

R. ...
... PACI ...

iai istituto affari internazionali
88, viale mazzini • 00195 roma
tel. 315892 - 354456 • cable: Intaffari-roma

L'ITALIA E IL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE: UN PROFILO EMERGENTE DI POLITICA ESTERA

Relazione di Gianni Bonvicini

L'integrazione europea e il futuro della Comunità

La decisione presa nel corso del Consiglio europeo di Fontainebleau nel giugno 1984, di istituire un Comitato ad hoc per suggerire i rimedi necessari a rimettere in moto il processo decisionale comunitario, ha riportato alla memoria il Comitato Spaak del 1955, nato dalla Conferenza di Messina. Difatti, anche in segno beneaugurante, questo secondo Comitato di rappresentanti personali dei governi dei Dieci è stato chiamato, dalla stampa, Spaak 2.

Le analogie storiche sono tuttavia quasi sempre devianti o pericolose, soprattutto se portano a sottovalutare il ruolo che fattori politici e psicologici, (a parte quelli "oggettivi" relativi alle condizioni economiche, internazionali e di sicurezza) giocano nel determinare il successo di specifiche iniziative, destinate poi a contraddistinguere un'epoca. Anche in presenza di condizioni "ambientali" analoghe, infatti, il ruolo delle leadership, la pressione dei gruppi di interesse, il beneplacito o meno degli apparati burocratici nonché il convergere verso un unico obiettivo di interessi diversi fra di loro (ma accettabili da tutti gli attori perchè parte di un omogeneo package deal) sono elementi essenziali per mettere in piedi quell'insieme di politiche ed istituzioni che permettono ad una certa idea o ad un certo progetto di sopravvivere ed operare anche all'indomani della sua approvazione. Se quindi gli interessi politici e il clima psicologico sono elementi contingenti e transitori, e tali devono essere considerati per qualsiasi impresa politica, i risultati del loro convergere in un accordo politico devono avere il carattere della stabilità e della durata nel tempo.

Posto in questi termini il problema di rilanciare le istituzioni e le politiche comunitarie, oltre l'attuale insoddisfacente stadio, potrebbe anche essere considerato di relativamente "facile" soluzione. Basterebbe ricreare un pacchetto di iniziative tali da incoraggiare le leadership politiche nazionali e comunitarie a riprendere interesse per il processo di integrazione e a fare il successivo "passo in avanti". In passato questa operazione è stata tentata più volte; ai tempi dei programmi-fiume dei Vertici di Parigi del 1972 e 1974; con il progetto di unione economica e monetaria; all'indomani della prima grande crisi petrolifera, con il varo di politiche energetiche comuni; o nel corso dell'estenuante negoziato finanziario con la Gran Bretagna, allorché si è prospettato il riequilibrio del bilancio comunitario con il lancio di nuove politiche comuni.

La realtà è tuttavia di gran lunga più complessa, poichè, oltre all'interesse dei governi membri, quello che è profondamente mutato rispetto ai tempi iniziali del processo di integrazione comunitaria sono, da una parte, i fattori "oggettivi" internazionali, dall'altra quelli comunitari in senso stretto, compreso l'equilibrio politico-istituzionale che è quello cui oggi, con il Comitato Spaak 2 e con le precedenti iniziative di Gensher-Colombo e di Spinelli, si cerca di porre rimedio.

1. La modifica delle condizioni di integrazione internazionali.

Rispetto agli anni '50, lo scenario internazionale odierno è praticamente rivoluzionato, sia nelle sue premesse formali che in quelle politiche sostanziali. A parte alcuni fatti clamorosi come la caduta del sistema monetario di Bretton Woods o la rottura dell'equilibrio energetico e delle materie prime fra mondo industrializzato e in via di sviluppo, due fattori sono usciti notevolmente ridimensionati rispetto alla speranza alimentata nel secondo dopoguerra: il primo riguarda lo svuotamento progressivo delle istituzioni internazionali e la loro irrilevanza nelle soluzioni dei conflitti e delle crisi; il secondo l'incapacità dei paesi europei e, in grado più elevato, di quelli del terzo mondo di sottrarsi al bipolarismo delle superpotenze e di trasformare l'integrazione regionale, ove sperimentata, in un fattore di stabilità internazionale (una volta riconosciuti come interlocutori credibili delle superpotenze nella soluzione delle contese a livello locale e interregionale).

In aggiunta, ciò che alla fine degli anni '50 e per tutti i '60 si credeva un modello di integrazione regionale, quello europeo, facilmente esportabile e adattabile nel resto del mondo (Patto Andino, Africa Centrale, ecc.), non solo ha stentato ad essere compreso ed accettato, ma alla fine ha perso anche quegli aspetti di appeal che lo avevano reso credibile nel resto del mondo.

A ciò si aggiunga che anche le grandi conferenze internazionali, che pure hanno svolto un ruolo decisivo nella "regolamentazione" del sistema di rapporti internazionali del dopoguerra, da quelli commerciali a quelli di sicurezza, hanno finito per non reggere il peso della concomitante paralisi delle istituzioni internazionali e dei processi integrativi regionali. Le conferenze in altre parole, non possono essere un sostituto valido delle istituzioni internazionali e regionali, dal momento che per esplicare i loro effetti necessitano di aggregazioni, le più stabili ed ampie possibili, di stati membri con politiche ed atteggiamenti omogenei fra di loro.

Un multilateralismo inquadrato istituzionalmente ha maggiori possibilità di dare un contributo valido in termini di partecipazione e di diffusione dei risultati di una conferenza, di quanto non lo sia una semplice partecipazione nazionale. L'esempio di compattezza fornita dagli europei nelle prime fasi della CSCE o nel GATT ha indubbiamente favorito il successo di quella Conferenza.

Caduta del ruolo delle istituzioni internazionali, indebolimento o fallimento dei modelli di integrazione regionale, scarsa incisività delle Conferenze internazionali sono il quadro di riferimento generale di una tendenza di fondo alla "deregolamentazione" del sistema di relazioni internazionali su cui si innesta l'involuzione del processo comunitario. Il suo eventuale rilancio o ripensamento deve però tenere conto di altri elementi oggettivi che ne modificano oggi i termini rispetto all'ieri. I principali mutamenti di sostanza (che sono poi i dati da cui non si può prescindere, allorchè si parla di riforma delle Comunità) riguardano le relazioni economiche internazionali, i rapporti fra Usa ed Europa, la sicurezza e la distensione, i rapporti con il Terzo Mondo.

