

IAI8607

I PROBLEMI ISTITUZIONALI DELLA COMUNITÀ.
QUALE STRATEGIA PER IL FUTURO?

di Gianni Bonyicini

Il dopo-Lussemburgo

Il periodo del grande dibattito sulla riforma istituzionale della Comunità si è praticamente concluso con le decisioni prese al Consiglio europeo dello scorso dicembre a Lussemburgo e con la successiva, laboriosa firma del nuovo testo unico da parte di tutti e Dodici gli stati membri della Comunità, Italia e Danimarca comprese. A parte gli ulteriori eventuali soprassalti, nazionalistici della Danimarca e di qualche altro Paese, con conseguenti ritardi sulla via delle ratifiche parlamentari alle modifiche al Trattato di Roma, il tempo delle novità e delle nuove proposte è ormai finito. Per alcuni anni, almeno fino alla vigilia delle prossime elezioni del Parlamento europeo dell'89, ci si dovrà accontentare di quello che si è fino ad oggi ottenuto.

D'altronde che il 1985 fosse l'ultimo anno utile per la grande e necessaria riforma della Comunità erano in molti a saperlo. La pace elettorale che aveva contraddistinto gli anni precedenti è ormai finita. Già le elezioni legislative francesi del marzo scorso hanno fatto comprendere quanta poca attenzione veniva dedicata ai problemi europei. Nel gennaio del 1987 sarà la volta dei tedeschi ad essere chiamati alle urne per il rinnovo del Bundestag. Infine è molto probabile che in Inghilterra, seguendo un'abitudine piuttosto diffusa, si anticipi a quest'anno o al massimo all'inizio del prossimo la tornata elettorale. Sempre nel 1987 sarà poi la volta dell'Italia. Nei paesi chiave della Comunità, quindi, l'attenzione sarà rivolta per almeno un paio d'anni ai problemi politici nazionali, fra i quali quelli europei giocano un ruolo piuttosto secondario.

Eppure, visto dall'oggi, nella relativa mancanza di nuove iniziative politiche, l'inizio degli anni '80 può essere considerato, con un certo rimpianto, un grande ed interessante periodo di grandi tensioni e forti spinte riformistiche per ridare slancio e credibilità alle deboli e inconsistenti istituzioni comunitarie.

Sull'onda degli ultimi piani di revisione istituzionale degli anni '70, dal Rapporto Tindemans a quello dei Tre Saggi, il 1980 si è aperto con il rafforzamento, per pressione degli inglesi, della Cooperazione Politica Europea (Cpe) attraverso il Rapporto di Londra dell'autunno 1981, cui è seguita la ben più vasta ed ambiziosa iniziativa di Altiero Spinelli, fatta proprio dal Parlamento europeo con il Progetto di Nuovo Trattato. Parallelamente è nata e giunta a conclusione, sotto forma di Dichiarazione Solenne (Stoccarda, 1983), la proposta dei ministri Genscher-Colombo sul parziale rafforzamento della Cpe e della Cee. Sulla base di queste iniziative sono poi stati creati organismi ad

IAI8607

aprile 1986

p. 1

hoc per rielaborare e riproporre le proposte sul tappeto, dalla Commissione istituzionale del Parlamento europeo al Comitato Dooge, dalla Conferenza intergovernativa al Comitato Doedlinger.

La conclusione di tutta questa lunga e tormentata vicenda è stata raggiunta in tempo limite, a Lussemburgo, nel dicembre del 1985; in mancanza di meglio oggi dobbiamo perciò cercare almeno di mettere in pratica la revisione proposta a Lussemburgo. Certo, se la confrontiamo con il progetto di Nuovo Trattato votato nell'84 dal Parlamento europeo o perfino con la relazione presentata un anno dopo dal Comitato Dooge, il gruppo di rappresentanti personali dei capi di governo, non possiamo che coglierne il carattere di compromesso al più basso livello, anche se alla Danimarca sembrava fin troppo alto. Se si vuole è possibile anche guardare a questo "Atto unico" (così è stato chiamato dopo strenua battaglia l'accordo di Lussemburgo) come ad un "compromesso di progresso" per usare la definizione in positivo del presidente della Commissione Jacques Delors o più causticamente il "scegliere tra il qualcosa e il nulla" per riprendere le parole di Andreotti (1).

Da qualunque parte lo si guardi il contenuto dell'Atto è povero; tuttavia esso ha assunto un certo significato positivo nel grande contenzioso comunitario; se non altro esso ha ribadito alcuni principi importanti dell'integrazione europea, principi che erano a più riprese emersi nell'elaborazione dei progetti istituzionali precedenti.

