lavoro nei paesi di origine sarebbe pur sempre un obiettivo parziale e di medio-lungo termine. Nel breve termine i flussi migratori legali così come quelli illegali di varia intensità dal Sud al Nord sembrano inevitabili.

C'è poi la novità assoluta: quella della progressiva liberalizzazione nella mobilità delle persone da parte dei paesi dell'Europa orientale. Questo evento assolutamente inimmaginabile solo uno o due anni fa sta modificando tutto lo scacchiere europeo ed ha già portato importanti conseguenze in termini di flussi migratori provenienti dall'Est, specie di quelli diretti verso la Germania federale che pro-

prio a conseguenza di ciò con ogni probabilità chiuderà ancora più rigorosamente le frontiere nei confronti di coloro che provengono da paesi non europei. Più che mai quindi si rafforza la necessità che i paesi europei rivedano le loro politiche in tema di immigrazione e soprattutto che si pervenga ad una politica europea armonizzata dell'immigrazione in vista dell'unificazione completa dell'Europa.

Tabella 1 - Ammontare, distribuzione percentuale e tasso di incremento della popolazione per le maggiori aree del mondo dal 1950 al 2025

Continenti	1950	1960	1970	1980	1988	1990	2000	2010	2020

	Ammontare in milioni di abitanti								
Africa	224	281	363	481	610	648	872	1148	1441
America del Nord	166	199	226	252	272	276	295	312	327
America Latina	165	218	285	362	430	448	540	631	719
Asia	1375	1667	2101	2583	2996	3108	3698	4226	4680
Europa	393	425	460	484	496	498	509	514	514
Oceania	13	16	19	23	26	26	30	34	37
URSS	180	214	243	266	284	288	308	326	343
Mondo intero	2515	3019	3698	4450	5112	5292	6251	7191	8062

	Distribuzione percentuale								
Africa	8,9	9,3	9,8	10,8	11,9	12,2	14,0	16,0	17,9
America del Nord	6,6	6,6	6,1	5,7	5,3	5,2	4,7	4,3	4,1
America Latina	6,6	7,2	7,7	8,1	8,4	8,5	8,6	8,8	8,9
Asia	54,6	55,2	56,8	58,0	58,6	58,7	59,2	58,8	58,1
Europa	15,6	14,1	12,4	10,9	9,7	9,4	8,1	7,1	6,4
Oceania	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
URSS	7,2	7,1	6,5	6,0	5,5	5,4	4,9	4,5	4,3
Mondo intero	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	Tasso percentuale di incremento medio annuo								
Africa		2,29	2,58	2,86	3,01	3,05	3,02	2,79	2,30
America del Nord		1,81	1,32	1,07	0,95	0,78	0,67	0,55	0,49
America Latina		2,79	2,74	2,41	2,19	2,07	1,88	1,57	1,32
Asia		1,95	2,34	2,09	1,87	1,86	1,75	1,34	1,03
Europa		0,80	0,80	0,52	0,29	0,21	0,22	0,10	0,00
Oceania		2,24	2,05	1,66	1,53	1,42	1,30	1,15	1,01
URSS		1,76	1,26	0,89	0,83	0,76	0,67	0,59	0,50
Mondo intero		1,84	2,05	1,87	1,75	1,74	1,68	1,41	1,15

Fonte: ONU 1989, come indicato nella nota 1 - Per le previsioni: variante media

Tabella 2 - Indicatori della struttura per età per le maggiori aree del mondo dal

Continenti	1950	1970	1985	2000	2025	1950	1970	1985	2000
Età mediana, in anni, della popolazione (a)					Rapporti di dipendenza popolazione in età non lavoro				
Africa	18,7	17,6	17,3	17,7	22,6	84,4	90,4	93,7	90,
America del Nord	30,0	27,7	31,5	36,5	40,8	54,4	66,8	50,3	49,
America Latina	19,7	18,6	20,9	24,1	30,2	78,3	87,8	72,5	61,
Asia	21,8	19,7	22,2	25,8	32,5	68,8	79,8	65,3	59,
Europa	30,5	32,2	33,9	37,5	42,9	51,7	55,7	50,3	50,
Oceania	27,9	25,1	27,6	30,5	34,5	59,3	67,0	56,9	54,
URSS	24,7	28,7	30,0	33,0	36,4	56,7	61,1	53,4	54,
Mondo intero	23,4	21,6	23,4	26,0	31,1	65,7	75,3	65,3	61,
Percentuale, sul totale della popolazione, delle persone con meno di 15 anni					Percentuale, sul totale delle persone con 60 anni e più				
Africa	42,4	44,8	45,3	44,3	34,2	5,4	5,0	4,9	4,
America del Nord	27,2	28,4	21,7	20,2	17,9	12,1	13,8	16,4	16,
America Latina	40,6	42,5	37,5	32,8	25,7	5,3	6,0	6,8	7,
Asia	36,7	40,3	34,9	34,4	22,5	6,7	6,4	7,2	8,
Europa	25,4	25,0	20,8	18,5	16,6	12,9	16,7	17,8	20,
Oceania	29,7	32,2	27,8	25,9	22,1	11,3	10,8	12,3	13,
URSS	30,1	28,9	25,2	29,6	20,8	9,0	11,5	13,5	16,
Mondo intero	34,6	37,5	33,5	31,3	24,4	8,0	8,3	8,9	9,

