

IAI8919

L'integrazione europea verso il 1992: sfide e problemi per
l'unificazione politica.

di Gianni Bonvicini

Nel grande parlare che in Europa si fa del 1992 c'è chi comincia a chiedersi quale sia il reale significato di questo traguardo che, oltre ad essere un impegno per il completamento del mercato interno, si è rapidamente trasformato in un'etichetta utilizzata dagli stati membri della Cee sia come strumento di politica interna per accelerare determinate riforme economiche, sia come elemento del grande confronto internazionale dell'Europa. In altre parole ci si domanda quanto credibile sia il processo avviato dai governi membri della Cee con l'obiettivo del 1992 e quali siano le sue prospettive sia dal punto di vista economico che politico-istituzionale, per l'insieme del processo di unificazione europeo.

In effetti, prima di avviare una riflessione di questo tipo, è necessario tenere presenti alcuni elementi che contraddistinguono l'attuale fase dell'integrazione europea. Il primo è l'improvviso e quasi inaspettato successo dell'operazione 1992. 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 Europeo (AUE), costituiva infatti il punto di arrivo di un lungo dibattito, animato da numerosi progetti e 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, fra speranze e delusioni aveva infine condotto gli europei ad accordarsi sulla revisione proposta a Lussemburgo.

Certo, se confrontiamo il risultato della lunga stagione riformista, cioè l'Atto Unico europeo, 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, all'inizio del 1985, 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, ministro degli esteri italiano e presidente di turno del primo semestre 1985, allorquando al Consiglio europeo di Milano si convocò la Conferenza Intergovernativa per la redazione dell'AUE (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 modifiche e 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, fra cui l'unicità del processo di unificazione e il ruolo del voto maggioritario.

Un secondo elemento di riflessione è relativo alla modifica dell'atteggiamento delle forze politiche e imprenditoriali, una volta che l'Atto Unico europeo ha cominciato ad operare e alla differenza di fiducia espressa dagli uni e dagli altri nei confronti dell'applicabilità dell'AUE. Tale differenza appare chiara se si confrontano gli atteggiamenti del 1952/57, allorché si dette il via all'avventura comunitaria, con quelli attuali. In effetti all'inizio degli anni cinquanta avevamo, da una parte, una classe politica estremamente impegnata a raggiungere l'unificazione europea nel più breve tempo possibile, sotto la guida ispirata dei grandi leaders del passato da De Gasperi a Schuman, da Adenauer a Monnet, dall'altra un mondo imprenditoriale molto riluttante a perdere la protezione assicurata dalle barriere fisiche e tecniche nazionali e dalle agevolazioni che ciò comportava. Non vi è dubbio che all'origine di ciò vi fosse, da una parte, l'idealismo europeo che animava le leadership politiche dell'epoca e, dall'altra, un interesse contrapposto degli imprenditori che operavano in un'economia certamente in crescita, ma ancora compartimentalizzata in contesti nazionali più o meno autarchici.

La situazione negli anni Ottanta è esattamente rovesciata e la classe imprenditoriale è sicuramente più interessata a cogliere le occasioni del Mercato unificato di quanto non lo sia la classe politica, timorosa di perdere il proprio potere e la propria legittimità nazionale. Di fronte ad un processo accelerato di internazionalizzazione delle imprese, che vedono nel 1992 una dimensione necessaria di passaggio verso una globalizzazione più vasta, il mondo politico nazionale teme al contrario di trovarsi senza il controllo di strumenti essenziali per la propria sopravvivenza, dagli aiuti di stato al controllo alle frontiere, dalla leva fiscale alla sovranità monetaria.