Innanzitutto, proprio in omaggio al nome di Atto unico, esso ha confermato la necessità di riportare sotto lo stesso cappello tutti i tronconi sparsi delle attività europee, da quelle monetarie che vanno sotto la denominazione di Sme (sistema monetario europeo) a quelle della cooperazione politica europea nel campo della politica estera. E' questo un principio che si erano sforzati di fare accogliere i vari piani del passato, da quello del premier Tindemans del 1976 a quello più recente di Genscher-Colombo, tanto per citare i più noti. Ora tutti questi vari segmenti sarebbero finalmente inseriti nel Trattato di Roma rivisto. Ciò non vuol dire che il metodo di gestire le diverse politiche sarà lo stesso in tutti i casi: quello comunitario si applicherà alle materie già ora previste dal Trattato, quello intergovernativo a tutto il resto. Tuttavia il non essere ricorsi a protocolli separati come inizialmente sembrava probabile, ma anzi aver riportato tutto nello stesso alveo è un fatto che merita una certa considerazione.

Il secondo principio che è stato ribadito è l'unicità del mercato interno. Se vi è una cosa insopportabile nell'attuale Comunità è la persistente presenza delle frontiere e l'addirittura accresciuto numero di ostacoli tecnici ed amministrativi agli scambi. E' vero che il problema delle dogane è stato parzialmente eliminato fra Francia e Germania o fra i Paesi del Benelux, ma questi sono accordi bilaterali e non il frutto di politiche comunitarie; anzi, essi creano aree privilegiate all'interno della Comunità, mentre non risolvono il problema di fondo che è quello di rendere omogenee le regole e le legislazioni in tutto il territorio della Cee. A Lussemburgo non solo il principio è stato riconosciuto, ma si sono prese alcune misure pratiche di modifica degli articoli del Trattato che nelle speranze dei più ottimisti dovrebbero portarci a risolvere l'annoso problema di un mercato unico entro il 1992, anche se la data non è vincolante.

Il terzo elemento positivo riguarda un vecchio tabù: il voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio comunitario. Fino a poco tempo fa, e se ne è avuta una riprova ai tempi delle discussioni sul Genscher-Colombo, l'Inghilterra avrebbe perfino rifiutato di sentire parlare di questo concetto. Oggi, con la sola eccezione della Danimarca, il voto a maggioranza è stato esaminato caso per caso, articolo per articolo con la necessaria dose di pragmatismo che contraddistingue i nostri partners d'Oltremania. Secondo un calcolo della Commissione, su 300 decisioni da prendere per completare il mercato interno da qui al 1992, ben 160 prevederebbero il ricorso al voto a maggioranza qualificata, una volta modificati gli articoli del Trattato previsti dall'Atto unico (2). Anche qui, naturalmente, non si è sbarazzato chiaramente il terreno dal vecchio compromesso del Lussemburgo del 1966, che prevede l'eccezione dell'interesse nazionale vitale; diciamo che si è cercato di superarlo in positivo attraverso la fissazione di regole di voto in alcuni casi ben precisi.

Il vero e proprio capitolo negativo di tutta questa vicenda è stato quello relativo ai poteri del Parlamento europeo. Si era tanto parlato, alla vigilia del Consiglio europeo, di un'estensione del campo dei poteri di bilancio dell'Assemblea di Strasburgo a quello più propriamente legislativo. Per essere più precisi si intendeva arrivare ad un meccanismo di parziale codecisione fra Consiglio comunitario e Parlamento europeo. Dopo molti contrasti ed una serie di macchinose proposte ed espedienti per accontentare tutti, governi e parlamentari europei, alla fine si è deciso di accontentare solo i primi. Così si sono raddoppiate le letture del Parlamento in tutti i campi, lasciando tuttavia l'ultima parola al Consiglio. Esso potrà, in seconda lettura, perfino rifiutarsi di rispondere alle proposte modificate del Parlamento, entro il periodo di tempo previsto di tre mesi, dal momento che esse decadranno automaticamente senza ulteriori conseguenze.

D'altronde il problema dei poteri del Parlamento europeo è legato ad un discorso più ampio che non è solo quello di un corretto dialogo interistituzionale, secondo i modelli conosciuti nei nostri Paesi. Il vero problema è che la Comunità non ha un centro decisionale comune, un governo tanto per intenderci. Né la Commissione né il Consiglio hanno le caratteristiche adatte a rivestire tale ruolo. Quest'ultimo, in modo particolare, trae la propria legittimità dall'ambito nazionale e tende perciò a sfuggire ogni diverso vincolo. Finché non si prenderà di petto la questione di delegare una consistente fetta di sovranità nazionale ad un'autorità governativa comune non si potranno risolvere i problemi del Parlamento.

