

IAI8811

LE ISTITUZIONI EUROPEE E LA SCADENZA DEL 1992
di Gianni Bonvicini

Il 28 febbraio 1986, allorquando tutti e Dodici gli stati membri della Cee, fra ritardi e riserve di ogni tipo, completarono finalmente le procedure di firma dell'Atto Unico Europeo, il clima più che di euforia era quello di scampato pericolo, del rischio corso di vedere fallire ancora una volta l'obiettivo della riforma istituzionale della Cee. L'accordo di Lussemburgo del dicembre 1985, che dette poi il via alla firma dell'Atto Unico, costituiva infatti il punto di arrivo di un lungo dibattito, costellato di progetti e di proposte, sulla necessità di cambiare le regole del gioco comunitario; un periodo di tempo troppo lungo, quasi dieci anni dal Rapporto Tindemans del 1976, che fra alti e bassi aveva infine condotto gli europei ad accordarsi sulla revisione proposta a Lussemburgo.

Certo, se la confrontiamo con il progetto di Nuovo Trattato ispirato da Altiero Spinelli e votato nel febbraio dell'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. Se si vuole è possibile anche guardare a questo Atto unico 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 guardasse, almeno all'indomani della firma e del tormentato cammino delle successive ratifiche nazionali, il contenuto dell'Atto appariva piuttosto povero (2). Tuttavia esso, con il passare del tempo e con una lettura più meditata delle sue potenzialità, ha assunto un certo significato positivo nel grande contenzioso comunitario; se non altro esso ha ribadito alcuni principi importanti dell'integrazione europea.

Le potenzialità ed i limiti dell'Atto Unico

Oggi, in effetti, dopo che la Commissione di Bruxelles ha cominciato con un'operazione intelligente e tempestiva a mettere sul tappeto del negoziato i grandi temi del completamento del mercato unico, l'Atto Unico europeo e la mitica data del 31 dicembre 1992 esercitano appieno la loro funzione di polarizzazione dell'interesse politico ed imprenditoriale europeo ed hanno messo in moto una serie di meccanismi virtuosi (come le liberalizzazioni valutarie e di capitali) impensabili fino ad un paio di anni fa.

Pur puntando ad un compromesso di basso profilo, gli estensori dell'Atto Unico hanno dovuto dare, per una questione di credibilità, alcune risposte almeno di principio agli interrogativi che ormai da tempo si andavano

IAI8811

ottobre 1988

p. 1

addensando sul futuro della Comunità e indicare delle soluzioni agli ostacoli sulla via di una maggiore razionalizzazione ed efficacia del processo di integrazione europea. Niente di trascendentale, quindi; nessuna necessità di parlare di Unione politica europea o di Federazione, ma semplicemente di mettere un pò d'ordine nella casa comune, ormai paralizzata da anni di dissidi ed incomprensioni (a cominciare dalla decennale battaglia sul bilancio comunitario) (3).

Innanzitutto, proprio in omaggio al nome di Atto unico, l'accordo di Lussemburgo 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 (Cpe). E' questo un principio che si erano sforzati di fare accogliere i vari piani del passato, da quello del premier Tindemanns del 1976 a quello più recente di Genscher-Colombo del 1981-83, tanto per citare i più noti (4). Ora tutti questi vari segmenti vengono 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 avere 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 accettato, anche se 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 250/300 decisioni da prendere per completare il mercato interno da qui al 1992, circa 150 prevederebbero il ricorso al voto a maggioranza qualificata. 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 (5).

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 Lussemburgo, di un'estensione 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.

Il Mercato Interno: al di là della liberalizzazione

Una volta stabiliti ed accettati i limiti intrinseci dell'Atto Unico, i governi europei hanno cominciato, sotto la sapiente guida del presidente della Commissione Jacques Delors, ad aprire i vari dossiers e a vedere se l'impegno preso per il 1992 poteva essere concretamente attuato. I primi passi sono stati piuttosto positivi ed i negoziati sulle proposte della Commissione hanno fatto vedere la possibilità di potere procedere pragmaticamente ad un ravvicinamento delle posizioni dei vari paesi per quanto riguarda il graduale abbattimento delle interne della Comunità, che sono di tre tipi: barriere fisiche dovute al controllo doganale alle frontiere; barriere fiscali derivanti dalle differenze di regime fiscale da paese a paese, in particolare per quanto riguarda i due comparti della fiscalità delle imprese e dell'imposizione indiretta; ed infine le barriere tecniche in senso ampio, ossia dovute a differenze di normativa circa la qualità e le caratteristiche dei prodotti, nonché a normative specifiche di protezione e agevolazione dei produttori nazionali (6).