(a) - E' una delle misure adoperate per indicare l'età media della popolazione

(b) - Numero di persone in età non lavorativa (meno di 15 anni e più di 65 anni) persone in età lavorativa (da 15 a 65 anni)

Fonte: ONU 1989, come indicato nella nota 1 - Per le previsioni: variante media

Tabella 3 - Ammontare, distribuzione percentuale della popolazione e alcuni indici struttura per età per le maggiori regioni europee dal 1950 al 2025

Regioni	1950	1970	1988	2000	2025	1950	1970	1988
Ammontare in milioni di abitanti					Distribuzione pe			
Europa orientale	89	103	113	117	123	22,5	22,4	22,8
Europa settentr.	72	80	84	85	86	18,5	17,5	16,9
Europa meridion.	109	128	144	149	150	27,8	27,9	29,0
Europa occident.	123	148	156	158	153	31,2	32,2	31,4
Europa in totale	393	460	496	509	512	100,0	100,0	100,0
Percentuale, sul totale della popolazione, delle persone con meno di 15 anni (a)					Percentuale, sul totale d delle persone con 60 a			
Europa orientale	26,7	24,7	23,5	20,2	18,2	10,9	15,6	15,7
Europa settentr.	23,5	24,2	19,6	19,0	17,0	14,9	18,3	20,5
Europa meridion.	27,8	26,6	21,9	18,2	16,1	11,0	14,6	16,7
Europa occident.	23,4	24,2	18,4	17,5	15,5	14,8	18,3	19,1
Europa in totale	25,4	25,0	20,8	18,5	16,6	12,9	16,7	17,8

N.B. - I totali possono non tornare a causa degli arrotondamenti

(a) - Per queste due distribuzioni l'anno centrale non è il 1988, bensì il 1985

Fonte: ONU 1989, come indicato nella nota 1 - Per le previsioni: variante media

Tabella 4 - Alcuni indicatori demografici conseguenti al perdurare della discesa della fecondità o ad una sua ripresa

Regioni	Numero medio di figli per donna			Ammontare della popolazione (mil)			Percentuale di ultrasessantenni		
	1980-85		2020-25	1985		2025	1985		2025
	LW	HW		LW	HW	LW	HW		
Europa orientale	2,13	1,65	2,22	112	115	132	15,7	24,9	21,7
Europa settentr.	1,79	1,51	2,18	83	80	91	20,5	29,4	25,8
Europa meridion.	1,81	1,55	2,17	142	142	160	16,7	28,4	25,2
Europa occident.	1,58	1,44	2,14	155	144	162	19,1	31,9	28,3
Europa in totale	1,81	1,54	2,18	492	481	545	17,8	28,8	25,4

N.B. - LW e HW: ipotesi, rispettivamente, di bassa e di alta fecondità nelle prev

Fonte: ONU 1989, come indicato nella nota 1

Tabella 5 - Popolazione dei paesi della CEE e della riva sud del Mediterraneo (M e numeri indice (basi: 1950 e 1988 = 100), 1950-2025

Anno	Popolaz. (mil.)		N.i. 1950=100		N.i. 1988=100	
	CEE	MED	CEE	MED	CEE	MED
1950	260	70	100	100		
1970	303	116	117	167		
1988	324	184	125	264	100	100
2000	330	241	127	346	102	131
2025	326	349	125	501	101	190

N.B. - I paesi della riva sud del Mediterraneo comprendono:
Turchia, Siria, Libano, Israele, Egitto, Libia, Tunisia,
Algeria, Marocco

Fonte: ONU 1989, come indicato nella nota 1

Tabella 6 - Popolazione in età lavorativa (15-64 anni) nelle regioni europee industrializzate ad economia di mercato

	Europa settentr.	Europa occident.	Europa meridionale
	Ammontare	in migliaia di persone	
1985	54233	105185	63747
2005	56294	104185	65474
2025	53567	94962	62360
Variazioni assolute quinquennali (in migliaia)			
1985-90	516	790	1778
1990-95	288	-679	680
1995-00	619	-340	-468
2000-05	638	-771	-263
2005-10	138	-777	-97
2010-15	-944	-1928	-543
2015-20	-752	-2905	-749
2020-25	-1169	-3613	-1725
Variazioni percentuali medie annue			
1985-90	0.19	0.15	0.55
1990-95	0.10	-0.13	0.21
1995-00	0.22	-0.06	-0.14
2000-05	0.23	-0.15	-0.08
2005-10	0.05	-0.15	-0.03
2010-15	-0.34	-0.38	-0.17
2015-20	-0.27	-0.58	-0.23
2020-25	-0.43	-0.74	-0.54