1.1 I rapporti economici interni ed internazionali.

Rispetto al passato, oggi la situazione che l'Europa deve affrontare è nelle sue linee di fondo piuttosto chiara: declino evidente della competitività internazionale e perdita di quote di mercato sia nei settori industriali tradizionali che in quelli ad alta tecnologia, modifica profonda delle ragioni di scambio con i paesi emergenti, dipendenza energetica accentuata, fine della pace monetaria, tanto per citare solo gli esempi più macroscopici. E' evidente, senza volere andare più oltre in un'analisi fatta mille volte, che lo spazio economico a disposizione degli europei si è drasticamente ridotto e che la loro libertà di manovra è molto più limitata. Il che potrebbe anche essere accettabile e fare parte delle regole del gioco di un sistema mondiale in crescita bilanciata e diffusa (il che è dubbio), se a ciò non si aggiungesse il mancato raggiungimento degli obiettivi interni europei che si pensavano a portata di mano all'inizio del processo di integrazione.

Più in particolare è fallita la denazionalizzazione delle strutture economiche, industriali e imprenditoriali, non vi è stata specializzazione produttiva settoriale delle industrie europee, non è progredita la divisione del lavoro fra paesi e loro imprese, non vi è stato un effetto redistributivo evidente delle politiche economiche comuni.

La conseguenza cumulata di queste deficienze e manchevolezze è la stasi ormai prolungata delle attività produttive nel nostro Continente, l'aumento della disoccupazione, il deficit complessivo della bilancia commerciale Ce e la maggiore dipendenza dalle scelte economiche delle altre aree industrializzate o produttrici di materie prime.

1.2 La modifica dei rapporti con gli Usa.

Una delle osservazioni correnti fra gli studiosi di politica estera è che l'atteggiamento americano nei confronti del processo di unificazione europea esprime una fondamentale continuità ed è ad esso favorevole. Malgrado tutte le riserve di questi ultimi anni, alcune relative anche allo spostamento degli interessi dalla costa atlantica a quella del Pacifico e al minore entusiasmo delle nuove generazioni per l'Europa, le politiche dei governi americani hanno continuato, almeno formalmente, ad incoraggiare, o piuttosto, a non ostacolare apertamente i tentativi europei di migliorare il loro stato di integrazione. Ma a parte le differenze di intensità fra appoggio fornito nel passato (ad esempio nel caso della Ced) e quello manifestato oggi (sicuramente molto più tiepido e privo di riconoscimenti, anche solo formali), anche in questo contesto sono venuti modificandosi i dati di base.

A parte le contese di tipo commerciale ed economico, vi sono i risentimenti europei sulla gestione della politica finanziaria e di bilancio americana e sulla questione dell'indebolimento dei paesi in via di sviluppo.

Si avverte inoltre una diversa percezione del modo di affrontare le crisi locali, un diverso approccio nel dialogo verso i paesi dell'Est, una visione non omogenea sulle questioni Medio Orientali, sud africane e centro americane.

E' un disaccordo che ormai dura da anni (dalla presidenza di Carter), che tocca

tutti i campi di interesse comune e che vale per quasi tutti i paesi europei, Germania compresa.

I più realisti dicono che alla fine, poi, anche se con maggiori difficoltà che in passato, l'accordo viene trovato o che le politiche delle due parti finiscono con il coincidere (euromissili, Medio Oriente, ecc.). Anche se ciò è parzialmente vero si possono tentare almeno due spiegazioni: la prima è che da anni manca un interlocutore fondamentale nel sistema delle relazioni internazionali: l'Unione Sovietica, che non esprime più una politica comprensibile e accettabile nè verso l'Europa nè nei confronti del Terzo Mondo. L'Europa quindi finisce per non trovare spazio di manovra. La seconda è che l'Europa non è in grado, nelle attuali condizioni di cooperazione nel settore di politica estera, di esprimere una posizione unitaria che vada al di là di una semplice dichiarazione (di assenso o di dissenso). In ogni caso, i dati di fondo dei rapporti euro-americano appaiono profondamente diversi dal passato.

1.3 La crescita del bisogno di sicurezza.

Se nel '52-'54 ai tempi del dibattito sulla Ced l'esigenza di fondo era quella di inserire la Germania in un contesto europeo occidentale di difesa per meglio controllarne il riarmo e per utilizzarla in funzione di baluardo contro il pericolo proveniente dall'Est, oggi le ragioni di una difesa europea sono più articolate e parzialmente diverse.

E' evidente che alla base di un discorso di sicurezza dell'Europa occidentale rimane sempre l'esigenza di fondo di tenere agganciata la Germania al carro europeo, esigenza, avvertita ancora più che in passato, dai francesi, ma è altrettanto chiaro che oggi lo status ed il ruolo internazionale della Germania sono del tutto diversi ed il suo peso sulla soluzione del problema della sicurezza collettiva è enormemente cresciuto.

La seconda ragione di diversità è che oggi l'Europa sente con maggiore intensità (anche se non con chiarezza) la necessità di una sua presenza nelle vicende fuori dall'area della Nato, specie in quelle più vicine e non sempre può basarsi sulle politiche dell'alleato americano.

In terzo luogo vi è la questione della distensione in Europa e del rapporto con i paesi socialisti dell'Est europeo, su cui le percezioni europee sono, come sappiamo, peculiari.

Infine l'esigenza di non rimanere tagliati fuori dalle ricadute finanziarie e tecnologiche di un maggiore sforzo nel campo della produzione degli armamenti.

Anche in questo settore si manifestano in definitiva nuovi fattori di mutamento delle condizioni oggettive in cui l'Europa è chiamata ad agire. Ed è questo, oltretutto, il campo in cui l'Europa ha meno progredito, malgrado il gran parlare e le sollecitazioni di questi ultimi anni.

1.4 I rapporti con il Terzo Mondo.

Tradizionalmente si ritiene che in questo settore l'Europa comunitaria abbia dato le migliori prove di sé. Le politiche di associazione avviate in passato

hanno per lungo tempo costituito un esempio da imitare. Anche qui, tuttavia, si è assistito ad un appannamento dell'immagine europea, dovuto al modificarsi di alcuni elementi di fondamentale importanza nel dialogo con i Paesi in via di sviluppo.