Se questi sono gli obiettivi, gli ostacoli sono naturalmente numerosi. A parte la difficoltà tradizionale dei Dodici paesi ad adottare politiche uniformi e ad omogeneizzare quelle preesistenti esistono almeno due grandi incognite a cui per il momento non è stata data una risposta esauriente e chiara.

La prima questione riguarda le necessarie politiche di accompagnamento economico che devono sostenere e, in parte, correggere gli effetti del completamento del mercato interno sulla stabilità economica e sociale degli stati membri e delle loro regioni. Nel suo rapporto sul costo della non-Europa e sui vantaggi del mercato interno la Commissione mette in evidenza le economie di scala e le condizioni di maggiore efficienza produttiva che ne deriverebbero (7). Propone anche cifre sulla diminuzione della disoccupazione e sull'aumento medio del reddito. Ma nessuno può credere che ciò possa avvenire senza la presenza, di fronte ad un mercato libero, di meccanismi di regolazione monetaria, sociale e regionale. Ed in effetti, a parte l'impegno per il raddoppio entro il '92 della dotazione finanziaria dei cosiddetti fondi strutturali, nell'ultimo Consiglio europeo di Amburgo del giugno 1988 si è decisa la costituzione, sotto la guida di Delors, di un Comitato di esperti e rappresentanti nazionali per elaborare le ulteriori tappe del rafforzamento del Sistema monetario europeo, a cominciare dalla già contrastatissima idea di una Banca Centrale europea. Compito tutt'altro che facile, soprattutto alla luce dei numerosi fallimenti del passato, dal piano Werner all'Unione monetaria europea. Tuttavia compito a cui non ci si può sottrarre se si vuole dare credibilità al raggiungimento di un mercato interno: le due iniziative sono destinate a muoversi contemporaneamente, il che obiettivamente ne aumenta i rischi di paralisi.

Un secondo ordine di problemi, ancora più complessi, riguarda gli effetti esterni del completamento del mercato unico europeo. Per ora una vera e propria riflessione non è stata fatta, e quindi è difficile dare giudizi meditati su questa importante questione. Tuttavia sono possibili alcune considerazioni. La politica esterna della comunità in questi ultimi anni ha raggiunto traguardi e dimensioni importanti: oltre ai tradizionali rapporti preferenziali con i Paesi in via di sviluppo, dal gruppo degli Apc a quelli mediterranei, la Comunità ha sviluppato una intelligente politica verso nuove aree, dall'Estremo Oriente al Centro America, favorendo attraverso rapporti economici e politici le iniziative di aggregazione in atto fra paesi di certe regioni (Asean, Contadora, Consiglio arabo del Golfo, ecc.). A ciò bisogna aggiungere l'approfondimento del coordinamento economico con Stati Uniti e Giappone e più recentemente con i paesi dell'Efta. Infine di notevole rilievo l'apertura di nuovi rapporti con i paesi del Comecon.

C'è quindi da chiedersi quale sarà il futuro di questi rapporti una volta avviato il processo verso il '92 e quali vantaggi potranno trarre i partners della Comunità da una più omogenea regolazione del mercato interno e dalla caduta di numerose restrizioni e barriere infracomunitarie. L'importanza della questione è sottolineata dalla crescente attenzione con cui i paesi terzi, dopo un periodo iniziale di scetticismo, hanno cominciato a seguire gli avvenimenti europei e a chiedere con insistenza condizioni favorevoli di accesso al futuro mercato europeo (fino, in alcuni casi, a fare balenare possibili domande di adesione alla Cee: Austria, Norvegia, ecc.). Per ora i leaders europei hanno risposto con generiche dichiarazioni di apertura e disponibilità, ma non è detto che i passi concreti verso il mercato interno finiscano per portare necessariamente verso una Comunità meno protezionistica dell'attuale: anche questo potrebbe rilevarsi un ostacolo di non secondaria importanza sulla via del '92.

Una sfida fra sistemi

Se questi sono i grandi problemi sullo sfondo, si è anche subito compreso che l'attuazione del mercato interno rappresenta una sfida diretta alla capacità dei singoli governi di anticipare ed attuare correttamente i risultati della lunga stagione di negoziati a carattere permanente che si è aperta con la firma dell'Atto Unico. In altre parole, più che una questione di settori ed imprese da adattare all'obiettivo della completa liberalizzazione, il raggiungimento del mercato unico europeo ripropone la questione del ruolo dello stato sia nella fase del negoziato che in quella dell'attuazione delle direttive approvate.