Fonte: ONU 1989, come indicato nella nota 1

Tabella 7 - Popolazione in età lavorativa (15-64 anni)
in alcune regioni a basso e medio-basso reddito

	Paesi del Mediterraneo*	Africa orientale	Africa centrale	Africa occidentale	Totale

	Ammontare in migliaia di persone				
1985	96613	82772	30582	85338	295304
2005	167107	160210	55538	165081	547935
2025	252740	312360	103191	320066	988357

	Variazioni assolute quinquennali (in migliaia)				
1985-90	14498	14060	4632	14534	47724
1990-95	16085	17749	5673	17504	57011
1995-00	18880	20693	6648	21483	67704
2000-05	21031	24936	8003	26222	80192
2005-10	22518	30308	9541	31534	93901
2010-15	22303	35903	10992	36979	106177
2015-20	21071	41073	12775	41828	116747
2020-25	19742	44866	14346	44644	123598

	Variazioni percentuali medie annue				
1985-90	2.84	3.19	2.86	3.20	3.04
1990-95	2.74	3.42	3.03	3.28	3.12
1995-00	2.81	3.38	3.06	3.42	3.18
2000-05	2.73	3.44	3.16	3.52	3.22
2005-10	2.56	3.53	3.22	3.56	3.21
2010-15	2.25	3.51	3.17	3.51	3.11
2015-20	1.91	3.39	3.15	3.35	2.94
2020-25	1.64	3.15	3.04	3.05	2.71

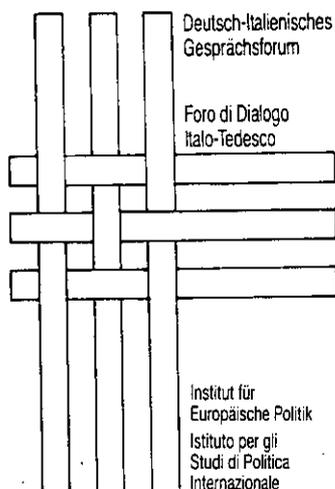
(*) - Paesi del Mediterraneo: Africa settentrionale (Algeria, Egitto, Libia, Marocco, Sudan, Tunisia, Sahara occidentale) + Asia occidentale (Turchia e diversi altri piccoli paesi a basso e medio-basso reddito)

Fonte: ONU 1989, come indicato nella nota 1

LA DIMENSIONE SOCIALE DEL MERCATO INTERNO

Hans PETERS

Vice Presidente del Parlamento Europeo,
Presidente, Landesverband Nordrhein-Westfalen
der Europa-Union Deutschland, Düsseldorf



18. / 19. Oktober 1989 · 18 / 19 ottobre 1989
Bad Neuenahr

Gruppo di lavoro IV:

La società europea verso gli anni novanta:

le sfide per la politica comunitaria

Indice

- I. Premessa: Il carattere sociale della Comunità Europea
- II. Approcci: La politica sociale della Comunità Europea
- III. Ambito: Lo spazio sociale europeo
- IV. Misure: Il punto di vista del Parlamento Europeo
- V. Proposte: La Carta dei diritti sociali fondamentali
- VI. Prospettive: La necessità di un Europa sociale

1. PREMESSA: IL CARATTERE SOCIALE DELLA COMUNITA' EUROPEA

Il tema "La dimensione sociale del mercato interno" potrebbe far sorgere l'impressione che si tratti solo di un aspetto nell'ambito di un progetto più ampio che deve essere terminato entro la fine del 1992.

No, si tratta invece nel suo complesso del carattere sociale della Comunità Europea, delle fondamenta sulle quali questo edificio europeo è stato eretto: un edificio che ora noi dobbiamo ulteriormente rafforzare.

Il carattere sociale della Comunità Europea abbraccia come componenti principali:

- 1) le spettanze giuridiche che sono state stabilite dai trattati della Comunità Europea;
- 2) la realtà politica di quasi quattro decenni di integrazione e collaborazione che ha trasformato lo stato sociale in marchio europeo di qualità.

Già nel 1950, in quella storica Dichiarazione del Governo in occasione della presentazione del Progetto per la Fondazione dell'Unione Carbosiderurgica Robert Schuman parlò di un "Contributo per l'incremento del tenore di vita.." il cui obiettivo consiste nel "miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori".