Le decisioni di Lussemburgo, in definitiva, sono volte a rimettere in funzione l'esistente. Non intendono quindi affrontare il tema di fondo dell'Unione europea, che rimane ancora una sfida lontana nel tempo. Non esiste perciò una vera alternativa all'attuale limitata serie di accordi; il farlo credere non sarebbe onesto. Lo stesso Parlamento europeo lo ha a malincuore riconosciuto. Ora la battaglia è definitivamente rinviata di qualche anno.

Alla luce dell'esperienza passata.

Tuttavia ciò non ci esime dal riflettere una volta di più sulle grandi difficoltà ad imboccare la strada di una seria riforma dell'apparato

decisionale comunitario. Come si è accennato, già da diversi anni gli europei, siano essi i governi o le istituzioni comunitarie, sono alle prese con un problema apparentemente irrisolvibile, quello cioè di superare l'attuale imperfetto stadio di cooperazione economico-politica per raggiungere il traguardo della cosiddetta Unione Europea. I piani di rilancio dell'unificazione politica sono ormai numerosi ed hanno affrontato il problema della riforma istituzionale un pò da tutte le possibili angolature. Doppia velocità, rafforzamento dell'aspetto intergovernativo, struttura prefederale, sistemi misti intergovernativi-federali, e così via. Quando, a Fontainebleau, nel giugno del 1984, si è deciso di istituire un Comitato ad hoc per suggerire i rimedi necessari a rimettere in moto il processo decisionale comunitario, si è pensato di riportare alla memoria il Comitato Spaak del 1955, nato dalla Conferenza di Messina (3). Difatti, anche in segno beneaugurante, questo secondo Comitato di rappresentanti personali dei governi dei Dieci è stato chiamato fin dall'inizio, dalla stampa, Spaak 2, anche se oggi esso è forse più noto come Comitato Dooge.

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 pacchetto negoziale) 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 fare il successivo "passo in avanti". In passato questa operazione è stata tentata più volte; ai tempi dei programmi-fiune 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, allorquando si è prospettato il riequilibrio del bilancio comunitario con il lancio di nuove politiche comuni. Oggi essa è stata tentata dai capi di governo e di stato ed ha portato ai modesti risultati sopra ricordati.

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" interni e internazionali, dall'altra quelli comunitari in

senso stretto, compreso l'equilibrio politico-istituzionale che è quello cui si è cercato, con le varie iniziative di questi ultimi anni, di porre rimedio.

La modifica delle condizioni di integrazione internazionali.

Se si prende come punto di riferimento la fine degli anni '40 e l'inizio dei '50, nel corso dei quali più intenso è emerso il disegno di collaborazione europea e internazionale, si può tranquillamente affermare che lo scenario internazionale odierno appare 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, dall'Onu all'Unesco all'Aie, 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).

La stessa Comunità Europea, in altre parole, non è riuscita a sottrarsi a questa tendenza di fondo di progressivo indebolimento dei processi di integrazione regionale e internazionale.

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.

L'esperienza passata insegna che un multilateralismo inquadrato istituzionalmente, in un'aggregazione di tipo regionale, ha maggiori possibilità di dare ad una conferenza internazionale un contributo valido in termini di partecipazione e di diffusione dei risultati di quanto non lo sia una semplice partecipazione nazionale. Difatti l'esempio di compattezza fornito dagli europei nelle prime fasi della CSCE o del GATT ha indubbiamente favorito il successo di quelle Conferenze.

Caduta del ruolo delle maggiori istituzioni internazionali nate nel dopoguerra, 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. Non basta cioè limitarsi alla constatazione dell'insufficienza delle infrastrutture di mediazione internazionali e regionali, bisogna altresì constatare il modificarsi dei fattori politici ed economici su cui le Istituzioni internazionali sono nate ed hanno operato. I principali mutamenti di sostanza (che sono poi i dati da cui non si può prescindere, allorché si parla di riforma delle Comunità) riguardano le relazioni economiche internazionali, i rapporti fra Usa ed Europa, la sicurezza e la distensione.

I rapporti economici comunitari ed internazionali.

Forse mai, come in questo periodo, la Comunità economica europea fa fatica a dotarsi di una autonoma strategia economica. Le conquiste raggiunte faticosamente in passato, dal libero mercato alla tariffa esterna comune, dalla politica agricola al bilancio alimentato dalle risorse proprie finanziarie, dalla politica di concorrenza al sistema monetario europeo, sono messe in questione da un crescente protezionismo, da una percezione esclusivamente nazionalistica dell'interesse comune e, più in generale, da comportamenti ancora divergenti nella gestione delle politiche economiche e sociali nazionali.