E' quindi essenzialmente dalla pressione dei settori industriali che sono nate le crescenti aspettative di questi ultimi mesi; esse sono state bene riassunte in uno studio condotto dai servizi della Commissione europea, universalmente conosciuto come Rapporto Cecchini (3). La ricerca della Commissione prevede un aumento del 5% del PNL comunitario, una riduzione dei prezzi del 6% e 2 milioni di nuovi posti di lavoro. L'adozione di politiche integrative appropriate (una più forte unificazione monetaria ed economica) potrebbe addirittura portare ad un aumento del 7% del PNL e a 5 milioni di nuovi posti di lavoro, prolungando la crescita di altri tre anni. A parte il giudizio sulla verosimiglianza di questi dati, non vi è dubbio che è proprio questo il genere di aspettative che si è creata nel mondo imprenditoriale e che ha agevolato indirettamente una costante pressione della Commissione sui governi, attraverso la rapida predisposizione del programma di direttive contenute nel Libro Bianco del 1985, libro che aveva individuato nel completamento del mercato unico l'obiettivo principale da raggiungere entro il 1992 (4).

A fine '88 il 90% delle 279 direttive previste era già stato predisposto dai servizi della Commissione, un terzo delle quali già approvate dal Consiglio comunitario. Naturalmente i progressi effettuati si sono concentrati (circa il 70%) sull'eliminazione degli ostacoli tecnici, il campo dove è forse più maturo e sentito il desiderio di armonizzazione, mentre le vere difficoltà si continuano a registrare nel settore fiscale (dove si tocca la "borsa" dei governi) e in quello delle libertà dei cittadini (per motivi di sicurezza, immigrazione, ecc.) (5).

Da questi dati è possibile trarre la conclusione che il processo è in moto e che una specie di circolo virtuoso sembra essere riapparso sulla scena europea dopo anni di paralisi politica ed istituzionale. Ma a parte gli sperati effetti economici, quello che qui ci interessa comprendere è quanto ne saranno toccate le Istituzioni comuni e quali potranno essere le prospettive di un'unificazione politica vera e propria, unificazione che ancora oggi rimane un'obiettivo strategico dai contorni indefiniti.

Verso la quarta generazione di Istituzioni comunitarie

Prima di affrontare la questione dei limiti e delle potenzialità dell'Atto Unico è importante riassumere brevemente il cammino percorso dalle Istituzioni comunitarie e mettere in evidenza i cambiamenti che esse hanno subito nel corso degli anni.

Oggi, con l'Atto Unico, possiamo sommariamente affermare che stiamo entrando nella quarta generazione del sistema decisionale comunitario. Il primo periodo, dal 1952/57 fino al 1965 era stato contraddistinto dal tentativo di dare forma al progetto politico dei neofunzionalisti che vedevano nella conquista di una progressiva autonomia della Commissione l'elemento chiave per la definizione di uno spazio istituzionale europeo "superiore" ai governi membri. Il "proxy government", così veniva definita dai politologi la Commissione, basava il proprio crescente potere su un diritto di iniziativa pressoché esclusivo ed autonomo e sul metodo del "majority consensus building" intorno alle proprie proposte, metodo che, in altre parole, consisteva nell'aggregare una maggioranza di stati membri in appoggio a specifiche iniziative (6). Ciò le era permesso dall'esercizio della regola del voto a maggioranza all'interno del Consiglio e dall'esistenza di un contatto diretto fra i due organismi, senza la mediazione di Comitati burocratici.

Con il 1965, l'anno della crisi istituzionale provocata dalla Francia, e con il successivo compromesso di Lussemburgo il sistema decisionale usciva profondamente modificato, essenzialmente per due motivi: l'estensione a tutte le decisioni della regola dell'unanimità e la crescita in importanza del Coreper, il Comitato dei Rappresentanti permanenti, quale filtro fra la Commissione e il Consiglio. La conseguenza era la rottura del delicato equilibrio di esercizio dei poteri fra spazio istituzionale comunitario e sovranità nazionale. Questa situazione di paralisi durerà fino al 1969, data dell'uscita di scena di De Gaulle e della convocazione del Vertice dell'Aia dei capi di stato e di governo dei Sei.

