

IAI8615

ITALIA-CEE 1985

di Gianni Bonvicini

L'Italia si è presentata all'appuntamento con la presidenza di turno della Cee, nel primo semestre del 1985, con una situazione politica inusualmente stabile e con un'economia in sicura ripresa. A favorire maggiormente la stabilità del clima politico hanno contribuito tre avvenimenti importanti nel corso del 1985.

Il primo è stato il buon risultato elettorale conseguito dai partiti della coalizione di governo (democristiani, socialisti, socialdemocratici, repubblicani e liberali) nel corso delle elezioni regionali del 12-13 maggio 1985. Nelle 15 regioni dove si è votato la Democrazia Cristiana ha confermato il suo ruolo di partito leader mentre il maggiore partito di opposizione, il Partito Comunista, ha ridimensionato la propria percentuale sia rispetto alle precedenti elezioni del 1980 sia, soprattutto, rispetto alle sorprendenti elezioni per il Parlamento europeo del 1984 dove per la prima volta nella storia della Repubblica il PCI diveniva il maggiore partito italiano (1). L'elezione di maggio marcava quindi un'inversione di tendenza rispetto al trend degli anni precedenti. Rispetto al turno elettorale del 1980 la Dc riceveva il 35% dei voti (contro il 36,8% di quell'anno), il Pci il 30,2% (31,5%) il Psi il 13,3% (12,7%). Inoltre il Partito Comunista ha perso il controllo di alcune delle maggiori città, fra cui Roma, e l'alleanza con il partito socialista a livello di governo regionale. Questi risultati hanno ridato fiato alla coalizione di governo ed una certa prospettiva alla difficile collaborazione comune.

Il secondo avvenimento di grande rilievo, per il rafforzamento dei rapporti fra i partiti di governo, è stato il referendum del 9-10 giugno 1985, richiesto dal PCI, per la cancellazione del decreto votato dal Parlamento un anno prima sul tetto di crescita della cosiddetta "scala mobile" (un sistema di indicizzazione automatica dei salari). Malgrado la delicatezza della questione e la difficoltà a convincere gli elettori a rinunciare alla possibilità di ripristinare la vecchia scala mobile, i partiti di governo sono riusciti a vincere la battaglia con un 54,3% di voti contro il referendum proposto dal PCI. Soprattutto il Presidente del Consiglio Bettino Craxi si impegnava nella campagna elettorale ed il risultato finale lo premiava, rafforzandone il ruolo di capo del governo e del partito socialista.

L'ultimo episodio riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica il 3 luglio 1985. Tre elementi di rilievo sono da sottolineare. Il primo è che i socialisti accettavano la candidatura di un democristiano, Francesco Cossiga, al posto di un presidente socialista di prestigio quale è stato Sandro Pertini. Il secondo è che il Partito Comunista si convinceva a sostenere la stessa candidatura. Il terzo, conseguenza dei primi due, è che Cossiga è stato eletto alla prima votazione con 752 voti (più dei due terzi di maggioranza richiesti), fatto mai avvenuto dopo la elezione di De Nicola nel 1948. Anche questo

IAI8615

giugno 1986

p. 1

episodio contribuiva a rasserenare la vita politica e a permettere a Craxi di divenire in assoluto, nel corso dell'autunno, il più longevo primo ministro italiano, battendo ogni record di durata di sopravvivenza governativa nel dopoguerra.

I difficili rapporti con gli alleati europei.

Nella ricerca di un collegamento con i partners europei per un'azione di rilancio della Comunità nell'anno che si apriva, l'Italia si è trovata in un certo senso spiazzata nel gioco delle alleanze dalla proposta dell'ex cancelliere Schmidt, avanzata sulle colonne del "Corriere della sera", di un "direttorio de facto" franco tedesco per portare fuori la Ce dalla lunga fase di ristagno (2).

Alla proposta di Schmidt ha replicato sempre sul "Corriere della sera" Emilio Colombo, per sottolineare che una cosa è che la Francia e Germania si facciano motore del rilancio europeo, altra che si formi un direttorio de facto o giuridicamente definito, perché in questo caso la Comunità non sarebbe più "quale l'abbiamo intesa nel suo spirito originario" (3).