In effetti il '92 rappresenterà essenzialmente un grande negoziato fra i paesi europei, nel corso del quale ciascuno dovrà al contempo difendere le proprie ragioni nazionali e adattare poi all'interesse comunitario. Sarà un lungo e difficile negoziato fra sistemi, un appuntamento in cui bisognerà dimostrare sia doti di attacco che di grande moderazione (8).

Ma sarà soprattutto un'occasione in cui la credibilità dell'intero sistema e non solo delle imprese sarà messa in discussione. In effetti la competitività complessiva, la competitività strutturale di un sistema non può migliorare senza il contributo centrale dello stato. Allo stato bisogna chiedere di assumere con maggiore determinazione il compito di sostegno e stimolo al processo di sviluppo.

Una simile acquisizione di ruolo, a sua volta, richiede una profonda trasformazione delle politiche e delle istituzioni. La rapidità nell'adozione delle direttive sarà questa volta un dato essenziale, dal momento che l'abbattimento delle frontiere e delle protezioni nazionali metterà in difficoltà chi non si adatterà tempestivamente alle nuove condizioni di mercato.

Da questo punto di vista se guardiamo ai maggiori partners dell'Italia è possibile rilevare come le diverse posizioni di partenza finiranno per influire sulla capacità di trarre vantaggio dal completamento del mercato interno europeo. Tutti i paesi saranno obbligati a rivedere le proprie procedure interne dal momento che il '92 cambierà radicalmente le regole della cooperazione-competizione fra sistemi e all'interno dello stesso sistema. L'"europeizzazione" non sarà più semplicemente una questione di interesse per le imprese, ma varrà per la società nel suo complesso. Come funzionano le istituzioni e quali rimedi adottare in caso di scarsa funzionalità sarà questa volta di decisiva importanza per essere competitivi e in grado di negoziare autorevolmente.

Istituzioni e negoziato comunitario: i partners dell'Italia

Per la Francia, ad esempio, il Mercato interno costituisce agli occhi dei poteri pubblici il mezzo più efficace per mettere le industrie francesi nelle migliori condizioni per avvicinarla ai risultati economici del suo principale partner, la Germania Federale. Si tratta quindi di una sfida decisiva per il paese, che proprio per ciò si sta attrezzando al meglio per farvi fronte

A livello decisionale, e in modo coerente con la preesistente struttura destinata alla trattazione delle materie comunitarie, il coordinamento dei lavori e delle iniziative di ogni ordine relative ai problemi sollevati dal grande mercato europeo è stato affidato al Segretariato Generale del Comitato Interministeriale per le questioni europee (SGCI), che dipende direttamente dal Primo Ministro. Il compito principale del SGCI è infatti, come per il passato, il coordinamento delle posizioni delle diverse amministrazioni interessate ai vari aspetti legati allo sviluppo della costruzione europea.

Nella pratica, tuttavia, i conflitti più importanti, per esempio fra il ministero dell'Industria o dell'Agricoltura e quello delle Finanze, si regolano presso il Primo Ministro.

La maggior parte dei lavori sul Mercato Unico si sono tuttavia concentrati al Ministero delle Finanze nel quadro di una Commissione di riflessione economica. Questa commissione è stata incaricata di riflettere sulle conseguenze per la Francia delle misure proposte dalla Commissione di Bruxelles volte a realizzare il mercato interno e di fare proposte nei seguenti settori: fiscalità, mercati pubblici, politica della concorrenza, cooperazione industriale (9).

Infine si può dire che l'amministrazione dello stato potrà utilizzare i lavori realizzati dalle grandi imprese o dagli organismi professionali (l'esempio più importante per oggi è il rapporto David, dal nome del direttore generale della Saint-Gobain, per conto della Commissione economica del centro nazionale del Patronato Francese sulla fiscalità delle imprese).

Se quindi, per la Francia, l'obiettivo del '92 è rappresentato dall'aggancio al potere economico della Germania, vi è l'impressione che quest'ultima, sia a livello di governo che a livello di imprese, non abbia affrontato il traguardo del '92 con la stessa determinazione della Francia. Alcune indagini demoscopiche indicano che solo il 27% delle imprese tedesche prendono in considerazione il '92 nei loro programmi di investimento, mentre in Francia si arriverebbe al 90%. Lo stesso dibattito pubblico è qui meno acceso.