Conseguentemente, già il trattato del 1951 definiva come compito della C.E.C.A. non solo quello di contribuire "alla crescita dell'economia", ma anche "all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita negli altri strati membri".

Nel preambolo del Trattato della Comunità Economica Europea viene sottolineata la risolutezza dei fondatori di assicurare, attraverso un'azione unitaria, il progresso economico e sociale dei loro paesi'.

Le prescrizioni di politica-sociale del Trattato C.E.E. rappresentano - e in questa sede deve essere chiarito - un compromesso, nel quale le diverse concezioni sociali possono concretizzarsi o non concretizzarsi in disposizioni legali: infatti, mentre secondo l'orientamento neoliberales gli auspicati miglioramenti delle condizioni di vita e di lavoro dovevano derivare quasi automaticamente come conseguenza dell'attività del mercato comune e degli incrementi produttivi ad esso connessi, i fautori dello stato sociale ravvisavano la necessità di opporsi ai pericoli di un dumping sociale attraverso la creazione di un'impalcatura istituzionale per l'adozione di provvedimenti di politica del lavoro e l'armonizzazione delle prescrizioni sociali.

Pertanto, da un lato, nel trattato CEE non sono contenute direttive onnicomprensive né una politica sociale comune. Questo campo deve restare - come pure la politica economica - principalmente sfera di competenza degli stati membri.

Dall'altro lato:

- . il titolo "Politica sociale" (Art. 117-128),
- . le speciali prescrizioni di politica sociale che riguardano le diverse attività della Comunità Europea e
- . le autorizzazioni generali per il commercio (Artt. 100, 110a, 155 e 235)

prevedono la possibilità di prendere provvedimenti per la realizzazione degli obiettivi sociali e/o di regolare alcuni aspetti delle politiche sociali.

Questa differenza di carattere storico, politico e giuridico delle diverse concezioni in campo sociale possiede un'attualità dirompente. Ancor oggi, infatti, la questione dei diritti sociali fondamentali si trova davanti ad un bivio: limitandosi a qualche dichiarazione programmatica ufficiale in occasione del prossimo vertice della Comunità Europea previsto per dicembre, oppure introdurre disposizioni vincolanti in tema sociale nel diritto comunitario.

II. APPROCCI: LA POLITICA SOCIALE DELLA COMUNITA' EUROPEA

Se la Comunità Europea si definisce ufficialmente come: "una comunità in processo di progressiva integrazione" allora sappiamo che questa sopranazionalità si limitò, nel primo decennio della sua esistenza, principalmente alla realizzazione della libera circolazione delle merci nell'Unione Doganale.

Con l'inizio degli anni settanta si risvegliò l'interesse per le iniziative della Comunità nel campo della politica sociale. Ricordo in proposito che allora, con il cambiamento del clima politico, si impose la convinzione di integrare e/o di trasformare la crescita economica senza precedenti del dopoguerra attraverso profonde riforme sociali. A livello comunitario si articolò la necessità di rendere attraente anche per i più ampi strati delle forze di lavoro l'integrazione economica attraverso il complemento di una integrazione sociale.

Una conseguenza concreta fu il Programma di Azione nel campo della Politica Sociale del Consiglio del 1974. Si tratta - nonostante le limitate possibilità di efficacia - della base per l'approvazione di importanti direttive:

- la direttiva sull'assistenza dei figli dei lavoratori stranieri;
- la direttiva sui licenziamenti di massa;
- la direttiva sulla tutela dei diritti dei lavoratori nel caso di passaggio presso un'altra impresa;
- la direttiva per l'adeguamento delle norme giuridiche sulla tutela dei lavoratori nel caso di insolvenza dei datori di lavoro.

In particolare, si sono potuti conseguire significativi progressi con la realizzazione della parità fra uomo e donna nella vita lavorativa.

In proposito si citano:

- la direttiva sull'applicazione del principio della stessa retribuzione tra uomo e donna;
- la direttiva sulla realizzazione dello stesso trattamento durante la formazione e l'avanzamento professionale (Direttiva "sul pari trattamento");
- la direttiva sulla sicurezza sociale;
- la direttiva sul pari trattamento nei sistemi aziendali di tutela sociale.

A queste si affiancano inoltre i corrispondenti programmi di azione per la promozione dell'eguaglianza di opportunità delle donne, che posseggono il carattere di politiche sociali.

Il Fondo Sociale Europeo era stato istituito già nel 1960 ed ad esso erano stati attribuiti nuovi compiti nel 1971 e 1980. Iniziando come semplice centro di erogazione di contributi finanziari per le riqualificazioni professionali, per l'assistenza ai lavoratori itineranti e per le ristrutturazioni produttive, il Fondo si è sviluppato in uno strumento che offre un importante contributo nella lotta contro la disoccupazione giovanile e femminile, nonché della disoccupazione di lungo periodo.