Anche la Farnesina, per bocca del nuovo segretario generale Renato Ruggiero, si è inserita nel dibattito apertosi sulla necessità o meno per il rilancio dell'integrazione di un direttorio tra Bonn e Parigi, definito "negativo per una costruzione equilibrata, fondata sulla fiducia e sulla responsabilità di tutti i partners" (4).

Nonostante l'atteggiamento critico e l'evidente contrarietà ad un patto a due che escludesse gli altri partners, la consapevolezza dell'importanza dell'intesa franco tedesca per il futuro dell'Europa ha però spinto l'Italia a lavorare perché si definissero meglio i contorni di un rapporto, come quello tra Bonn e Parigi, tutto sommato ancora pieno di contraddizioni e soprattutto a favorire l'evoluzione della collaborazione tra i due paesi verso opzioni europee e non solamente bilaterali.

Non a caso i primi contatti di Andreotti nella sua qualità di presidente del Consiglio comunitario sono stati con i colleghi francese e tedesco. Con Genscher si trattava anche di ricucire un'intesa, cancellando ogni strascico polemico dopo la "gaffe" di Andreotti sulla riunificazione delle due Germanie, episodio che ha comunque avuto scarsissima eco a livello europeo.

Il rinnovo della Commissione e l'inizio della Presidenza italiana.

Benché fosse piuttosto evidente che ci si trovava a dover gestire un momento particolarmente difficile della vita comunitaria, per la necessità di risolvere alcuni problemi immediati e particolarmente delicati, rimasti in sospenso dopo il Consiglio europeo di Dublino, e di gettare contemporaneamente le basi per un'iniziativa di rilancio dell'integrazione, la presidenza di turno dell'Italia del Consiglio dei ministri comunitario è iniziata il 1 gennaio 1985 in un clima generale carico di speranze e aspettative, dovuto anche al contemporaneo cambio della guardia al vertice dell'Esecutivo comunitario.

Ai primi di gennaio si è infatti insediata la nuova Commissione, presieduta dall'ex super ministro francese dell'economia Jacques Delors, profondamente rinnovata negli uomini, nella quale l'Italia, nonostante le ambizioni della presidenza, non è riuscita a strappare l'attribuzione di competenze di primo piano o in posti chiave. Se può essere considerato un successo l'assegnazione al riconfermato Natali del portafoglio degli aiuti allo sviluppo, su cui si era puntato, per il socialista Ripa di Meana, secondo e nuovo commissario italiano in sostituzione di Giolitti, è venuto un incarico di basso profilo, quello delle questioni istituzionali, cultura e turismo. La nomina di Ripa di Meana ha inoltre suscitato qualche polemica tra il governo e il Pci, che aveva avanzato una propria candidatura, quella dell'on. Fanti. Ma Craxi non ha ritenuto opportuno abbandonare la regola pratica fin qui seguita di nominare due esponenti espressi dai partiti della coalizione di governo.

Alla nuova Commissione, dalla quale ci si aspettava soprattutto che facesse dimenticare il quadriennio precedente piuttosto incolore, è stata subito concessa un'apertura di credito da parte del Parlamento europeo. Quest'ultimo infatti il 14 gennaio, con 207 sì 34 no e 37 astensioni, ha accordato la fiducia al nuovo esecutivo, con un voto d'"investitura" che ha rappresentato un'innovazione procedurale più volte auspicata dall'Assemblea.

Anche il ministro degli esteri italiano Andreotti si è presentato al Parlamento europeo a metà gennaio, per esporre il programma di lavoro della presidenza. È stato il suo un lungo discorso che, pur essendo improntato al realismo, perché metteva a fondamento dell'azione italiana la politica dei "piccoli passi", secondo il nostro ministro degli esteri "molto più produttiva di certe iniziative roboanti", non mancava però di impegni inseriti in un disegno politico di rilancio della costruzione europea.