Quello che oggi viene messo in dubbio non è tanto il ruolo internazionale dell'Europa e la conseguente importanza di una propria autonoma identità, quanto invece l'insieme delle politiche economiche interne e dei meccanismi comuni di mercato. C'è insomma una specie di sfiducia nella vecchia Comunità, quella sorta dai Trattati di Parigi e di Roma e principalmente finalizzata a creare un unico mercato continentale ed una maggiore omogeneità fra le aree economiche ed i settori industriali degli stati membri.

Fino alle soglie degli anni '70, infatti, tutta l'azione comunitaria, ispirata essenzialmente dal Trattato di Roma del 1957, è stata volta all'ottenimento di una maggiore convergenza fra le economie degli Stati membri. Nel tentare di raggiungere questo risultato, attraverso l'unione doganale e l'unificazione dei mercati, i Paesi europei hanno goduto di una congiuntura internazionale particolarmente favorevole: un sistema di tassi di cambio stabile, un impulso costante dell'economia americana, tassi crescenti di sviluppo produttivo, un rapporto di forze particolarmente favorevole con i Paesi del Terzo Mondo fornitori di materie prime ed una situazione socio-politica relativamente stabile al proprio interno.

L'unione doganale è stata, per i paesi europei, la grande e brillante innovazione che ha consentito a ciascuno di essi di cogliere le occasioni potenziali insite in queste condizioni favorevoli. Si è cioè innestato un circolo virtuoso dello sviluppo che ha per un lungo periodo di tempo assicurato la convergenza delle politiche economiche nazionali, dissimulando le loro gravi disparità e i loro diversi punti di partenza.

L'azione della Comunità in tutti questi anni è stata volta ad armonizzare le legislazioni nazionali per renderle compatibili con le esigenze

del libero-scambismo e a proporre una serie di politiche comuni volte ad integrare le strutture produttive. E' l'epoca ancora ottimistica dei piani economici comunitari a medio termine, basati su previsioni di sviluppo costante ed omogeneo. La speranza era che il dinamismo stesso degli indici economici, inquadrato in un'azione comunitaria di omogeneizzazione, fosse l'elemento centrale di una progressiva convergenza delle economie nazionali e di un loro aggiustamento spontaneo ispirato dalle leggi di mercato. Non ci si pose, cioè, il problema delle disparità strutturali fra le economie nazionali e dello squilibrio di fondo fra aree economiche del Nord e del Sud, del Centro e della periferia della Comunità.

Nel momento stesso in cui, a cominciare dal 1971, le perturbazioni politico-economico internazionali sconvolgono il quadro di riferimento iniziale, tali diversità strutturali fra le economie europee appaiono in tutta la loro evidenza e cominciano a riflettersi in andamenti divergenti degli indicatori economici. Oggi, dopo quindici anni di inutili tentativi per riportare all'interno di un quadro coerente le economie nazionali della Comunità, il processo di divergenza continua a manifestarsi negli indici economici. Le vere divergenze, tuttavia, si registrano nel modo e nei sistemi di gestione nazionale delle singole economie. E' piuttosto condiviso, infatti, il punto di vista che la crescente lontananza fra le economie dei paesi della Ce sia da ascrivere non solo a differenze nella struttura economica nazionale ma anche, e soprattutto, ad una diversa capacità di gestione politica delle singole economie. Tale capacità si esprime nel comportamento dei gruppi politici, dei sindacati e dei governi in un conteso politico e sociale reso sempre più complesso dal modificarsi stesso dei fattori economici 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 di alta tecnologia, modifica profonda delle ragioni di scambio con i paesi emergenti, dipendenza energetica, mancanza di pace monetaria, tanto per citare solo gli esempi più macroscopici. E' evidente, senza voler 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 limitata. Il che potrebbe 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, compreso quello di un mercato interno integrato, come appare evidente dall'enfasi posta su di esso nell'Atto unico.

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

maggior dipendenza dalle scelte economiche delle altre aree industrializzate o produttrici di materie prime (4).

Un discorso parzialmente analogo si può fare sui rapporti con il Terzo Mondo, dove tradizionalmente si ritiene che l'Europa comunitaria abbia dato le migliori prove di sé. Le politiche di associazione avviate in passato hanno in effetti 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 politico, mettendo 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) (5).