Il primo elemento riguarda la politicizzazione del rapporto, che da semplice trasferimento di beni e finanziamenti verso il Terzo Mondo, ha subito a partire dalla metà degli anni '70 una decisa virata verso un approccio più bilanciato degli elementi economici e di quelli politici, mettendo tuttavia in difficoltà gli europei per la mancanza di strumenti adatti a rispondervi (la Cee e la Cpe non essendo all'altezza, come apparve chiaro nel dialogo euroarabo).

Il secondo elemento è relativo alla notevole crescita, rispetto alle limitate risorse comunitarie, di parallele e spesso competitive politiche nazionali dello sviluppo, con effetti diminutivi sul ruolo dell'Europa.

Il terzo elemento è la mancata soluzione del problema della divisione internazionale del lavoro con i Paesi in via di sviluppo e la continua ambiguità fra profferte di collaborazione e chiusura dei mercati e delle frontiere europee ai prodotti provenienti dalle aree in via di industrializzazione.

2. La modifica di alcuni fattori di integrazione interna comunitaria.

A parte la modifica dell'ambiente esterno alla Comunità e la caduta di alcuni dei fattori di integrazione internazionale che avevano favorito il processo di unificazione fra gli stati europei, anche il disegno comunitario, concretatosi nei Trattati di Parigi e di Roma, ha subito gradualmente dei cambiamenti in quelle che sono state le sue ragioni costitutive.

Il fatto più evidente è quello che riguarda l'equilibrio politico fra gli stati membri, il loro peso relativo all'interno della Comunità ed il loro interesse per l'Europa. Abbiamo già ricordato il modificato rapporto fra Francia e Germania per quanto riguarda il loro rispettivo ruolo internazionale e la crescita del peso di quest'ultima non solo nelle scelte di carattere economico ma anche in quelle strategico-politiche. Oggi, infatti, alla dimensione economica, che si sostanzia per la parte tedesca in una ricerca di stabilità a tutti i costi, vi è da aggiungere un importante aspetto di sicurezza, che riguarda il futuro stesso della Germania nell'Alleanza atlantica, il suo atteggiamento riguardo al problema della riunificazione, la sua propensione a ricercare soluzioni autonome in tema di distensione ed ostpolitik. Oggi non vi è più solo la necessità di controllare il riarmo tedesco e favorire la ricostruzione economica della Germania, quanto piuttosto di valutare il suo contributo in termini economici e strategici in un quadro di collaborazione europea di cui essa è divenuta soggetto politico attivo di primaria importanza.

Meno incisivo è poi divenuto il contributo all'integrazione del nucleo duro dei paesi del Benelux, a cominciare dall'Olanda dove le correnti "neutraliste", non solo per le questioni militari ma anche nel campo della politica estera, costituiscono ormai una costante dell'azione di quel governo, da questo punto di vista non molto dissimile dal modo di agire della Danimarca, forse uno dei paesi più restii ad adeguarsi allo spirito comunitario.

L'aggiunta della Gran Bretagna ai due grandi della Ce non è mai stato, come era nei progetti iniziali, un elemento di stabilità e di equilibrio nel gioco a due che già stava delineandosi all'inizio degli anni '70; anzi il contributo inglese è stato quello di coprire parzialmente la tendenza anticomunitaria ancora viva in Francia e alla fine di trascinare la Germania, in questi ultimi tempi, a ragionare in termini di costi e benefici sulla cruciale questione del bilancio Cee.

L'Italia, che pure ha più volte cercato di inserirsi nel gioco dei maggiori partners, ha finito con il perdere l'entente con i paesi più piccoli e con l'essere abbandonata dalla Gran Bretagna nella sua richiesta di ridefinizione delle politiche comunitarie.

In definitiva si è assistito ad una rivoluzione dei dati politici di partenza e ad una loro mancata ridefinizione in termini positivi per il processo di integrazione.

Il secondo fattore di integrazione che ha subito una profonda trasformazione è il carattere comunitario sia delle istituzioni nate dal Trattato di Roma che delle politiche comuni avviate nel corso di questi anni. Sono caduti, in altre parole, sia gran parte degli elementi di sovranazionalità che dovevano dare carattere di autonomia alle istituzioni comunitarie rispetto a quelle nazionali sia le aspettative di spill over che riposavano sulle politiche economiche settoriali ed avevano alimentato la speranza di un certo automatismo nel passaggio da un'integrazione prevalentemente economica ad una più spiccatamente politica. E' inutile qui ripercorrere le tappe della modifica in senso maggiormente intergovernativo delle istituzioni comunitarie e della parziale rinazionalizzazione delle politiche economiche settoriali; basta qui ricordare che le premesse della strategia monnettiana sono venute a mancare e che oggi esse non agiscono più nel senso voluto dal più pragmatico, ma anche efficace, dei padri fondatori dell'Europa.

3. Gli elementi di integrazione da rivitalizzare, - quelli da salvare a tutti i costi, - e quelli da abbandonare.

Di fronte al modificarsi degli elementi costitutivi del processo di integrazione comunitaria e in considerazione dei nuovi fattori emersi in quest'ultimi anni, il rilancio dell'Europa dovrebbe essere operato non attraverso la semplice riforma del vecchio package deal ma sulla base di un nuovo contratto politico più ampio e differenziato del precedente. Oggi, al contrario, i governi dedicano la maggior parte dei loro sforzi a risistemare la vecchia struttura comunitaria, piuttosto che a pensare alla nuova. Lo sforzo sembra completamente inutile, dal momento che gli interessi che avevano data vita al vecchio pacchetto non sono oggi più gli stessi e tentare di ricostituirli attorno alle stesse politiche e alle stesse istituzioni non può portare molto lontano.

Del vecchio pacchetto, tuttavia, vi sono alcune cose da salvare, altre da ricostituire nella loro pienezza, altre da considerare come secondarie nella prospettiva di un rilancio su nuove basi della Comunità.

a) Gli elementi da salvare ad ogni costo. Essenzialmente si tratta di quel criterio fondamentale che ha ispirato la filosofia neofunzionalista monnettiana

e che ancora oggi costituisce l'unico aggancio credibile al grande sforzo di integrazione operato in passato: il criterio comunitario (o, come si usava definirlo allora, sovranazionale). Sulla base di tale criterio sono nate alcune delle iniziative e delle istituzioni più peculiari e caratterizzanti della Ce, le uniche che hanno mantenuto alla Comunità una parvenza di sovranazionalità).