Tre i fronti principali sui quali Andreotti ha indicato si sarebbe concentrata l'azione dell'Italia: l'assetto attuale della Comunità, dando priorità al suo interno alla riforma istituzionale, i problemi collegati all'allargamento, le relazioni esterne e le questioni di cooperazione politica.

Nell'ambito del primo punto, Andreotti, pur non nascondendosi la prudenza necessaria, ha affermato l'intenzione di favorire un dibattito approfondito sulla strategia di rilancio istituzionale della Comunità, avviata dal progetto di Trattato per l'Unione europea del Parlamento di Strasburgo, definito "un'occasione storica da non mancare" (5). A tal fine la presidenza italiana non avrebbe tralasciato alcuno sforzo per arrivare a convocare entro giugno una Conferenza intergovernativa incaricata di negoziare il trattato sull'Unione europea, sulla base di "un mandato che non dia adito a equivoci, che sia formulato cioè in termini sufficientemente precisi, in modo da evitare che i lavori successivi abbiano a insabbiarsi, così come purtroppo è avvenuto in passato" (6).

Quanto ai problemi immediati da risolvere, Andreotti ha sottolineato soprattutto il nodo del bilancio, ed ha affermato che il governo italiano condivideva appieno le motivazioni che avevano portato l'Assemblea alla decisione di respingere il bilancio per il 1985, assicurando l'impegno della presidenza per ristabilire il principio dell'annualità del bilancio e per uscire dall'impasse finanziaria, possibilmente anticipando l'entrata in vigore dell'aumento delle risorse proprie.

Andreotti ha anche passato in rassegna le possibili iniziative nel campo dell'economia e della cooperazione industriale, sia pure in termini molto realistici, per l'ammissione che "la scarsità delle risorse a disposizione non ci consente per ora di realizzare dispendiosi programmi di cooperazione industriale o di sviluppare nuove politiche" (7). Secondo il presidente di turno del Consiglio non si dovevano però trascurare "gli obiettivi a portata di mano", come il consolidamento del mercato interno, lo sviluppo di un quadro giuridico per favorire la cooperazione tra le imprese, l'approfondimento di alcuni programmi nel campo delle nuove tecnologie e soprattutto il rilancio della cooperazione monetaria e finanziaria.

Sui problemi dell'allargamento Andreotti non si è soffermato a lungo, limitandosi ad affermare di voler accelerare la fase finale del negoziato per superare le ultime difficoltà entro i primi mesi del 1985, mentre ha dato largo spazio ai problemi di cooperazione politica e di presenza dei Dieci sulla scena internazionale.

La presidenza italiana si sarebbe impegnata a facilitare "l'utilizzo di tutti i mezzi idonei a far sentire la voce dell'Europa". Il ministro degli esteri si è soffermato in particolare sui rapporti Est ovest, dopo la ripresa dei negoziati nucleari a Ginevra, e sul Medio oriente, dove in una fase di movimento e di dialogo l'Europa doveva per Andreotti saper cogliere "ogni elemento" per una soluzione negoziata del conflitto arabo israeliano, dandosi però "obiettivi realistici".

Il discorso programma di Andreotti non poteva che essere accolto con molto favore dall'Assemblea di Strasburgo, per le numerose aperture alle tesi del Parlamento in esso contenute. Per Altiero Spinelli il discorso di Andreotti è stato addirittura "tra i più buoni pronunciati in quest'aula da un presidente del Consiglio in carica" (8).

L'Italia e il semestre di Presidenza.

Nel discorso di Andreotti è chiaramente enunciato il fatto che contemporaneamente venivano a scadenza alcuni appuntamenti importanti, quali l'aumento delle risorse proprie da attribuire all'allargamento della Ce alla Spagna e al Portogallo.

Nessuna di queste decisioni era facile o pacifica. L'allargamento alla Spagna e al Portogallo, già deciso in linea di principio al Vertice Europeo di Dublino, alla fine del 1984, poteva in qualunque momento venire bloccato sia dal veto greco che dalla incapacità degli altri paesi di mettersi d'accordo sull'aumento delle risorse proprie (e quindi sulla approvazione del nuovo bilancio della Comunità).