Il secondo elemento è relativo alla notevole crescita, rispetto alle limitate risorse comunitarie, di parallele e spesso competitive politiche dello sviluppo verso il Terzo Mondo su base puramente nazionale, il cui criterio principale è quello dell'interesse particolare di ogni singolo stato membro della Cee e il cui effetto è stato quello di togliere ulteriore spazio e credibilità all'analogia politica comunitaria. Questo fatto non è stato fino ad oggi messo sufficientemente in rilievo: esso, al contrario, meriterebbe una maggiore attenzione, poichè finisce per indebolire l'immagine complessiva dell'Europa come "potenza civile" (in contrapposizione a "militare") ed il suo ruolo nel mondo, utile anche per i singoli stati membri.

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, da un lato, e chiusura dei mercati e delle frontiere europee ai prodotti provenienti dalle aree in via di industrializzazione, dall'altro.

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'indebitamento dei paesi in via di sviluppo. Il contenzioso economico si è allargato a disminuire e non risparmia più alcun settore di attività. Fra il resto, ancora più che nel passato, le decisioni americane di politica economica interna hanno effetti diretti sull'economia europea, essendo contemporaneamente cresciuto il grado di interdipendenza complessiva del sistema economico internazionale. Parallelamente la crescita del surplus commerciale giapponese e la conseguente crescita del protezionismo americano verso il resto del mondo ha stretto a tenaglia l'economia europea.

Sul piano più squisitamente strategico 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 (6). I brontolii degli europei si avvertono quotidianamente, ma ciò, invece di tradursi nella ricerca di maggiore coordinamento fra le due sponde dell'Atlantico, accentua le tendenze degli americani a gestire da soli i rapporti strategici internazionali, regionali e locali. Anche qui l'indebolimento della Nato e delle istanze di consultazione fra occidentali, compresi i Vertici dei Sette che non hanno prova di efficienza, hanno giocato negativamente sull'insieme delle relazioni interatlantiche.

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.). Ma ciò può essere vero solo in senso negativo perchè l'Europa non è in grado, con gli attuali meccanismi 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 effetti fra le maggiori difficoltà incontrate tradizionalmente dalla Cpe vi è sia la incapacità (per dissensi fra i partners comunitari) a mettere in piedi un meccanismo di consultazione con gli americani che permetta il coordinamento delle politiche estere occidentali.

A parte ciò è indubbio che i dati di fondo dei rapporti euro-americano appaiono profondamente diversi dal passato.

Verso una politica di sicurezza?

Se nel '52-'54 ai tempi del dibattito sulla Ccd 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 (7).

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 regione di diversità è che oggi l'Europa sente con maggiore intensità (anche se non con chiarezza) la necessità di una presenza nelle vicende fuori dall'area della Nato, specie in quelle più vicine e non sempre può basarsi, come hanno dimostrato recenti esempi, 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. Da questo punto di vista ogni mutamento di rotta nel campo del controllo degli armamenti e in quello dell'impostazione della strategia di difesa dell'Occidente (sia esso lo schieramento degli euromissili o la difesa spaziale) mette gli europei in una situazione di profonda difficoltà, schiacciati come sono fra la fedeltà all'alleato americano e la necessità di convivere sul continente con il gigante sovietico.

Infine l'esigenza di non rimanere tagliati fuori dalle ricadute finanziarie e tecnologiche di un maggiore sforzo nel campo della produzione degli armamenti, come dimostra tutta la recente polemica sulla collaborazione con gli americani nella iniziativa di difesa spaziale.

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 sulla necessità di una rivitalizzazione del pilastro europeo nel contesto della sicurezza occidentale.

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 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 Cee 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 ruolo inglese è stato quello di fornire parzialmente un alibi alla 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. Come ha dimostrato la vicenda dell'Atto unico il nostro Paese ha perso quasi tutti i sostegni fra i partners comunitari, compreso il nucleo del Benelux, ma ha trovato una contropartita nel Parlamento europeo. Paradossalmente anche la Commissione si è dimostrata piuttosto tiepida sulle rivendicazioni "sovrnazionali" italiane, contribuendo così al generale rimescolamento delle carte e delle alleanze tradizionali.

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 ricordare che le premesse della strategia monnetiana 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.

Gli elementi per una strategia comunitaria degli anni '90.

Di fronte al modificarsi degli elementi costitutivi del processo di integrazione comunitaria e in considerazione dei nuovi fattori emersi in questi ultimi anni, il rilancio dell'Europa dovrebbe essere operato non attraverso la semplice riformulazione del vecchio pacchetto negoziale 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 dato vita al vecchio pacchetto non sono oggi più gli stessi e tentare di ricostruirli 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 rivitalizzare nella loro pienezza, altre da considerare come secondarie nella prospettiva di un rilancio su nuove basi della Comunità.

Fra i fattori da considerare come essenziali vi è 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 perchè 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 blocco 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 trovato 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. Dal Parlamento europeo, in un nuovo quadro istituzionale, non si può certo prescindere, anche se le sue competenze devono essere largamente accresciute e ridefinite.