Dal Vertice dell'Aia in poi iniziava un lungo periodo di riforma della vita comunitaria che tende ad appesantire notevolmente il quadro politico-istituzionale, anche se ne permette un parziale recupero in termini di

risultati (politica regionale, Sme, ecc.). Tale complessificazione istituzionale avviene sia con modifiche all'interno del contesto comunitario, come la costituzione del Consiglio europeo, i poteri di bilancio e le elezioni dirette del Parlamento europeo, sia con aggiunte all'esterno del contesto comunitario come la Cooperazione politica europea (Cpe) e il Sistema monetario europeo (7). Il problema di questi anni diventa essenzialmente quello del coordinamento fra le istituzioni comunitarie e quelle esterne ad esse, nonché quello dell'individuazione dell'organo di iniziativa dopo l'indebolimento subito dalla Commissione dopo la crisi del 1965. Si individua la soluzione nella regolarizzazione degli incontri dei capi di stato e di governo, denominati, per l'appunto, Consiglio europeo, che, tuttavia, malgrado gli sforzi, non può sostenere da solo tutto il peso di un sistema decisionale ormai troppo complesso e appesantito.

All'inizio degli anni Ottanta parte quindi, in modo quasi spontaneo, un lungo periodo di riformismo istituzionale. Si inizia con il piano Genscher-Colombo che sfocia nella dichiarazione solenne di Stoccarda del 1983, si continua con l'iniziativa Spinelli e con il Nuovo Trattato votato dal Parlamento europeo, si passa per i Comitati Dooge e Adoninno e si arriva infine alla convocazione della Conferenza Istituzionale, decisa nel Consiglio europeo di Milano del 1985, che si concluderà con la firma dell'Atto Unico europeo. Siamo alla quarta generazione del sistema decisionale comunitario.

Le potenzialità ed i limiti dell'Atto Unico

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 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) (8).

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 dello Sme a quelle della Cooperazione politica europea. 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 (9). 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 dall'inizio previste dal Trattato di Roma, 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 risolto 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 dovrebbero appunto 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'Oltremarica. Secondo un calcolo della Commissione, su 279 decisioni da prendere per completare il mercato interno da qui al 1992, circa 150 prevederebbero il ricorso al voto a maggioranza qualificata. Nel già citato rapporto a metà del cammino verso il 1992, la Commissione riconosce che la regola è stata applicata con sufficiente correttezza e che la velocità con cui vengono prese le decisioni è notevolmente aumentata rispetto al passato. 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 (10).

L'articolo centrale, da questo punto di vista, è il 100A dell'AUE che ha come oggetto il ravvicinamento delle disposizioni nazionali attraverso una pratica di armonizzazione. Inoltre il voto a maggioranza viene esteso alla politica sociale, alla ricerca e tecnologia, alla modifica e sospensione dei dazi doganali, alla libera prestazione dei servizi e così via. Naturalmente rimangono escluse materie importanti come quelle relative alla fiscalità o alla circolazione delle persone, dove in effetti si registrano oggi i maggiori ritardi nelle decisioni da prendere. Tuttavia a questi persistenti ostacoli e ai possibili freni all'applicazione del voto maggioritario si è cercato di rimediare in altro modo rendendo più chiare le competenze del Consiglio comunitario con la modifica nel 1987 del Regolamento di Procedure del Consiglio e quelle della Commissione con la razionalizzazione dei Comitati e una maggiore delega di poteri esecutivi. L'obiettivo di queste riforme è quello di ridare un compito più vasto di mediazione alla Commissione reintroducendo parzialmente quel "majority consensus building" che era stato così efficace nel primo periodo della storia comunitaria.

Parallelamente alla reintroduzione della regola a maggioranza, si è proceduto nel definire più precisamente l'obiettivo e i metodi per raggiungere con maggiore rapidità il traguardo finale dell'armonizzazione legislativa. Contrariamente al passato, la Commissione intende ripristinare la pratica di direttive piuttosto ampie e di lasciare poi ai singoli stati membri la

responsabilità di attuarle nei dettagli. Ciò non impedisce il ricorso al regolamento, ma tende ad accelerare in prima istanza il corso delle direttive, evitando che l'eccesso di dettagli blocchi fin dall'inizio le prospettive di approvazione. Questa strategia è in linea con un altro criterio di fondamentale importanza che è quello dell'equivalenza. Se entro il 1992, come previsto dall'art. 8A, non si arriverà ad una completa armonizzazione, sarà possibile applicare il criterio delle disposizioni equivalenti (art. 100B), nel senso che leggi statali giudicate fra loro equivalenti potranno valere in tutti gli stati membri, esercitando quindi i loro effetti all'infuori dei confini nazionali. Il che ci porta alla riaffermazione solenne del famoso principio del mutuo riconoscimento, attraverso il quale il processo di armonizzazione potrebbe ricevere una grande accelerazione e una notevole semplificazione. Non si tratta ovviamente di una disposizione applicabile automaticamente, ma sicuramente essa rappresenta un elemento dalle grandi potenzialità.