Fra di esse l'unione doganale e la tariffa esterna comune costituiscono elementi fondamentali di ogni integrazione economica e devono quindi continuare ad esserlo anche in futuro, soprattutto se si riusciranno ad eliminare tutti quegli ostacoli che fino ad oggi ne hanno reso imperfetto l'uso.

Ma l'elemento centrale di ogni futuro rilancio dovrà probabilmente essere il sistema di risorse proprie ed il bilancio comunitario. E' questo il patrimonio della Comunità che deve essere assolutamente salvaguardato, se si vuole preconstituire una base credibile al futuro pacchetto di politiche. E parlando di sistema di risorse proprie e di bilancio comunitario si fa riferimento al sistema originario di entrate e di uscite nato nel 1970 e non evidentemente, ai tentativi operati in questi ultimi anni, di snaturarne le caratteristiche comunitarie sull'onda delle recriminazioni inglesi. Una rinazionalizzazione del bilancio sarebbe un colpo mortale per le future ambizioni europee, oltretutto perché attorno ad esso si svolge l'unico dialogo interistituzionale, Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, ancora in possesso di caratteristiche comunitarie proprie (doppie letture, procedura di concertazione, votazioni a maggioranza qualificata, minoranza di bloccaggio all'interno del Consiglio, ecc.).

Se la nostra tesi di salvaguardare gli elementi fondamentali di sovranazionalità è valida, bisogna aggiungere alla lista anche due istituzioni, la Corte di Giustizia e il Parlamento europeo. La tutela del diritto comunitario e la sua supremazia su quello nazionale hanno trovata nella Corte un organismo straordinariamente efficace, anche se poco conosciuto, ed è evidente che il suo ruolo finisca per essere ancora più cruciale in un sistema istituzionale che tende sempre più a "derogare" dal comportamento comune. Il Parlamento europeo, d'altro canto, pur con tutti i limiti che ne contraddistinguono il ruolo e la collocazione istituzionale, è un elemento di perno per qualsiasi iniziativa innovativa, anche se non necessariamente decisivo ai fini del suo successo. Del Parlamento europeo, in un nuovo quadro istituzionale, non si può certo prescindere, anche se le sue competenze devono essere largamente accresciute e ridefinite.

b) Gli elementi da rivitalizzare. Fondamentalmente ciò che deve essere rivitalizzato e ricostituito su nuove basi è il rapporto politico fra gli stati membri della Comunità, e in modo particolare il legame centrale fra Francia e Germania. La storia, anche recente della Comunità, ci ha indicato che nessuna iniziativa comune ha reali possibilità di essere avviata senza un accordo preventivo fra i due paesi. Il futuro, probabilmente, non sarà molto dissimile dal momento che la valenza strategica dell'accordo fra i due continua a sussistere: il lungo periodo di pace fra paesi dell'Europa è uno dei risultati più importanti dell'entente fra Germania e Francia e che questo fatto abbia trovato una sua legittimazione formale all'interno della Comunità europea non fa che sottolineare la stretta connessione fra i due avvenimenti.

Vi sono altri motivi da tenere presenti, per spiegare il rapporto di causa-effetto fra accordo bilaterale franco-tedesco e progresso a livello

comunitario. Innanzitutto le iniziative prese singolarmente da uno dei due stati membri non hanno quasi mai portato a risultati positivi sul piano europeo (uno dei sospetti sul prematuro fallimento dell'iniziativa Genscher-Colombo è che la Francia non l'abbia mai presa seriamente in considerazione, essendovi stata esclusa dall'inizio). In secondo luogo gli altri paesi membri, allorquando sono entrati nell'iniziativa, lo hanno fatto quasi sempre ponendosi in una posizione di mediazione fra i due partners per evitare che l'enfatizzazione del ruolo di uno di essi finisse per creare controveazioni da parte dell'altro e quindi portasse al fallimento dell'impresa. In terzo luogo gli altri paesi hanno potuto bloccare, ricorrendo al veto, le proposte avanzate dal tandem, ma non hanno quasi mai potuto sostituire ad esse proposte alternative.

In altre parole, l'accordo fra Francia e Germania è quasi sempre un elemento decisivo nel package deal fra governi europei.

In questi ultimi anni, tuttavia, il rapporto fra Francia e Germania ha dato alcuni segni di logoramento, almeno sul piano dell'iniziativa europea: è dal '78, dai tempi della discussione sullo Sme, che dai due paesi non proviene una proposta di un certo peso per quanto riguarda il futuro della Comunità. Per di più, anche sul piano strettamente bilaterale, l'inizio degli anni '80 ha visto l'emergere di una situazione di tensione fra il governo di Bonn e quello di Parigi, specialmente per quanto riguardava la condotta delle politiche economiche interne e la loro compatibilità.

Oggi, tuttavia, i buoni rapporti sembrano ricostituiti. E' interessante osservare che il recupero dell'entente bilaterale è dovuto più ai comuni interessi in campo strategico che ad una nuova intesa in quello economico. La rivitalizzazione del Trattato bilaterale avviene infatti oggi nel campo della cooperazione militare e strategica, il che non è novità di poco conto. Se si pensa poi all'apporto politico dato da Mitterrand nel momento più delicato del dibattito interno tedesco sullo schieramento degli euromissili, si può appieno percepire la potenzialità di un nuovo accordo sull'Europa.

Tuttavia vi sono evidenti limiti a questa ripresa del contatto fra i due. Il principale è che per il momento l'unico risultato visibile è sul piano dei rapporti bilaterali fra Parigi e Bonn, mentre il piano europeo rimane una prospettiva ancora incerta ed il collegamento fra i due livelli è tutto da chiarire e precisare. Sembra ancora persistere una certa ansietà tedesca sugli impegni concreti da prendere in materia di rilancio comunitario; ad una politica declaratoria pro europea seguono azioni di freno sugli specifici progetti di rilancio, di modo che anche i vari suggerimenti francesi, dalla collaborazione tecnologica a quella spaziale sono per il momento caduti nel vuoto.