Ciò ha tra l'altro consentito un sensibile aumento dei mezzi finanziari nel corso degli ultimi anni (nel complesso, entro il 1993, è previsto un raddoppiamento dei mezzi finanziari per le politiche infra-strutturali della CE sulla base del bilancio del 1988).

III. AMBITO: LO SPAZIO SOCIALE EUROPEO.

A differenza dei primi anni settanta, gli anni ottanta sono stati caratterizzati da una crisi economica persistente.

Per i responsabili politici le crisi sollecitano sempre lo spazio di risolvere i problemi attraverso nuove iniziative e nuove idee. Così il concetto dello spazio sociale europeo risale al "Memorandum francese per il rilancio dell'Unità Europea" che il governo socialista presentò nel 1981.

Partendo dalla considerazione che la crisi investe:

- le politiche sociali nazionali;
- l'economia con una disoccupazione crescente e
- la determinazione dell'obiettivo finale dell'unità europea, con il concetto di spazio sociale europeo dovrebbero essere connessi tre obiettivi.

- 1°: L'intenzione di collocare l'occupazione al punto centrale della politica sociale comunitaria.
- 2°: Il rafforzamento del dialogo sociale a livello CE e a livello nazionale, nonché all'interno e all'esterno delle aziende.
- 3°: Il miglioramento della cooperazione e dell'armonizzazione con riferimento alla protezione sociale.

Il significato di spazio sociale europeo, inizialmente vago, è stato associato, negli anni seguenti, a idee sempre più concrete: con l'Atto Unico Europeo sono stati fissati giuridicamente tre nuovi elementi della politica sociale:

- 1°: Armonizzazione in vista di ulteriori progressi per il miglioramento della sicurezza sociale e della protezione sanitaria per i lavoratori (Prescrizioni minime ad alto livello e ulteriori misure oltre a tali prescrizioni) = 118a.
- 2°: Sviluppo di un dialogo fra i partner sociali comprendente la possibilità di contrarre rapporti contrattuali, ad esempio contratti di lavoro europei di cui all'art. 118b.
- 3°: Rafforzamento della coesione economica e sociale della CE, di nuovo in particolare attraverso gli strumenti finanziari delle politiche strutturali e le sfide ad esse connesse - Art. 130a.

Lo spazio sociale è da vedersi in stretto rapporto con la realizzazione del mercato interno.

Lo spazio sociale deve affrontare i seguenti problemi:

- l'elevata disoccupazione (16 milioni).
- le vecchie e le nuove povertà (circa 45 milioni di cittadini vivono al minimo esistenziale e/o addirittura sotto tale minimo).
- Il crescente invecchiamento, che sposta drasticamente anche la relazione tra coloro che lavorano e coloro che non lavorano più.
- La migrazione dai Paesi più poveri nella CE, che ci costringerà ad accettare la nostra società come società multi-culturale.
- Il superamento delle disparità di trattamento fra uomo e donna.
- La mutazione del rapporto tra ambito lavorativo e altri ambiti di vita.

Da ciò risultano anche gli obiettivi prioritari, per la cui realizzazione devono essere presi i provvedimenti più diversi:

- promozione di un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.
- creazione delle condizioni per una vera circolazione dei lavoratori/lavoratrici.
- Aggiornamento professionale, addestramento nelle nuove tecnologie, insegnamento delle lingue straniere ecc.
- Ulteriori passi sul cammino iniziato con una riforma dei fondi strutturali
- Dal dialogo sociale alla legislazione sociale.

Riassumendo, tutto questo significa: lo spazio sociale europeo, per superare le crisi persistenti, deve assicurare uno sviluppo possibilmente armonico della società e creare un sistema di riferimento nel quale possa compiersi una trasformazione tramite un nuovo contratto sociale della società industriale. Esso deve definire regole e diritti comuni, che si riferiscono al lavoro, all'informazione, all'organizzazione sindacale, alla eguaglianza di opportunità ecc.

Si chiarisce così la differenza tra lo spazio sociale europeo e la tradizionale politica sociale comunitaria. La nozione di spazio sociale supera di molto i concetti tradizionali; essa non si limita solo a perseguire una misura massima di giustizia distributiva, bensì eleva la qualità sociale ad unità di misura dell'intero sviluppo della società.

IV. MISURE: IL PUNTO DI VISTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Dal Parlamento Europeo è scaturita, nella legislatura passata, tutta una serie di iniziative e di prese di posizione.