Per quanto riguarda la seconda categoria di fattori 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 (senza l'accordo preventivo dell'altro) 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 controreazioni da parte dell'altro e quindi portasse al fallimento dell'impresa.

In terzo luogo se è vero che gli altri paesi hanno potuto bloccare, ricorrendo al veto, le proposte avanzate dal tandem franco-tedesco, 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 pacchetto negoziale 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. Né si può certo dire che l'iniziativa di un Trattato sull'Unione europea presa inaspettatamente alla vigilia del Consiglio europeo di Milano, nel giugno 1985, si iscriva fra le cose più brillanti partorite dalla fantasia dei due governi.

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 franco-tedesco avviene infatti oggi nel campo delle cooperazioni militare e strategica, il che non è novità di poco conto. Se si pensa poi all'apperto 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 a partire dai comuni problemi di difesa.

Tuttavia vi sono evidenti limitati 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 incertezza 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 (8).

La modifica delle priorità del passato.

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, appare 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. Nelle condizioni in cui essa è oggi costretta ad operare, quale appendice di politiche decise a livello nazionale, la sua efficacia è tutta da dimostrare e il suo impatto sul trasferimento di risorse verso le aree disagiate del tutto irrilevante. Non è certo un buon esempio per future politiche comunitarie.

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 quest'ultimo punto di vista è dubbio perfino che valga la pena di continuare a considerare la politica agricola comune come un settore di fondamentale importanza per la Comunità, richiando 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 correggere gli effetti più perversi (eccedenze, sprechi, ecc.), pur continuando ad attribuirle un valore genericamente strategico.

La seconda direzione verso cui muoversi per modificare profondamente l'attuale situazione riguarda il sistema decisionale comunitario. La sua inefficacia è talmente evidente che una semplice cura cosmetica non può correggere i limiti intrinseci. L'aggiungere, come era stato ventilato alla vigilia di Lussemburgo, 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 era piuttosto ambiguo, non decidendo dove collocare il futuro governo europeo: ovviamente non se la sentiva di scommettere sul futuro della Commissione, ma nello stesso tempo non convinceva allorché si pronunciava timidamente per un Consiglio dell'Unione composto da ministri per gli affari europei (9). D'altronde l'Europa, oggi, paradossalmente, ha più bisogno di un centro di decisione che di 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 esecutivo 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 negoziazione complessiva. Anche qui il problema del numero non deve né può costituire un dato immutabile. Lo stesso progetto Spinelli, all'art. 82, prevedeva che il nuovo Trattato entrasse in funzione dopo la ratifica da parte della maggioranza qualificata degli stati membri e sembrava accogliere quindi la tesi che l'allargamento ad ogni costo, e senza garanzie, della Comunità non fosse necessariamente da considerare un elemento di progresso sul piano istituzionale-politico, e che, in ogni caso, esso dovesse essere reversibile in caso di paralisi dei processi decisionali.

L'idea di un nucleo "duro", capace di aggregarsi a livelli di maggiore intensità, sembra essere l'unica suscettibile di condurre a qualche risultato pratico nell'operazione di rilancio.

Alcuni elementi innovativi in un futuro negoziato.

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 pacchetto di proposte più precisamente ci preme qui sottolineare quali siano i nuovi fattori negoziali da prendere in considerazione per tentare di aggregare 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. 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 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.

In effetti, guardando al meccanismo della Cpe, è abbastanza condiviso il fatto che ci troviamo di fronte ad un sistema decisionale piuttosto sofisticato anche se scarsamente burocratizzato. Da qui discende la sua capacità di adattarsi con relativa facilità alle necessità del momento e di riuscire addirittura a convivere con altre strutture decisionali, come quella comunitaria, che se bene utilizzate possono rafforzarne il ruolo. Tuttavia questa sua flessibilità e adattabilità dipende largamente dal consenso degli stati membri, di modo che la funzione centrale per permettere alla Cpe di operare è quella di costruire un consenso ogni volta che è necessario. Ciò porta ad alcune evidenti limitazioni:

- a) il consenso può essere ritirato in ogni momento;
- b) il consenso è più facilmente ottenibile sulle dichiarazioni che sulle azioni, a causa della mancanza di strumenti diretti comuni;
- c) il consenso non ha carattere vincolante sulle politiche nazionali.