In definitiva, sul versante degli aspetti positivi dell'AUE vi è questo mix di misure concrete per il completamento del mercato unico europeo previsto dal Libro Bianco della Commissione, accompagnato da una riformulazione del processo decisionale previsto nelle norme innovative dell'Atto Unico europeo. Le potenzialità, in altre parole, esistono, come pure i mezzi per trasformarle in realtà.

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 al campo 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 dal Parlamento, dal momento che esse decadrebbero automaticamente senza ulteriori conseguenze, se entro tre mesi non verrà data risposta.

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.

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.

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 non necessariamente sempre positivi del completamento del mercato interno sulla stabilità economica e sociale degli stati membri e delle loro regioni. Come abbiamo più sopra visto, 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. 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, nel Consiglio europeo di Amburgo del giugno 1988 si era 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. Il rapporto è stato redatto con grande sollecitudine, tanto da essere discusso nel Consiglio europeo di Madrid del giugno 1989, anche se con risultati piuttosto ambigui. Ad ogni modo, a parte le interpretazioni sul successo o meno di Madrid, ora si tratta di passare alle azioni concrete: compito tutt'altro che facile, soprattutto alla luce dei numerosi fallimenti del passato, dal piano Werner all'Unione monetaria europea. Compito, tuttavia, 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 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 governativi, burocratici, parlamentari, un appuntamento in cui bisognerà dimostrare sia doti di attacco che di grande moderazione (11).

Sarà quindi un'occasione in cui la credibilità degli apparati statali 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 bisognerà 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.

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. Comprendere come funzionano le istituzioni statali e quali rimedi adottare in caso di scarsa funzionalità sarà questa volta di decisiva importanza per essere competitivi e in grado di negoziare autorevolmente.

Il '92, in definitiva, rappresenta una sfida dai contorni globali. Tutti gli attori istituzionali, quelli comunitari e quelli nazionali, dovranno ridefinire il loro ruolo e i loro rispettivi compiti, dal momento che le condizioni ambientali in cui erano abituati ad operare stanno rapidamente modificandosi. L'AUE ha costituito l'occasione per questa revisione di equilibri fra Comunità e stati. Comprendere quale sarà la collocazione finale e il nuovo punto di equilibrio in cui si ritroveranno i due livelli decisionali non è un compito molto agevole.

Gli obiettivi politici dell'Europa negli anni '90.

Dal punto di vista politico-istituzionale l'Atto unico europeo rappresenta qualcosa di più e qualcosa di meno rispetto ai Trattati di Roma.

Il qualcosa di più riguarda il programma estremamente dettagliato di attuazione degli aggiustamenti normativi necessari per completare l'opera che i Trattati di Roma avevano avviato, ma che, con il passare del tempo e delle contrattatorie vicende descritte all'inizio, ha perso gradualmente slancio e significato. Il raggiungimento di uno "spazio senza frontiere interne", come previsto dall'articolo 8A, è sicuramente in linea con uno degli obiettivi fondamentali del processo di integrazione economica della Comunità che è quello della libera circolazione.

Per raggiungere questo risultato, ed è questo sicuramente il qualcosa in meno, la strategia prescelta è quella di un'integrazione normativa fra legislazioni nazionali e non quella di un trasferimento di competenze nei settori in questione ad un'entità sovranazionale che imponga regole e comportamenti. Il disegno dell'unificazione politica sembra essere stato accantonato, almeno per quanto riguarda il completamento del mercato interno. Ha prevalso ancora una volta una concezione pluralistica dell'integrazione, nel cui contesto i governi nazionali giocano un ruolo preminente. Le nuove regole e i principi adottati hanno il significato di facilitare questo riavvicinamento e, in alcuni casi, anche di forzarlo (regola della maggioranza e principio del mutuo riconoscimento), ma non intendono porre direttamente il problema della sovranità comunitaria e dei suoi rapporti con quelle nazionali.