Queste sensazioni non sono corrette per almeno tre ordini di ragioni: la prima è che l'interesse della Germania si è dimostrato nei fatti nel corso del semestre di presidenza della Ce all'inizio dell'anno. Si può quindi affermare che la gestione della presidenza abbia fortemente accelerato l'interesse tedesco per il '92. La seconda ragione è che la posizione di partenza della Germania è nettamente migliore di quella dei suoi partners sia sotto il profilo della competitività che dell'apertura dei mercati, soprattutto quelli finanziari. La terza è che l'interesse tedesco sta più nei fatti che nelle declamazioni di principio: sulla base delle loro ottime performances nel campo delle esportazioni la maggior parte delle imprese tedesche si ritengono fiduciose e ottimistiche sulla loro capacità di adattamento al '92. Non solo le industrie tedesche esportano il 52% dei loro prodotti verso i paesi della Ce (con un ampio surplus commerciale), ma anche il 45% dei loro investimenti si dirige verso gli stati membri: su 15.000 imprese che operano all'esterno alla Repubblica Federale almeno 6.000 sono localizzate nella Ce. Per di più gran parte di queste industrie sono di dimensioni piccole o medie.

Dal punto di vista istituzionale la Germania affronterà il '92 con un assetto amministrativo già collaudato. Nel coordinare la posizione dei ministeri tedeschi il ruolo maggiore è stato attribuito al Ministero per l'economia, benché anche altri ministeri giuochino un ruolo importante. Il meccanismo interno per trattare le questioni relative al mercato interno è abbastanza simile a quello tradizionale: il ministero competente su un determinato tema prepara il dossier e nel fare ciò si consulta con gli altri ministeri interessati ad aspetti parziali dello stesso problema. I mandati per la Rappresentanza permanente a Bruxelles sono quindi stabiliti settimanalmente nel corso di riunioni al Ministero dell'economia che ha l'incarico di coordinare le procedure sulle questioni comunitarie, con qualche sovrapposizione inevitabile con il ruolo più politico del Ministero degli esteri. E' stato infine creato per le questioni attinenti al mercato interno un gruppo ad alto livello di funzionari, presieduto dal capo del dipartimento europeo del Ministero dell'economia.

Se nascono dispute gravi a livello di amministrazione, allora subentra un Comitato dei Segretari di Stato per gli affari europei presieduto dal "Ministro di stato" per gli affari europei nel quali sono normalmente rappresentati i ministeri tradizionalmente attivi nel campo comunitario: Esteri, Agricoltura, Economia e Finanze. Altri ministeri possono partecipare a seconda dei casi. In ultima istanza, in caso di ulteriori ritardi e dispute, interviene direttamente la Cancelleria.

Il coordinamento degli affari comunitari e del mercato interno devono essere però visti nell'ottica della costituzione tedesca di tipo federale. Sotto questo aspetto il processo di ratifica dell'atto unico ha portato ad una accresciuta partecipazione del Bundesrat, in quanto camera dei Länder, nell'elaborazione delle politiche e delle posizioni europee del governo. La richiesta dei Länder di una più stretta associazione e controllo sulla elaborazione delle posizioni nazionali e sulla partecipazione ai comitati che si occupano della Ce è direttamente collegata alla convinzione che il processo di definizione del Mercato interno inciderà profondamente sulle loro competenze e sulla loro giurisdizione, fra le quali è da annoverare la politica industriale con tutto il suo corollario di incentivi, localizzazioni, investimenti, ecc. Oggi il Bundesrat si occupa di tutte le questioni di interesse dei Länder negli affari comunitari e adotta delle posizioni che il governo dovrebbe rispettare. Nelle aree in cui i Länder hanno competenza esclusiva, come quello dell'educazione, il governo può prendere una posizione diversa solo se motivi vitali di politica estera o comunitaria lo impongono; il governo deve tuttavia spiegarne le ragioni al Bundesrat. Molte aree toccate dal mercato interno sono di competenza esclusiva dei Länder (10).

A causa di questa forte decentralizzazione funzionale e istituzionale il governo federale dovrà affrontare un sforzo ancora maggiore di coordinamento nel corso dei prossimi anni, dal momento che le materie attinenti al Mercato interno sono largamente distribuite sia fra ministeri che fra governo e Länder. In altre parole il governo federale sarà costretto a negoziare a Bruxelles con un occhio di particolare riguardo alle esigenze dei Länder, con il rischio, nel lungo periodo, di un ulteriore indebolimento del ruolo del governo federale a vantaggio di quelli regionali. Governo, Ministeri e Bundesrat saranno quindi chiamati a operare un non facile lavoro di mediazione fra diversi interessi e competenze.