Il momento bilaterale è quindi l'unico ancora vitale ed è su di esso che deve essere fatta convergere l'azione degli altri governi membri per forzarne la trasformazione in momento europeo, con l'obiettivo di recuperare allo spazio europeo quel legame fondamentale ancora oggi costituito dal rapporto fra Germania e Francia.

c) Gli elementi da considerare come secondari. Se è valida la tesi che lo sblocco del negoziato comunitario può avvenire solamente dal convergere di nuovi interessi nazionali, che facciano salvi gli elementi centrali del vecchio

pacchetto, è evidente che alcuni altri elementi di quest'ultimo devono essere considerati come secondari, poiché più di ostacolo e di alibi per non agire che effettivi strumenti comunitari di progresso.

Essenzialmente si possono prendere in considerazione tre direzioni verso le quali orientarsi nella ricerca degli elementi da non considerare prioritari. La prima riguarda le politiche settoriali la cui insufficienza, sia in termini di dimensioni che di efficacia, appaia evidente e per le quali il criterio ispiratore non sia quello comunitario, ma prevalentemente quello nazionale, come avviene in tutti quei settori in cui l'intervento comune si esprime in quote prefissate, aggiuntive e di supporto a politiche nazionali preesistenti e al di fuori di ogni controllo. Un esempio è quello fornito dall'attuale politica regionale o da alcune politiche di intervento sociale.

Più in generale la Comunità dovrebbe evitare di operare in quei settori in cui l'aiuto fornito va a finanziare bilanci statali deficitari o settori in crisi, per concentrarsi al contrario su investimenti produttivi e fungere quindi da moltiplicatore per lo sviluppo economico della Comunità nel suo insieme. Da questo punto di vista è dubbio perfino che valga la pena continuare a considerare la politica agricola comune come un settore di fondamentale importanza per la Comunità, rischiando di bloccare per anni il negoziato comunitario attorno alla sua riforma: è forse meglio restringerne il campo di azione nei confronti delle altre politiche economiche e correggerne gli effetti più perversi (eccedenze, sprechi, ecc.).

La seconda direzione in cui agire riguarda l'attuale sistema decisionale comunitario. La sua inefficacia è talmente evidente che una semplice cura cosmetica non può modificarne i limiti intrinseci. L'aggiungere un segretariato permanente all'attuale Consiglio europeo o creare una struttura ad hoc per la Cooperazione politica europea non può portare a nessun risultato di rilievo sul piano dell'efficacia. Il problema sta nella individuazione di un centro decisionale sufficientemente agile ed autonomo, in grado di seguire in continuità gli affari comunitari e di esercitarne il controllo sia in fase di formazione che in quella di applicazione. Da questo punto di vista lo stesso Progetto di Trattato di Unione del Parlamento europeo è piuttosto ambiguo, non decidendo dove collocare il futuro governo europeo: ovviamente non se la sente di scommettere sul futuro della Commissione, ma nello stesso tempo non convince allorché si pronuncia timidamente per un Consiglio dell'Unione composto da ministri per gli affari europei. D'altronde l'Europa, oggi, paradossalmente, ha più bisogno di un centro di decisione che una legittimazione democratica parlamentare. E difatti il Parlamento europeo, democraticamente eletto, non ha potuto fare altro che mettersi alla ricerca di un sistema di potere da legittimare, dal momento che l'attuale sfugge a qualsiasi esercizio di tale tipo e quindi può benissimo essere considerato come irrilevante ed inefficace per le necessità reali dell'Europa.

La terza direzione verso cui muoversi è quella riguardante il numero degli stati membri da coinvolgere in una nuova operazione di package deal. Anche qui il problema del numero non deve né può costituire un dato immutabile. Lo stesso progetto Spinelli, all'art. 82, prevede che il nuovo Trattato sia funzionante dopo la ratifica da parte della maggioranza qualificata degli stati membri e sembra accogliere quindi la tesi che l'allargamento ad ogni costo, e senza garanzie, della Comunità non è necessariamente da considerare un elemento di progresso sul piano istituzionale-politico, e che, in ogni caso, esso è

reversibile se conduce alla paralisi dei processi decisionali. L'idea di un gruppo "duro", capace di aggregarsi a livelli di maggiore intensità, sembra essere l'unica suscettibile di condurre a qualche risultato pratico nell'operazione di rilancio.

4. Verso un nuovo package deal?

L'analisi del nuovo stato dei fattori di integrazione internazionale e di quelli interni comunitari, assieme all'indicazione degli elementi da recuperare dall'esperienza comunitaria passata, ci porta ad esaminare gli elementi su cui eventualmente avviare un nuovo package deal; più precisamente ci preme qui sottolineare quali siano i nuovi fattori negoziali da prendere in considerazione per tentare di richiamare gli interessi di alcuni stati membri in un'operazione di rilancio comunitario.

Sicuramente uno dei settori nei quali la collaborazione europea in questi ultimi anni ha dato qualche prova di interessante progresso è quello relativo alla Cooperazione politica europea (Cpe). Malgrado gli indubbi limiti di questo apparato diplomatico-governativo, soprattutto dal punto di vista del processo decisionale, non vi è dubbio che esso abbia tentato di rispondere a due aspettative principali: la prima di diffondere nel mondo l'immagine di un'Europa alla ricerca di una propria identità (anche in settori diversi dalla semplice cooperazione economica) la seconda di favorire i tentativi europei volti a svolgere un ruolo più autonomo ed omogeneo nella gestione degli affari internazionali.

L'esigenza di determinare con più precisione una politica estera europea, sfuggendo alle ambiguità di un approccio prevalentemente declaratorio, e il persistente desiderio di portare avanti necessità e percezioni specifiche dell'Europa nelle diverse aree di crisi sono sentimenti condivisi da quasi tutti i governi europei. Ovviamente, oltre a meccanismi appropriati, è mancata fino ad ora una definizione complessiva delle strategie e delle posizioni europee sui grandi temi mondiali. Ancora oggi la natura della Cpe è essenzialmente reattiva. Tuttavia è evidente che con l'affievolirsi del legame interatlantico e con il complicarsi dello scenario internazionale, è questo un settore in cui l'Europa dovrà cercare un proprio spazio di azione e approfondire lo stato di collaborazione interno.