Sembra qui prevalere il principio della sussidiarietà, in base al quale il livello comunitario entra in funzione solo quando appare chiaro che esso può creare beni pubblici che non possono essere forniti in modo più efficiente a livello inferiore o nazionale. Il compito della Comunità è quello di favorire la promozione dell'armonizzazione e la concorrenza fra le autorità nazionali.

In effetti che l'obiettivo dell'AUE sia apparso subito limitativo rispetto alle grandi e mai spente speranze dell'Unificazione politica lo si è percepito dal fatto che, una volta avviato il processo di armonizzazione legislativa prevista dall'AUE, la Commissione ed alcuni stati membri hanno subito avviato uno sforzo per allargare e approfondire ulteriormente le competenze della Comunità, come la cooperazione monetaria, la coesione economica, la ricerca e la tecnologia, l'ambiente e la politica sociale. Lo stesso accenno nell'art 30 dell'AUE agli aspetti politici ed economici della sicurezza lascia intendere l'intenzione della Comunità di mantenere un approccio globale al proprio disegno di unificazione, evitando di concentrarsi solo sui problemi del mercato e gettando un ponte verso gli aspetti della politica e della sicurezza europea. Ma a differenza del completamento del mercato unico europeo, dove si fissano tempi e meccanismi per l'attuazione istituzionale, negli altri settori ricordati tali meccanismi rimangono indefiniti e ancora da discutere. Valga per tutti l'esempio del piano Delors che non riesce a trasformare in un impegno preciso, per tappe e per modifiche istituzionali, l'intenzione da tutti condivisa di cooperare di più nel campo monetario.

In definitiva, se le possibilità di raggiungimento entro gli anni Novanta di un spazio europeo libero da frontiere e da ostacoli potrà essere verosimilmente raggiunto, ciò non significa che la via verso l'unificazione politica sarà automaticamente aperta. Da questo punto di vista neppure la quarta generazione di strumenti decisionali comunitari potrà sostenere un compito così ampio. Solo un'ulteriore e più avanzata riforma dei Trattati e dell'Atto Unico europeo potrà fare riprendere un cammino interrotto ormai da più di vent'anni, dal tempo in cui si decise di non rischiare l'opzione sovranazionale e si rimise in primo piano il ruolo delle sovranità nazionali, come uniche interprete legittime del processo di integrazione.

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. P. Cecchini (a cura), *La sfida europea: 1992*, Etas libri, Milano, 1988.
4. Commissione Ce, *Il completamento del mercato interno. Libro bianco della Commissione per il Consiglio Europeo*, Com (85), 310 def., Bruxelles.
5. *Valutazione della Commissione Europea sullo stato di avanzamento e sulle prospettive di realizzazione dell'obiettivo 1992*, in *Europee Documenti*, n. 1538, del 29 dicembre 1988, Bruxelles.
6. L. Lindberg e S.Scheingold, *Europe's Would-Be-Polity*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1970.
7. A. Papisca, *The Dynamic of European Community Institutions in a Future Context of Political Development*, in *Lo Spettatore Internazionale*, n.3, 1980.
8. G. Bonvicini, *European Integration and the Future of the Community*, *The International Spectator*, Vol. XX, n.1, Jan.-Apr., 1985.
9. F. Lay (a cura), *L'iniziativa Italo-tedesca per il rilancio dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1983.
10. C. Meriano, *The Single European Act. Past, Present and Future*, *The International Spectator*, Vol XXII, n.2, Apr.-June, 1987.
11. AA.VV., *Il sistema Italia e la sfida internazionale*, Ed Il Sole 24 Ore, Milano, 1988.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 9508
30 GEN. 1990

BIBLIOTECA