L'atteggiamento dell'Inghilterra sul Mercato interno è duplice. Da una parte è necessario ricordare che la signora Thatcher è fra i più convinti sostenitori della libertà degli scambi e dei relativi processi di deregulation fra gli stati della Comunità. Dopo la regolazione delle questioni relative al contributo inglese al bilancio comunitario, l'atteggiamento degli inglesi verso le iniziative europee è notevolmente cambiato e il raggiungimento del '92 è considerato un obiettivo prioritario del governo. Dall'altra, sui fatti concreti come l'armonizzazione fiscale, il modo di operare degli inglesi è estremamente puntiglioso nella difesa dei loro interessi nazionali e delle loro regole interne (anche se fortemente divergenti da quelle dei partners europei).

La reazione inglese al '92 è osservabile da due diversi punti di vista: il livello delle iniziative governative e quello non governativo.

Dal primo punto di vista si intravede un crescente coinvolgimento del governo nelle questioni relative al Mercato interno. Le attività in questo settore sono coordinate da una speciale Unità per il Mercato Unico composta da sei persone e collocata presso l'ufficio del Segretario di Stato al Dipartimento per il Commercio e l'Industria (DTI). Su questa piccolissima unità si sono già riversati un grande numero di compiti ed è difficile pensare che essa possa resistere al crescente carico di lavoro. Su questo punto si sono sollevate diverse critiche all'interno del governo, nel timore che questo basso profilo scelto dall'amministrazione finisca per ritorcersi contro le capacità negoziali del paese. In ogni caso il DTI è il ministero guida per le questioni del mercato interno: tuttavia è suo compito coordinarsi con gli altri ministeri allorquando le competenze si sovrappongono. Questo coordinamento avviene all'interno di Comitati di Gabinetto del primo ministro.

Dal secondo punto di vista, non governativo, le più attive sono le confederazioni di impresa e gli ordini professionali che hanno promosso iniziative di vario genere per studiare i problemi settoriali e per contribuire più in generale all'allargamento di un dibattito che per il momento è rimasto ancora piuttosto ristretto ad alcune categorie ed ha quindi un contenuto molto specialistico.

Un grosso ruolo è tradizionalmente giocato anche dal Parlamento. Entrambe le camere hanno Select Committees con il compito di esaminare le proposte della Comunità europea. L'esperienza dimostra che la Camera dei Lords esamina con maggiore scrupolo le proposte di quanto non lo faccia la Camera bassa e ciò gli attribuirà un maggiore ruolo nell'espletamento delle procedure relative alle direttive sul mercato interno. E' qui da notare di passaggio che la procedura parlamentare inglese, molto flessibile e rapida nei tempi di attuazione (una volta esauriti i controlli nei Select Committees), ha permesso alla Gran Bretagna di adottare tutti i regolamenti e le direttive comunitarie fino ad oggi approvati. E' da vedere se il grande numero di direttive future sul Mercato Interno non renderanno più precario questo ammirevole processo legislativo.

La Spagna, l'ultimo dei partners maggiori dell'Italia, si presenta all'appuntamento con il '92 nella strana posizione di un membro che ancora deve completamente digerire l'adesione alla Comunità e nella fortunata congiuntura di cogliere l'occasione fornita dal Grande Mercato per varare tutta una serie di nuove regole e organismi che ancora mancavano dal suo panorama

amministrativo ed economico. Il tema del '92 se da una parte è quindi visto con apprensione, dall'altra è percepito come un'opportunità di modernizzazione accelerata del sistema economico-amministrativo.

Gli spagnoli hanno istituito una Comitato interministeriale per gli Affari economici e le relazioni con la Ce e una Segreteria di Stato per le relazioni con la Comunità europea. Nell'ambito di quest'ultima è stato istituito un "gruppo" di lavoro sul mercato interno e sul coordinamento della posizione spagnola su questo problema. Ad esso partecipano rappresentanti dei vari ministeri. Il coordinamento finale viene quindi assicurato dal Comitato interministeriale sopra menzionato, cui partecipa anche il Ministero degli Esteri.

Per quanto riguarda l'attuazione delle direttive il governo dispone di ampie deleghe sia per introdurre nuove leggi conformi alle richieste comunitarie sia per approntare decreti legge per sviluppare norme comunitarie che incidono nelle materie riservate alla legge e che sono in contrasto con la legislazione interna vigente. Un Comitato misto Congresso-Senato effettua un controllo obbligatorio sull'attuazione governativa. Per le materie non oggetto di legge il governo è libero di adattare i regolamenti a quelli comunitari.