Il documento più importante e adottato a grande maggioranza è il "Rapporto sulla Dimensione Sociale del Mercato Interno" del 15 marzo 1989. Si tratta della descrizione più ampia e concreta della dimensione sociale del mercato interno. I settori prioritari vengono trattati in otto parti:

- 1°: Libera circolazione delle persone e libertà di stabilimento
Al riguardo è necessaria anche una integrazione dei sistemi di formazione professionale, del riconoscimento dei titoli di studio, nonché dei certificati di abilitazione.
- 2°: Esigenze di armonizzazione nella politica sociale
Norme giuridiche comunitarie devono condurre alla graduale parificazione fino a raggiungere il livello più elevato; è da prevedere un periodo di transizione ben delimitato per quei Paesi con maggiore necessità di recupero in questo settore.
- 3°: Il ruolo dei partner sociali e della democrazia economica
Tra i partner sociali si auspicano accordi di base per i diritti di partecipazione dei lavoratori e dei loro sindacati; lo stesso dicasi per i bilanci sociali delle imprese.
- 4°: Politica dell'occupazione
Uno sviluppo economico qualitativo e l'attivazione di strumenti di politica infrastrutturale sono premesse fondamentali per una lotta fattiva contro la disoccupazione. L'adeguamento delle condizioni di vita nelle singole regioni è da vedersi come coesione sociale.
- 5°: Istruzione scolastica e formazione professionale
In questo settore occorre avviare la discussione su un ampio spettro di provvedimenti, di cui fanno parte i permessi di formazione retribuiti, l'insegnamento delle lingue, i programmi di scambio tra studenti e giovani lavoratori ecc.
- 6°: I meno avvantaggiati
Per combattere la povertà e gli svantaggi nel senso più ampio del termine, in tutti gli stati membri occorre compiere passi efficaci; fra questi occorre senz'altro prevedere contributi finanziari e standard minimi.
- 7°: La situazione sociale dei lavoratori dei Paesi terzi
A proposito bisogna risolvere innanzitutto il problema del ricongiungimento familiare e combattere le discriminazioni.
- 8°: I diritti fondamentali sociali
Essi includono:
 - il diritto all'eguaglianza di opportunità, il diritto alla stessa retribuzione per lo stesso lavoro senza discriminazioni in base al sesso;
 - il diritto alla sicurezza e alla salute sul posto di lavoro;
 - la protezione per i figli e per i giovani;
 - la libertà di associazione e il diritto di sciopero;
 - il diritto all'informazione, alla consultazione e alla partecipazione dei lavoratori;
 - il diritto di libera contrattazione;

- il diritto ad un'istruzione professionale di base e di perfezionamento, nonché all'orientamento professionale;
- il diritto all'assistenza sociale e alla pensione di vecchiaia;
- il diritto ad un salario adeguato in base ai regolamenti statali o sindacali e alla protezione finanziaria per i lavoratori, nonché a un emolumento che non sia al di sotto del minimo esistenziale e al sostegno finanziario a quei lavoratori esclusi involontariamente dal mercato del lavoro;
- il diritto a un salario minimo garantito e a un reddito minimo per quei lavoratori esclusi involontariamente dal mercato del lavoro;
- il diritto di rivolgersi alla Corte di Giustizia della CE;
- il diritto di scegliere liberamente la professione, il posto di lavoro e luoghi di formazione all'interno della Comunità.

Con ciò sono stati fissati i criteri per la valutazione delle proposte da parte della Commissione della Comunità.

V. PROPOSTE: LA CARTA DEI DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI.

Jacques Delors, Presidente della Commissione della Comunità Europea, si è così espresso nel congresso della Confederazione Sindacale Europea il 12 maggio 1988:

"Uno zoccolo di diritti sociali garantiti potrebbe essere contrattato tra i partner sociali e quindi recepito dalla legislazione comunitaria. Esso potrebbe costituire la base per il dialogo sociale e rafforzare la coesione sociale dell'Europa. Esso dovrebbe avere un carattere vincolante"

Il 9 novembre 1988 il Comitato Economico e Sociale era stato pregato dalla Commissione di formulare pareri e riflessioni approfondite sul possibile contenuto della 'Carta della C.E. dei diritti sociali fondamentali'.

Il 22 febbraio 1989 il Comitato Economico e Sociale ha reso noto un dettagliato parere che è stato recepito nel Progetto Preliminare della Commissione della C.E. in tutti i punti di rilevanza per la politica sociale. Ora occorre discuterne più dettagliatamente la forma e il contenuto.

Forma

Questo progetto preliminare deve essere adottato tramite una "Dichiarazione Solenne" del Consiglio Europeo come carta comunitaria. Ciò non avrebbe ancora alcuna conseguenza in quanto ogni dichiarazione del Consiglio d'Europeo rappresenta solo una semplice espressione di volontà politica senza alcun vincolo giuridico.

Con la approvazione di questa Carta, alla fine del 1989 il Consiglio Europeo incaricherebbe la Commissione di sviluppare un programma d'azione.