Collegato al problema della politica estera vi è quello della sicurezza collettiva del continente. Anche in questo campo gli ultimi anni sono stati ricchi di iniziative e di proposte. Tuttavia i risultati pratici di tutto questo agitarsi sono stati assai poveri. Sicuramente nel settore della sicurezza siamo molto più arretrati, in quanto a cooperazione comune, di quanto non lo si sia nel settore della Cpe. Quello che è mancato è soprattutto l'aggancio fra Cpe e problemi di sicurezza, in un primo stadio, e fra questi due settori e quello comunitario in un secondo stadio. Malgrado ciò esistono alcune condizioni oggettive che spingono a considerare come prioritario questo problema, sia con riferimento al mutato scenario internazionale della sicurezza che alle percezioni politiche di alcuni stati membri, primi fra tutti Francia e Germania.

Sempre avendo considerazione alle nostre tesi di partenza l'Europa può trovare un interesse ad uno spazio di collaborazione in alcuni settori economici, in

cui l'efficacia di un intervento comunitario ed i suoi effetti moltiplicatori in termini di impiego e di competitività internazionale siano facilmente percepibili dai partners comunitari. L'idea avanzata da Michel Albert nel suo rapporto al Parlamento europeo di un piano finanziario imponente (una specie di nuovo piano Marshall) per investimenti produttivi in alcuni settori trainanti dell'industria europea può rispondere alle necessità avvertite dalla maggioranza dei governi membri, necessità cui presi singolarmente, non riescono a fare fronte.

Questi elementi, assieme a quelli che abbiamo indicato come assolutamente necessari da salvare o rivitalizzare dalla precedente esperienza comunitaria, possono fornire la base per un processo di ripensamento delle intenzioni degli stati europei sullo stato di cooperazione nei prossimi anni. Da tale base possono essere quindi enucleati gli elementi necessari per avviare il nuovo negoziato il cui risultato deve essere:

- a) la confluenza degli interessi nazionali in un accordo politico;
- b) la sua successiva trasformazione in un insieme di strutture stabili e di procedure chiare per la sua attuazione oltre i limiti temporali di un particolare "momento" politico.

5. La possibile strategia istituzionale e le forze in campo.

Evidentemente uno degli elementi essenziali di un nuovo accordo politico dei governi europei per il rilancio del processo di Unione politica è quello relativo alla strategia istituzionale da adottare per raggiungere determinati risultati sul piano delle politiche interne ed esterne. Oggi sul tavolo del Comitato Spaak 2 vi sono almeno due proposte, la dichiarazione solenne di Stoccarda e il progetto di Trattato di Unione del Parlamento europeo. Già questo fatto sta ad indicare la prudenza dei capi di governo relativamente alla strategia da adottare ed al metodo di lavoro da seguire nel Comitato. Le indicazioni che ne scaturiranno dipendono quindi completamente dal convergere di determinati interessi in un determinato momento e dalla coalizione dei governi che si formerà per prendere la guida dall'iniziativa istituzionale.

Essenzialmente gli obiettivi istituzionali prescelti potranno rispondere a tre possibili modelli, che qui consideriamo come "estremi", nel senso che sono concepibili altri modelli intermedi, e numerose sottovariazioni.

1. Il modello presidenziale. E' quello che conferma la linea di tendenza in atto verso un rafforzamento dei vertici dell'attuale sistema istituzionale. In primo luogo si affida ufficialmente al Consiglio europeo il duplice ruolo di "istanza suprema" e di "ispiratore" di tutte le iniziative comunitarie. Ad esso si affianca un segretariato permanente ed un Consiglio dei ministri che ne sia il fedele esecutore e il punto di riferimento stabile sia in fase di preparazione che di adempimento delle direttive. La stessa Commissione si "verticizza" ed affida al suo presidente il ruolo di partecipare in quanto tale alle riunioni del Consiglio europeo: nominato direttamente dal Consiglio europeo, egli finisce per costituirne l'unico interlocutore, nella veste di promotore dell'interesse comune. Il Parlamento europeo viene relegato al ruolo di semplice luogo di discussione delle iniziative del Consiglio europeo.

2. Il modello comunitario rinforzato. E' un ritorno alla lettera dei Trattati, con il ripristino del voto maggioritario all'interno del Consiglio dei ministri

e con l'aggiunta di un Consiglio europeo che si occupa del varo delle nuove politiche e di un Parlamento europeo direttamente eletto e con alcuni poteri di bilancio.

3. Il modello parlamentare. Il Parlamento Europeo gioca il ruolo centrale e si pone come fonte di legittimazione principale di un potere esecutivo europeo. Il consiglio dei ministri si trasforma nella camera degli Stati e la Commissione si avvia ad assumere il ruolo di governo europeo nei settori di sua competenza.

Ovviamente la scelta di questi modelli è piuttosto teorica ed è più probabile che ci si orienti verso versioni intermedie. Lo stesso progetto del Parlamento Europeo, infatti, non è arrivato agli estremi del Terzo modello, ma ha elaborato una versione di compromesso che coglie elementi comuni a tutti e tre i modelli.

In effetti quando si ragiona in termini di modelli istituzionali o di "Europa ideale" bisogna tenere presente che fino ad oggi i tentativi riusciti, o parzialmente riusciti (come la Ce), non sono mai partiti da un piano ideale, ma hanno invece preferito seguire la strada del "fattibile", ovvero sia hanno fatto prima di tutto i conti con le forze in campo.

In effetti per muoversi verso l'uno o l'altro dei modelli "estremi" è necessario (sempre che sia soddisfatta la preconditione degli interessi politici convergenti) sapere chi prenderà parte attiva all'operazione di progettazione istituzionale.

Vediamo alla luce dell'esperienza passata e delle attuali contingenze politiche la "propensione" e "credibilità" dei vari attori ad impegnarsi in un'iniziativa di rilancio delle istituzioni comunitarie.

a) Innanzitutto le leadership di governo. Qui un primo criterio discriminante è quello fra stati maggiori e minori. Oggi il ruolo dei maggiori è di gran lunga più decisivo di quanto non lo fosse in passato. La fitta rete di rapporti bilaterali costruita fra di loro è uno strumento fondamentale di mediazione e di elaborazione di proposte comuni. Gran Bretagna, Francia, Germania ed Italia predispongono le loro posizioni essenzialmente attraverso questa rete di contatti. Il carattere sempre più intergovernativo della Comunità non fa altro che favorire questa tendenza. Un secondo criterio discriminante è costituito dalla condizione necessaria, ma non sufficiente, dell'accordo franco-tedesco, già a lungo commentato. Oggi il fronte delle leadership dei maggiori paesi non è tuttavia omogeneo; l'unica alleanza possibile, in ordine ad una riforma istituzionale anche del primo tipo, è Francia, Germania ed Italia. La condizione essenziale è tuttavia che le iniziative europee siano compatibili, almeno parzialmente, con gli interessi nazionali e con il rafforzamento delle leadership medesime: ad esempio avere importanti risvolti internazionali, essere vendibili all'elettorato, mettere in difficoltà le opposizioni. La percezione politica delle leadership nazionali in definitiva è oggi di vitale importanza.