Il rilancio istituzionale dell'Unione Europea, teoricamente anch'esso approvato in linea di principio a Dublino, era però stato rinviato di sei mesi e rischiava di impantanarsi in un gioco di veti incrociati e di proposte fumose, e nel contrasto tra il Parlamento Europeo e alcuni stati meno europeisti, come la Grecia, la Danimarca e la Gran Bretagna. Il rischio era quello di arrivare a decisioni generiche e a rinvii di fatto che avrebbero affossato ineluttabilmente l'intero esercizio.

Non si può dire, naturalmente, che la presidenza italiana della Cee sia riuscita a risolvere tutti i problemi che aveva sul tappeto. Se però ci si rifà a quanto dichiarato, a nome del governo, da Andreotti al Parlamento Europeo in via programmatica si vede che buona parte delle promesse sono state mantenute.

Al Consiglio Europeo di Bruxelles, a metà del mandato italiano, veniva finalmente ratificata la decisione dell'allargamento a Spagna e Portogallo, portando l'Europa comunitaria a 12 membri: una decisione storica, che potrà certo creare alcuni problemi, ma che finalmente chiude una volta per tutte il discorso ricorrente sull'allargamento della Comunità. Craxi poteva annunciare con una certa enfasi "ho portato una ventata di eurodecisionismo e nessuno se ne è avuto a male" (9).

A maggio è stato anche raggiunto il compromesso sull'aumento delle risorse proprie, portando l'aliquota Iva all'1,4% (e prevedendo un suo successivo aumento all'1,6%). In questo caso la decisione non è certo stata molto coraggiosa: un deciso ampliamento delle competenze comunitarie, per essere adeguatamente finanziato, avrebbe richiesto in realtà un aumento al 2% circa e la previsione di un suo aumento successivo anche maggiore. L'aumento approvato invece si limita a "coprire" la crescita fisiologica del bilancio comunitario attuale (con le sue attuali competenze), e lascia quindi aperto il problema del finanziamento di altre iniziative, quali quelle di un piano europeo di lotta contro la disoccupazione o di una comunità delle alte tecnologie (progetto Eureka, lanciato da Mitterand in giugno).

La maggiore proiezione internazionale della Comunità ha visto un certo attivismo dichiaratorio della presidenza italiana e dei Consigli dei ministri degli Esteri riuniti in sede di Cooperazione Politica Europea in particolare sul Medio Oriente, soprattutto nel senso di incoraggiare la cosiddetta iniziativa negoziale lanciata dal sovrano giordano e da Arafat, ma anche sull'America Latina, l'Afghanistan, il Sud Africa, il Corno d'Africa, eccetera.

Questo attivismo non si è concretizzato in vere e proprie iniziative (che peraltro erano oggettivamente difficili da prendere con qualche speranza di successo), ma ha comunque segnato il ritorno della Ce sulla scena politica internazionale e del Terzo Mondo dopo alcuni anni di pratica asserza, e questo è un fatto da considerare positivamente.

Due iniziative fanno invece spicco perchè più concrete. La prima consiste nel maggiore collegamento europeo verificatosi in occasione dei lavori della Conferenza di Stoccolma sulle misure militari di fiducia e sul disarmo, convocata nell'ambito della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Csce). Tale coordinamento europeo si è confermato anche successivamente a Helsinki, in occasione della Conferenza che celebrava il decennale dell'approvazione dell'Atto Finale della Csce.

La seconda registra invece l'apertura di negoziati tra la Ce e il Comecon, per lo stabilimento di normali relazioni commerciali e diplomatiche. In tal modo la Ce non solo ha brillantemente chiuso a suo favore la lunga polemica sovietica contro il riconoscimento internazionale della Ce, ma ha aperto la prospettiva di nuovi e più stretti rapporti tra i singoli paesi europei del Comecon e l'Occidente.