Tale programma potrebbe essere disponibile non prima del 30 giugno 1990, e per l'attuazione occorrerebbe ancora più tempo. Poiché anche gli stati membri hanno bisogno di tempo per trasformare le norme C.E. in diritto nazionale, il mercato interno diverrebbe realtà prima che i diritti sociali fondamentali assumano un valore rilevante.

Contenuto

Oggi si delinea il seguente quadro: una maggioranza dei rappresentanti dei vari paesi auspica l'approvazione di direttive per i seguenti ambiti:

- ulteriore coordinamento dei sistemi di assicurazione sociale allo scopo di migliorare la libera circolazione dei lavoratori (tuttavia senza alcuna armonizzazione!).
- Una nuova edizione fortemente modificata della "Direttiva Vredeling" relativa alla partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori presso le grandi imprese a struttura complessa e in particolare di carattere multinazionale.
- Partecipazione dei lavoratori alle decisioni aziendali.
- Eguaglianza di opportunità fra uomo e donna.
- Assicurazione dei rapporti di lavoro regolare.
- Ferie minime, tutela delle lavoratrici madri e congedi di maternità/paternità.
- Tutela del lavoro giovanile.

Dei diritti sociali fondamentali inclusi nel progetto preliminare vengono giudicati positivamente, anche se valutati non realizzabili politicamente sul piano comunitario:

- Libertà sindacale e tutela dei rappresentanti sindacali.
- Libertà d'assemblea per i lavoratori.
- Diritti d'informazione, di consultazione e di negoziazione per i lavoratori nelle imprese.

Secondo i ministri in questo ambito sono le parti sociali che devono mettere a punto regole e procedure appropriate.

Partendo dall'idea che la politica sociale è una questione nazionale, i ministri non vedono alcun bisogno di trattativa a livello comunitario per i seguenti ambiti:

- rapido adattamento dei sistemi nazionali di diritto del lavoro.
- Completa unificazione delle norme nazionali sui rapporti e le condizioni di lavoro.
- Regolamentazione del lavoro a tempo parziale, dei contratti a termine, del Job-Sharing.
- Regolamentazione dell'orario di lavoro settimanale, degli straordinari, del lavoro del fine-settimana, notturno e a turni.
- Regolamentazioni comunitarie della protezione sociale in caso di malattia, incidenti, disoccupazione e vecchiaia.
- Reddito minimo per i più bisognosi.

I ministri concordano sul fatto che le proposte di direttive da parte della Comunità devono poggiare su di una base giuridica che richieda l'unanimità in seno al Consiglio. In pratica ciò significherebbe che il Paese più arretrato e/ostile ai lavoratori determina di fatto quanto debba essere evoluta la politica sociale.

Già negli ultimi anni si è visto come il Consiglio dei Ministri abbia bloccato e vanificato importanti proposte di politica sociale da parte della Commissione. Questo ostruzionismo potrebbe colpire anche le nuove proposte della Commissione e in particolare quelle che riprendono dei temi già trattati da altre proposte in sospeso nel Consiglio.

Considerando i 12 settori del progetto della Commissione, che articola i diritti sociali fondamentali in un totale di 31 punti, risulta il seguente quadro:

<u>Settori</u>	<u>Base giuridica</u> Euc	<u>Procedura</u> U, MQ, Cons, Coop.
- Libera circolazione, diritto di soggiorno	7, 48/49 54 (3d) 57 (1) 57 (2)	MQ, Coop MQ, Coop MQ, Coop U, Cons MQ, Coop.
- Occupazione e retribuzione	119+100/235	U, Cons
- Miglioramento delle cond. di vita e di lavoro	117+100/235 118+235?/ 145? <u>118a?</u>	U, Cons U, Cons MQ, Coop.
- Tutela sociale	51/121 51/121+235	U senza P.E. U, Cons
- Libertà di associaz. e rapporti sindacali	117+100/235 <u>118a?</u> 118b	U, Cons MQ, Coop ---
- Formazione Professionale	117+100/235 <u>118a?</u>	U, Cons MQ, Coop
- Parità di trattamento tra uomo e donna	119+100/235	U, Cons
- Informaz., consultazione e co-gestione dei lavoratori	54? 100 118a?	MQ, Coop U, Cons MQ, Coop.
- Protez. sanitaria e sicurez- za al posto di lavoro	118a	MQ, Coop
- Protez. lavoro giovanile	100/235	U, Cons
- Persone anziane	235	U, Cons
- Handicappati	235	U, Cons

Legenda

- U = è necessaria l'unanimità
- MQ = decisioni a maggioranza qualificata
- Cons. = consultazione
- Coop. = cooperazione

VI. PROSPETTIVE: LA NECESSITA' DI UN'EUROPA SOCIALE

Volendo considerare criticamente il presente progetto della Commissione, emerge la seguente valutazione:

- 1) Esso non tiene conto della necessità di parallelismo fra sfera dell'economia e sfera della politica sociale.
- 2) Non comprende prescrizioni che garantiscano che sulla loro base in futuro siano assicurati diritti sociali fondamentali e giuridicamente vincolanti sotto forma di regolamenti o direttive.
- 3) Non giova ai fondamenti giuridici esistenti per l'assicurazione dei diritti sociali fondamentali a livello comunitario (ad es. Artt. 117, 130 a, Trattato CEE)
- 4) Si regge sulle decisioni del Consiglio Europeo ma non si avvale di esse per una trattativa nel senso di progresso sociale (Art. 117 - tratto CEE)
- 5) Propone un orizzonte temporale decisamente inaccettabile.
- 6) E' articolato in modo non sistematico. Mancano evidenti motivazioni di scelta per i singoli diritti sociali fondamentali.
- 7) Usa concetti giuridici indeterminati e presenta diverse imprecisioni sul piano delle indicazioni operative.
- 8) Si colloca nel complesso all'interno delle posizioni del Parlamento Europeo e del Comitato Economico e Sociale.
- 9) Comprende un catalogo di diritti lacunoso nel quale non appaiono importanti norme di lavoro dell'ILO e della Carta Carta Sociale Europea del Consiglio Europeo.
- 10) Ricorre a concetti giuridici per lo più in modo indeterminato e impreciso. In parte si situa al di sotto del livello di tutela delle disposizioni di cui al punto 9.

Le conclusioni che dovrebbe trarre il Parlamento Europeo sono:

- Dobbiamo realizzare la dimensione sociale del mercato interno
- in modo vincolante
 - completo e
 - per tempo

Vincolante significa devono esistere diritti esigibili. Le dichiarazioni di intenti non sono vincolanti anche se esposte in forma di "Dichiarazioni solenni".

Completo significa che sono necessarie tutte le disposizioni utili e non solo una parte di esse.

Devono essere realizzati:

- la libertà di associazione,
- il diritto di sciopero,
- la regolamentazione del diritto all'informazioni, alla co-gestione e alla partecipazione.

Sul piano operativo le esigenze sono:

- graduali provvedimenti di armonizzazione del diritto del lavoro.
- Limiti massimi per l'orario lavorativo ammesso a livello giornaliero e settimanale.
- La flessibilizzazione dell'orario per lavoro domenicale e parziale.
- Condizioni di lavoro precarie.
- Tutela della salute, dei giovani, degli handicappati gravi, delle lavoratrici madri e dei figli.
- Estensione della sicurezza sociale nell'ambito dell'assicurazione di malattia, pensionistica, di disoccupazione e infortunistica.
- Sussidi per i meno agevolati.

Per tempo significa che la dimensione sociale viene compiuta contestualmente al mercato economico interno. All'uopo abbiamo bisogno, entro il corrente anno, di un libro bianco della C.E. con un preciso piano legislativo per la C.E.

Questi progetti concreti ci mettono in conflitto con la Commissione e con il Consiglio. Il Parlamento Europeo deve soddisfare la propria responsabilità quale organo della C.E. unico e legittimato dai cittadini. Al proposito sia i colleghi del mio gruppo sia il sottoscritto prenderemo le dovute iniziative. Per una politica sociale progressista vi è una maggioranza sociale e parlamentare, e sono possibili decisioni a maggioranza. L'approccio di politica sociale, ad esempio, di questo governo britannico non può essere presa come criterio per una politica comune europea.

Il cammino verso l'Europa sociale deve essere compiuto in senso politico, senza però tralasciare le possibilità giuridiche. Ciò obbliga a riflettere su provvedimenti quali:

- il rifiuto di un voto di fiducia per il programma della Commissione;
- voto di sfiducia e
- protesta di inattività davanti alla Corte di Giustizia Europea.

Dovrà essere chiaro che senza la dimensione sociale non può esistere un mercato interno che corrisponda al carattere di questa Comunità Europea. Unidimensionalmente si possono fare calcoli aritmetici, ma non promuovere lo sviluppo di società di esseri umani.

E questo è proprio il punto: ciò che è in gioco è l'accettabilità dell'Europa da parte di cittadini e cittadine.

Al nome Europa sono associate oggi conquiste centrali del nostro stato sociale, come dimostra l'esempio della cogestione tedesca. Questa regolamentazione modello per la partecipazione paritetica dei lavoratori e delle lavoratrici e dei loro sindacati alle decisioni delle aziende e imprese si è dimostrata eccellente. Essa vive nella consapevolezza della popolazione ed è diventata una componente fondamentale della qualità del posto di lavoro.

Il conseguimento dello stato sociale Europa rappresenta un'obbligazione irrinunciabile per la Comunità Europea e tutte le sue istituzioni. Il Parlamento Europeo ha mostrato il cammino per realizzare il mercato interno nei suoi aspetti sociali.