b) Il ruolo del popolo europeo non è determinante per la scelta della strategia istituzionale. O meglio, esso non gioca un ruolo diretto, ma solo indiretto di consenso alle leadership nazionali ed ai partiti che le esprimono. Ciò non vuol dire che un atteggiamento comunitario o anticomunitario dell'opinione pubblica non giochi un ruolo rilevante. Se manca l'appoggio dell'opinione pubblica il

marginale di manovra è inferiore. Tuttavia l'esperienza delle prime due elezioni dirette del Parlamento europeo ha ribadito la marginalità del supporto popolare alle azioni concrete europee.

c) Lo stesso discorso vale in parte per i partiti nazionali e per le loro federazioni europee. Il tema europeo, d'altronde, non è cruciale per il loro elettorato (tranne per alcuni piccoli partiti antimarketeers) ed essi non amano essere espropriati del loro ruolo da parte di federazioni europee con poteri vincolanti sulle loro scelte interne.

d) I parlamenti nazionali non sono i migliori alleati del Parlamento europeo. E' pericoloso confondere l'appoggio dato all'iniziativa di progetto di Trattato del Parlamento di Strasburgo con un reale impegno a ratificarlo. Basta il ricordo del modo formale in cui si è svolto il dibattito alla Camera e al Senato in Italia in appoggio del Nuovo Trattato, per non sopravvalutare il loro ruolo. Senza tenere poi conto di quei Parlamenti nazionali decisamente gelosi delle loro prerogative nazionali.

e) Le burocrazie al contrario giocano un ruolo diretto e "pesante" sulle scelte comunitarie ed il loro atteggiamento, se non coordinato e orientato dalle leadership politiche, è solitamente portato al compromesso ed al ridimensionamento dell'obiettivo politico generale (compatibilità con i sistemi politico-organizzativi preesistenti e funzionalità sono solitamente le parole d'ordine). Le burocrazie non sono cioè necessariamente anticomunitarie, ma sono certamente riduttive.

f) Infine le istituzioni comunitarie. Il loro ruolo ed il loro appoggio può rivelarsi politicamente molto importante, ma il loro potere reale è piuttosto limitato. Infatti esse mancano della legittimazione reale, cioè del collegamento diretto e chiaro con gli interessi dell'elettorato. Il loro contatto è sempre "mediato" e le elezioni dirette del Parlamento europeo non hanno risolto questo stato di cose. Tuttavia la loro coalizione con le leadership e con le forze politiche che le esprimono può essere un elemento importante nella scelta della strategia finale da adottare.

Da questa breve descrizione delle forze in campo si può desumere che per la strategia tendente al terzo modello, quello parlamentare, occorrerebbero circostanze politiche eccezionali, interne ed internazionali, oltre ad una chiarezza di obiettivi difficile da individuare perfino fra un più ristretto numero di attori in campo.

Il secondo caso quello del rafforzamento del modello comunitario basato sul Trattato di Roma, oltre ad essere poco credibile a causa dei passati falliti sforzi di rivitalizzarlo, non risponde più alle esigenze di oggi (separazione dalla Cpe, mancanza della dimensione sicurezza, presenza di politiche settoriali inefficaci).

Il primo modello, quello presidenziale anche se più flessibile e accettabile dalle leadership nazionali, manca di alcuni requisiti fondamentali per il suo funzionamento efficace (centro di decisione credibile).

La scelta finale potrà quindi essere un compromesso fra questi modelli estremi: non è escluso che parzialmente possano essere anche ripresi gran parte dei suggerimenti del progetto Spinelli. Le condizioni che porteranno a questa

scelta dovranno tuttavia essere quelle che ci siamo sforzati di indicare nelle nostre analisi:

- a) un package deal di politiche e criteri sufficientemente ampio da permettere il convergere di differenti interessi nazionali;
- b) alcune chiare premesse istituzionali che permettano la creazione di strutture stabili e di procedure efficaci;
- c) una coalizione forte di stati guida (anche se in numero ridotto rispetto all'attuale);
- d) una partecipazione attiva delle istituzioni comunitarie, ed in particolare del Parlamento europeo, alla formazione di questa coalizione di stati e aggregazione di interessi differenti.

6. Quale ruolo per l'Italia?

Evidentemente di fronte al modificarsi dei fattori di integrazione internazionali ed interni comunitari, anche la posizione dell'Italia nei confronti della Ce ha subito un certo aggiustamento. Pur essendo uno dei Paesi che più a lungo ha sostenuto, pur nei limiti e con le contraddizioni a tutti note, l'idea tradizionale di un'Europa in marcia verso l'unificazione politica, oggi essa si trova allineata con gli altri partners nel gestire in modo multilaterale gli affari comunitari. Il mantenimento dei privilegi acquisiti e il calcolo dei costi connessi all'integrazione è divenuto un esercizio più puntuale e la difesa generale dell'interesse nazionale è spesso prevalente rispetto all'appoggio ai disegni comunitari. Tuttavia il tema dell'Europa può essere ancora utilizzato con relativo successo dai leader politici e dai partiti ed, anche se negli ultimi tempi sono più gli argomenti critici di quelli positivi a prevalere, non vi è dubbio che la nostra adesione ad un progetto di rilancio comunitario possa con più facilità che altrove suscitare l'appoggio dell'opinione pubblica.

Il principale problema da risolvere è quello di sapere quali elementi del package deal possano suscitare l'interesse italiano, con quali partners il nostro Paese abbia convenienza a schierarsi, quali strategie istituzionali promuovere e su quali forze interne poter contare per sostenere un forte impegno italiano in materia.