E infine c'era il problema più spinoso del rilancio istituzionale dell'Unione Europea e della convocazione di una Conferenza intergovernativa a questo scopo. Anche in questo caso dobbiamo registrare un certo successo della presidenza italiana, tanto più notevole perchè verificatosi in assenza di un consenso unanime dei principali paesi europei. Al contrario: al Consiglio Europeo di Milano, a fine giugno, l'Europa arrivava in ordine sparso come non mai, con la Germania improvvisamente arroccata su una posizione anticomunitaria (per la difesa a oltranza degli interessi dei suoi agricoltori), la Francia distratta e apparentemente interessata soprattutto a una Europa a geometria variabile, la Gran Bretagna tutta tesa alla approvazione di un suo piano minimalista di rilancio della sola cooperazione nel campo della politica estera, e alcuni altri paesi come la Grecia e la Danimarca, apparentemente contrari a ogni decisione purchessia.

Tutto ciò veniva in qualche modo risolto al Consiglio europeo di Milano, introducendo la novità pressochè rivoluzionaria del ricorso al voto di maggioranza tra i partecipanti al Vertice, con la decisione di convocare la conferenza Intergovernativa. Questa tattica era già stata preannunciata da Andreotti alla vigilia del Consiglio europeo in una intervista rilasciata al Corriere della Sera (10): "Una tale decisione (la convocazione di una conferenza intergovernativa, ndr), sul piano giuridico, non richiede un voto unanime, anche se da un punto di vista politico tale unanimità è altamente auspicabile". Nella stessa occasione Andreotti sottolineava l'appoggio unanime dei partiti italiani nei confronti della convocazione di una Conferenza che si occupasse del progetto di Unione europea: "Sono cosciente delle grandi difficoltà: le potremo superare solo se sapremo improntare la nostra azione a chiarezza d'intenti e soprattutto a consapevolezza, più che dei margini di negoziato che abbiamo, dei limiti al di sotto dei quali non potremo andare senza venire meno -tra l'altro- agli impegni che abbiamo assunto davanti ad un Parlamento italiano, che al riguardo è esemplarmente concorde".

Nel complesso quindi, un'azione coerente nella sua logica europeistica e nelle sue premesse politiche interne, in linea cioè con un atteggiamento di fondo pro europeo che costituisce a tutt'oggi una delle costanti più rilevanti della nostra politica estera.

Le difficoltà dell'Italia nella vita quotidiana comunitaria.

Alcuni comportamenti italiani vistosamente contraddittori con le ripetute e impegnative affermazioni di europeismo da parte del nostro governo intaccavano seriamente la credibilità dell'opera spettante alla presidenza di turno. Proprio pochi giorni prima che iniziasse il semestre europeo dell'Italia Antonio Giolitti, in procinto di lasciare la carica di commissario, ha denunciato il fatto che l'Italia rischiava di perdere finanziamenti già accordati da parte della Ce per oltre 500 miliardi di lire perchè non erano stati presentati i progetti necessari.

Per non parlare dell'inosservanza della normativa comunitaria o dell'incoerenza di proporre il rafforzamento dello SME senza indicare in nessun modo tempi e modalità dell'indispensabile adesione italiana alla banda stretta di oscillazione (11).

La denuncia di Giolitti ha rivelato quanto fosse difficile attuare un'inversione di tendenza nella condotta italiana. Gravi inadempienze ed eccessivi ritardi nell'applicazione del diritto comunitario hanno da tempo dato all'Italia il primato per le infrazioni alle norme sull'attuazione delle direttive e per le sentenze di condanna della Corte di giustizia.

L'Italia continua ad essere il paese della CEE meno in regola nell'attuazione delle direttive comunitarie. Causa principale di questa situazione, che toglie credibilità all'azione europeista esercitata dal nostro governo ed a livello politico negli organismi istituzionali, è una esasperata lentezza burocratica. Sono ben 148 le direttive della Comunità, tra CEE ed Euratom, che risultano non recepite dallo stato italiano. Il dato è riferito al 31 dicembre 1985. A ciò si aggiunge un'altro primato negativo, quello dei procedimenti promossi dalla Commissione CEE contro l'Italia per mancato rispetto del diritto comunitario. In settanta casi ciò si è tradotto in lettere di "messa in mora" da parte dell'esecutivo di Bruxelles; in altri sessantuno ad esse è seguita una ulteriore contestazione con "parere motivato"; per trentuno volte, infine, la controversia si è risolta con il ricorso alla Corte di giustizia europea.