Questo ci porta a ritenere che in mancanza di procedure più chiare e vincolanti di costruzione del consenso, ogni miglioramento organizzativo della Cpe sia ancora possibile, ma che esso non possa cambiare la sostanza del problema che è quello di rendere vincolante il processo decisionale e di renderlo preminente su quella nazionale. In questa luce l'allargamento della

Comunità a Spagna e Portogallo non sposterà di molto le modalità di funzionamento del processo decisionale della Cpe e non lo aggraverà in modo particolare; mentre, cioè, le politiche sostanziali della Cpe (ad es. le priorità in politica estera dei due paesi rispetto alle esistenti politiche della Cpe) subiranno un notevole impatto dall'entrata dei due paesi candidati, le procedure non subiranno grandi contraccolpi. Tuttalpiù si evidenzierà la tendenza a ricercare accordi fra gruppi più ristretti ed omogenei di paesi, lasciando alla Cpe il compito di risolvere problemi secondari o di adeguarsi, in secondo tempo, a politiche decise in modo multilaterale da alcuni gruppi di stati.

Da questo punto di vista la proposta di creazione di un segretariato leggero, come è emerso a Lussemburgo, non è destinata a cambiare in modo sostanziale le attuali capacità operative della Cpe. Potrà migliorare marginalmente l'organizzazione dei lavori, ma non il loro effetto complessivo sulle politiche estere nazionali o su quelle comunitarie della Ce. Un segretariato, come centro di impulso e di coordinamento, può avere senso solo se collocato in un disegno istituzionale complessivo che dia alla Cpe quei caratteri sopra ricordati, che soli possono trasformarla in un sistema decisionale in grado di produrre politica estera europea.

Probabilmente un salto qualitativo di questo tipo non potrà avvenire in tempi brevi. L'esperienza finora fatta ci permette tuttavia di pensare anche ad una via intermedia, quella cioè di differenziare il ruolo dei governi nelle attività della Cpe. Senza dare vita ad un sistema a più velocità, si potrebbe pensare di modulare la partecipazione degli stati membri rispetto a quello che è il fattore qualificante di un'azione di politica estera: l'uso di strumenti comuni. Vi dovrebbero essere quindi due livelli: quello politico di adozione delle posizioni comuni in senso alla Cpe, cui tutti gli stati membri parteciperebbero; quello operativo, di uso di strumenti economici e finanziari (anche comunitari) e militari (per il momento nazionali, ma in prospettiva della rivitalizzata Ueo o altri organismi di difesa) che sarebbero utilizzati soli da alcuni stati membri in grado di prendersi la responsabilità dell'azione (mentre gli altri ne sarebbero esentati). La Cpe fungerebbe quindi da copertura politica per azioni di alcuni stati in settori particolarmente delicati della politica estera dell'Europa (Medio Oriente, Sud Africa, ecc.) e manterrebbe il continuo controllo politico di tali azioni.

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 (10).

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 sul grado 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.

Strategia istituzionale e coalizioni politiche.

Evidentemente uno degli elementi 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. Esso dipende essenzialmente dal convergere di determinati interessi in un determinato momento e dalla coalizione dei governi e delle forze che si formerà per prendere la guida dell'iniziativa istituzionale.

Schematicamente gli obiettivi istituzionali prescelti potranno rispondere a tre possibili modelli, che qui consideriamo come "base", nel senso che sono concepibili altri modelli intermedi, e numerose sottovariazioni (10).

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 segretario 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.

Il ritorno al 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 e di parziale codecisione.

Il modello prefederale. Il Parlamento Europeo gioca il ruolo centrale e si pone come fonte di legittimazione principale di un potere esecutivo europeo. Nomina quindi l'Esecutivo e gli vengono attribuiti vasti poteri legislativi in aggiunta a quelli di bilancio. 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 (12). 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. Quando si ragiona in termini di modelli istituzionali o di "Europa ideale" bisogna tenere presente, inoltre, che fino ad oggi i tentativi riusciti, o parzialmente riusciti (come la Ce), anche se sono partiti da un piano ideale, hanno poi 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 "base" 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.

- 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 importante 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 e magari Spagna. 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. Lo ha dimostrato anche la recente esperienza dell'Atto unico: da una parte, infatti, i governi si sono appropriati di iniziative nate ed elaborate altrove, dall'altra l'incontro di interessi diversi ha permesso il raggiungimento di un accordo, anche se a livello minimo (ad es. l'interesse inglese per il mercato interno combinato a quello italiano per il voto maggioranza).

- 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 (l'ultimo esempio è fornito dal referendum in Danimarca). Se manca l'appoggio dell'opinione pubblica il margine 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.

- 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.

- I parlamenti nazionali non sono i migliori alleati del Parlamento europeo. Basti qui il ricordo del modo formale in cui si è svolto il dibattito alla Camera e al Senato, in Italia, in appoggio al Nuovo Trattato del Parlamento europeo, per non sopravvalutare il loro ruolo. Senza tenere poi conto di quei Parlamenti nazionali decisamente gelosi delle loro prerogative nazionali.