Sugli elementi del pacchetto negoziale, se si può pensare in linea di principio che i nuovi campi di cooperazione, dalla sicurezza agli investimenti nei settori trainanti dell'industria, non troverebbero eccessivi ostacoli da parte italiana, rimane in dubbio quale potrebbe essere l'atteggiamento dell'Italia relativamente al suggerimento di considerare le attuali politiche settoriali come secondarie rispetto ad un rilancio complessivo della cooperazione economica europea. L'Italia ha evidentemente tratto notevole vantaggio dalla politica regionale e sociale, e parzialmente da quella per le strutture agricole. Ma ha soprattutto utilizzato, anche in maniera non ortodossa, gli aiuti per questo o quel settore, nonché l'integrazione di prezzo per alcuni prodotti agricoli, senza dovere con ciò modificare la propria politica nazionale. Per di più, a causa delle note deficienze amministrative, essa ha trovato assolutamente conveniente una politica comunitaria per quote nazionali

anche in questo caso puramente aggiuntiva alle preesistenti politiche del settore. In definitiva l'Italia ha ottenuto molti vantaggi comparati da questo trasferimento di risorse e può quindi essere dubbio il fatto che ne accetti di buon grado il loro ridimensionamento. L'unico ragionamento da fare, allora, sarebbe quello che in ogni caso, con l'entrata di nuovi paesi nella Ce, tale ridimensionamento avverrà e non c'è da sperare che saranno adottate decisioni di aumento consistente del bilancio Ce, se le politiche comunitarie rimarranno quelle attuali. Oltretutto se è valida la nostra tesi che un package deal non è possibile sulle vecchie politiche (dato il mutamento dei fattori di integrazione interna e internazionale), non si vede quale possa essere il risultato di un'azione di resistenza italiana.

Il secondo dubbio sull'atteggiamento italiano è relativo al fatto che le nuove politiche di un pacchetto negoziale implicano una forte spinta dell'Europa verso uno status di autonomia internazionale di grado ben più elevato dell'attuale. Una politica di sicurezza europea, una collaborazione nei settori industriali trainanti, una effettiva unione monetaria hanno come conseguenza (e premessa) inevitabile un diverso rapporto con gli Stati Uniti. D'altronde è proprio il modificarsi del rapporto euroamericano uno degli elementi principali del mutamento dei fattori d'integrazione internazionale. Il problema è di sapere come gestirlo sul piano bilaterale nazionale e sul fronte politico interno; e tradizionalmente su questo tema le forze partitiche e di governo italiane hanno la tendenza a spaccarsi. E' evidente che la soluzione di questo problema dipenderà dall'atteggiamento dei nostri partners comunitari e dalle capacità di offrire garanzie credibili agli americani; cionondimeno per l'Italia esso rappresenta una questione di difficile soluzione.

Per quanto riguarda il collegamento con i nostri partners in un'azione di rilancio comunitario la priorità del nostro paese dovrebbe essere quella di porsi in una posizione mediana fra Parigi e Bonn, al fine di favorire gli aspetti positivi della collaborazione fra i due paesi chiave e di giocare quella funzione di compromesso che in passato ha permesso di far funzionare appieno il tandem franco-tedesco. Sembra invece più difficile un'operazione di recupero della Gran Bretagna all'interno del disegno europeo, in funzione di bilanciamento e consolidamento della leadership europea dei maggiori paesi. L'esperienza del primo allargamento e dei falliti tentativi italiani di agganciare l'Inghilterra alla filosofia politica e alle necessità economiche del nostro paese non lasciano molto spazio a nuovi esperimenti. Più importante potrebbe invece rivelarsi un accordo politico generale con la Spagna, ma che questo punto di vista è bene valutare i rischi di una politica puramente declaratoria, dal momento che fino ad oggi non sono chiari gli interessi comuni fra i due paesi e che la Spagna, data la mancanza tradizionale di rapporti con l'Italia, tende più a muoversi verso Francia e Germania che nei confronti del nostro Paese. Si tratta, in altre parole, di un rapporto tutto da costruire.

Sempre per quanto riguarda i partners è da valutare la convenienza dell'Italia a cercare in aggiunta la collaborazione delle istituzioni comunitarie. Anche se, a nostro avviso, il loro ruolo sarà secondario, nondimeno è bene ricordare che il Parlamento europeo è un alleato tradizionale e prezioso delle politiche e degli orientamenti del nostro Paese (come è dimostrato dalle battaglie, spesso fatte assieme, sul bilancio comunitario). L'insistere perchè esso rappresenti in un disegno di rilancio gestito dai governi, un interlocutore privilegiato potrebbe essere nell'interesse dell'Italia.

Sulla questione delle strategie istituzionali da appoggiare è convenienza italiana evitare l'accentuazione del modello presidenziale. I motivi sono talmente ovvi da non richiedere spiegazioni. Il nostro Paese deve tuttavia evitare di cadere nell'errore opposto, quello cioè di farsi paladino del modello parlamentare, se ciò corrisponde ad un puro sentimento di facciata. La scelta intermedia fra accentuazione del carattere sovranazionale di alcune politiche ed istituzioni e parallele garanzie al ruolo dei governi sembra quindi inevitabile. Il che impone tuttavia una forte capacità propositiva ed un attivismo politico bilaterale e multilaterale difficilmente immaginabile per la nostra leadership di governo e struttura burocratica. Il semestre italiano è alle porte, ma come al solito la preparazione della nostra posizione e delle nostre iniziative è fortemente in ritardo ed in ogni caso si limita più agli aspetti organizzativi che a quelli propositivi. Una strategia complessiva, poi, non ha neppure cominciato ad essere pensata.

Infine due parole sulle forze politiche favorevoli o contrarie: l'unanimità degli anni '70 fra i partiti politici sembra finito ed alcuni tendono a lamentarsene. E' forse bene dissipare il campo dall'equivoco che il tema europeo debba essere necessariamente un tema unificante. Non se ne intravede oggi la ragione. In tutti gli altri paesi europei esso è trattato e percepito diversamente da maggioranza ed opposizione. Come abbiamo commentato all'inizio, ogni progresso in avanti dell'Europa coincide con il convergere, in determinati momenti storici e per brevi periodi, degli interessi di determinate leadership e forze politiche. Una volta sciolto questo fronte comune, restano le istituzioni e le procedure fissate. Non è quindi detto che tutti e sempre debbano essere d'accordo: la Comunità economica europea è nata malgrado un largo schieramento di opposizione ed è vissuta, bene o male, fino ad oggi. L'importante è che la maggioranza sia unita e decisa, il che nel nostro caso costituisce un fatto non sempre scontato.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10494
19 GIU, 1991

BIBLIOTECA