Le direttive non recepite dall'ordinamento italiano, non essendo stata varata nei termini la relativa legge di attuazione, riguardano un pò tutti i settori della pubblica amministrazione. Al primo posto assoluto la sanità, con 72 direttive, seguita con 19 ciascuna da agricoltura e industria. Seguono i trasporti (14 direttive), il lavoro (7 direttivo). Non mancano infine casi inerenti alle finanze, al tesoro, all'ecologia, agli interni.

Fra i settori più danneggiati da questa situazione è quello dell'agricoltura, interessata direttamente e indirettamente da ben 57 delle 148 direttive ancora senza legge di attuazione. Tra queste 57 vi sono quelle relative agli scambi comunitari di prodotti a base di carne, con i problemi sanitari che ne derivano; alla classificazione, imballaggio, etichettatura degli antiparassitari; alla qualità delle acque per la protezione della vita dei pesci e così via (12).

Una autocritica del Parlamento italiano per la lentezza dell'iter delle leggi di attuazione è venuta in seno alla speciale "giunta per gli affari delle comunità europee", istituita al Senato in base all'articolo 23 del regolamento. La giunta, segnalando la gravità della situazione al Presidente dell'Assemblea di Palazzo Madama, ha però puntato l'indice anche contro il governo "per il ritardo con cui predispose i relativi disegni di legge" e per la mancata nomina del nuovo ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie dopo la prematura scomparsa dell'onorevole Loris Fortuna (13).

Preoccupazione è stata espressa per questa situazione dalle organizzazioni interessate. La Confagricoltura in una nota dai toni allarmati rileva che "è anche questo un tradimento dell'ideale comunitario".

Ma le responsabilità della burocrazia nazionale vanno al di là della mancata applicazione delle 148 direttive comunitarie. L'onorevole Roberto Costanzo, capogruppo dei democristiani italiani a Strasburgo, ha rivolto di recente una interrogazione urgente al Commissario per la politica agricola, Frans Andriessen, in cui ha chiesto spiegazioni riguardo ai gravi ritardi riscontrati nel pagamento dei rimborsi agli agricoltori italiani nelle passate

campagne. Lapidaria la risposta del Commissario. La documentazione necessaria è giunta in ritardo, o è giunta incompleta, o non è giunta affatto. E quando gli organismi di Bruxelles hanno chiesto spiegazioni o informazioni supplementari alle strutture italiane riguardo a pagamenti da effettuare, hanno ricevuto per lo più risposte insufficienti o apertamente evasive (14).

NOTE

1. Vedi al proposito il precedente Jahrbuch 1984, capitolo sull'Italia.
2. Corriere della Sera, 4. 1. 1985.
3. Corriere della Sera, 12. 1. 1985.
4. Corriere della Sera, 13. 1. 1985.
5. Discussioni del Parlamento Europeo, n. 2-321, nr. 119 e seg.
6. Ibidem.
7. Ibidem.
8. Il Messaggero, 17. 1. 1985.
9. Corriere della Sera, 31. 3. 1985.
10. Corriere della Sera, 27. 6. 1985.
11. La banda allargata del 6% per la lira, più ampia di quella del 2,25% prevista per gli altri paesi aderenti, era stata prevista come una possibilità temporanea, da eliminare gradualmente mano a mano che le condizioni economiche italiane si fossero allineate a quelle degli altri paesi europei.
12. Corriere della Sera, 12. 4. 1986.
13. La discussione della Giunta europea si è tenuta al Senato italiano il 13 marzo 1986.
14. Il Nuovo Mercato Comune, maggio 1986.

iai 101100 107 11
1071-1071-1071-ROMA

n° inv. 9452

BIBLIOTECA