- Le burocrazie nazionali, 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. Per le burocrazie, data la loro natura ed i loro compiti, l'obiettivo prioritario è infatti quello di adottare politiche e di confrontarsi con meccanismi decisionali che non siano conflittuali con quelli con cui solitamente sono abituate ad operare. Le burocrazie non sono cioè necessariamente anticomunitarie, ma sono certamente riduttive e preoccupate di non perdere la loro influenza. D'altra parte sono normalmente esse ad assumersi il compito di "limare" e negoziare le proposte elaborate in altre sedi ed il loro ruolo diviene, ad un certo stadio del processo negoziale, di enorme importanza per il futuro delle stesse proposte. Quindi il loro rapporto con le leadership politiche e di governo assume un valore decisivo nell'elaborazione della proposta finale.

- 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 nazionale. 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 federale, 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 ritorno al 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 (essenzialmente di un centro di decisione credibile).

La scelta finale potrà quindi essere un compromesso fra questi modelli di base: non è escluso che parzialmente possano essere anche ripresi gran parte dei suggerimenti del progetto di Nuovo Trattato. Le condizioni che porteranno a questa scelta dovranno tuttavia essere quelle che ci siamo sforzati di indicare nelle nostre analisi:

- a) un pacchetto 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, senza discriminazione fra grandi e piccoli, ma solo fra pro e contro. Il che potrebbe volere significare un numero ridotto di stati membri rispetto all'attuale;
- d) una partecipazione attiva delle istituzioni comunitarie, ed in particolare del Parlamento europeo, alla formazione di questa coalizione di stati e aggregazioni di interessi differenti.

Solo seguendo questa strategia politico-procedurale i capi di governo della Ce potranno imboccare la strada di un credibile negoziato verso la creazione dell'Unione europea. Il che non è impresa nè facile nè scontata; ma almeno ha in essa elementi utili di razionalità per potere sperare di procedere.

NOTE

- (1) Comunità Europee, n. 11 12, 1985, E. Gazzo, "Il Compromesso del possibile", p.8.
- (2) Agence Europe, 4 dicembre 1985, p. 3.
- (3) Per una breve analisi del ruolo del primo Comitato Spaak, vedi: dell'Omodarme, Europa. Mito e Realtà del processo d'Integrazione, Marzocchi Editore, Milano, 1981, pag. 70 e seguenti.
- (4) Un'analisi di questi aspetti di decadimento dell'economia europea è contenuta in: G. Bonvicini e J. Sassoan (a cura), Governare L'Economia Europea: Divergenze e Processi Integrativi, Fondazione Agnelli, Torino, 1978.
- (5) vedi al proposito: D. Allen, "Il Dialogo Euro-Arabo", in G. Bonvicini (a cura), La politica estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza?, Il Mulino, Bologna, 1980.
- (6) Sull'argomento vedi: Kaiser, Lord, de Montbrial, Watt, Western Security: What has changed? What should be done?, Royal Institute of International Affairs, London, 1981.
- (7) Per un aggiornato studio sulle questioni di sicurezza e difesa europea vedi: B. Burrows e G. Edwards, The Defence of Western Europe, Butterworth Scientific, London, 1982 e G. Bonvicini, "Più opzioni per una sicurezza globale", in Politica Internazionale, 5 maggio 1984.
- (8) Sugli atteggiamenti franco-tedeschi nella Ce vedi: AA.VV., Les Strategies de la Republique Federale d'Allemagne et de la France au sein de la Communauté Européenne, Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne Contemporaine, Paris, 1984.
- (9) Sui vari aspetti del nuovo progetto di trattato presentato dal Parlamento europeo nel corso del 1984 si rimanda agli atti del Convegno "The Draft Treaty: Establishing the European Union", organizzato dalla Policy Unit dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze, Badia Fiesolana, il 29 30 31 Ottobre 1984.
- (10) Michal Albert, Una sfida per l'Europa, Il Mulino, Bologna, 1984.
- (11) Un dettagliato studio sui vari modelli istituzionali e sulle forze in campo è stato presentato al Convegno di Firenze sopra citato (vedi nota 7) da: Wolfgang Wessels, Alternative Strategies for Institutional Reforms, paper.
- (12) Uno sforzo di compromesso fra le varie possibili ipotesi di rilancio della Comunità è stato compiuto dai rappresentanti di 5 istituti di studio europei: Kaiser, Merlini, de Montbrial, Wallace, Wellestein, La Comunità Europea al bivio. Progresso o Declino, Fratelli Palombi Editori, Roma, 1983.