In definitiva procedure abbastanza snelle anche se è ancora dubbia la capacità di coordinamento dell'amministrazione spagnola a causa della mancanza di prassi consolidate e della insufficienza relativa delle strutture burocratiche.

La sfida per l'Italia

In generale, tuttavia, i quattro stati hanno compreso che la sfida si disputerà sulla base dell'efficienza dei sistemi burocratici e decisionali. Tutti si trovano con procedure legislative piuttosto agili e in grado di attuare con discreta rapidità le direttive. E ciò, come è noto, è esattamente il contrario di quanto succede nel nostro Paese.

Per l'Italia sembra quindi prospettarsi come indispensabile un approccio articolato e differenziato. Questo significa che per noi il 1992 costituisce un impegno particolarmente gravoso e coinvolgente dal punto di vista del riaggiustamento economico interno, della riconversione industriale e, soprattutto, della riforma istituzionale.

Dal momento che il 1992 si configura come un confronto fra sistemi nazionali e non, quindi, di semplice competitività tra imprese e settori economici, significa che in prima linea si troveranno il governo, i ministeri interessati ed il Parlamento. E poiché la debolezza principale del nostro paese si manifesta proprio nel sistema burocratico- istituzionale più che in quello economico-industriale, le conseguenze della sfida europea possono essere estremamente negative se non si coglierà quest'occasione per rimettere un po' d'ordine in casa nostra. In fondo il 1992 costituisce per l'Italia, come per gli altri paesi ma in grado forse maggiore, il più potente vincolo esterno dalla fondazione del Mercato Comune ad oggi.

Poichè tutti i nostri maggiori partners hanno compreso che il riaggiustamento interno è un prerequisito per arrivare al '92 in una situazione di migliore competitività, questo discorso deve valere ancora di più per l'Italia dove il disallineamento fra sistema politico-burocratico e sistema economico ha raggiunto livelli preoccupanti. Se la Germania, quindi, ritiene di essere già sulla buona strada e gli altri partners maggiori stanno sforzandosi di migliorare le performances, in modo particolare la Francia, in Italia le riforme e le misure da prendere sono ancora quasi tutte da avviare (escluse alcune lodevoli misure di deregolamentazione nel settore finanziario e dei cambi).

Il '92, in conclusione, più che una preoccupante sfida per le imprese rappresenterà la cartina di tornasole della modernizzazione e della capacità dei sistemi burocratico-amministrativi dei paesi della Ce di sapersi adeguare tempestivamente alle nuove condizioni di competitività europea e internazionale.

Note

1. Iai, L'Italia nella politica internazionale, anno Quattordicesimo, 1985-86, Angeli Editore, Milano, 1988, pp.223-4.
2. J. Lodge, The Single European Act: towards a new Eurodynamism?, Journal of Common Market Studies, Vol. XXIV, n.3, March, 1986.
3. G. Bonvicini, European Integration and the Future of the Community, The International Spectator, Vol. XX, n.1, Jan.-Apr., 1985.
4. F. Lay (a cura), L'iniziativa Italo-tedesca per il rilancio dell'Unione europea, Padova, Cedam, 1983.
5. C. Meriano, The Single European Act. Past, Present and Future, The International Spectator, Vol XXII, n.2, Apr.-June, 1987.
6. Commissione Ce, Il completamento del mercato interno. Libro bianco della Commissione per il Consiglio Europeo, Com (85), 310 def., Bruxelles.
7. P. Cecchini (a cura), La sfida europea: 1992, Etas libri, Milano, 1988.
8. AA.VV., Il sistema Italia e la sfida internazionale, Ed Il Sole 24 Ore, Milano, 1988.
9. M. Boiteux, Fiscalité et Marché Unique européen, Rapport de la Commission de Reflexion Economique pour la preparation de l'échéance du 1992, Parigi, febbraio 1988, mimeo.
10. W. Wessels, Die deutschen Laender in der EG-Politik: Selbstblockierung oder pluralistische Dynamik?, in Hrbek/Thaysen, Die Deutschen Laender und Die Europaischen Gemeinschaften, Baden-Baden, 1986, pp.181 e seguenti.

iai ISTITUTO ARRETI
INTERNAZIONALI-ROMANA
n° Inv. 8889
BIBLIOTECA