



IAI

Istituto Affari Internazionali

1965 - 1990

EUROPA '90
verso un nuovo ordine internazionale

LA COMUNITA' EUROPEA E I SUOI DODICI MEMBRI

di Marinella Neri Gualdesi

*Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di:
G. Bonvicini, Iai; A. Majocchi, Università di Pavia;
W. Wessels, Institut für Europäische Politik.*

LA COMUNITÀ EUROPEA E I SUOI DODICI MEMBRI

di Marinella Neri Gualdesi

1. Introduzione

La svolta storica del 1989 per l'Europa, con il profondo mutamento del quadro geopolitico, ha riaperto il dibattito sulla costruzione europea. Di fronte a un così complesso quadro di instabilità le attuali strutture unificanti dell'Europa comunitaria rivelano la loro fragilità. Il presidente della Commissione Jacques Delors, nel suo discorso del 17 gennaio 1990 davanti al Parlamento europeo, ha ammesso di non poter fare a meno di "sentire con un'angoscia estrema che il tempo di cui disponiamo è limitato e che il movimento in Europa mette in causa la Comunità". Gli anni '90 rappresentano quindi per la Comunità europea il "momento della verità". Si deve chiarire cioè se tutta la politica di unificazione europea avviata nel secondo dopoguerra è stata solo una mossa tattica per rinviare nel tempo la soluzione del problema tedesco o invece un progetto che contiene al suo interno le ragioni della sua esistenza.

2. Analisi storica di partenza.

Il 1947, quando Stalin impedì alla Cecoslovacchia, che lo aveva chiesto, alla Polonia e alla Jugoslavia, che intendevano chiederlo, di accettare il programma di aiuti economici del piano Marshall, può essere considerato l'anno in cui è maturata la divisione dell'Europa in due sistemi contrapposti, impegnati in progetti autonomi e separati di ricostruzione. A partire da allora e per tutto il periodo che va fino al 1954, la politica di unificazione europea nasceva all'ombra della politica americana in Europa e del "containment" verso l'Unione sovietica. Dalla quale non era disgiunta la volontà - più degli alleati europei che americana - di impedire una rinascita tedesca. Dieci anni dopo, nel 1957, il carattere e l'ambito della politica europeista era mutato. Il negoziato europeo che ha portato ai Trattati di Roma non è più esclusivamente concepito in funzione degli sviluppi della guerra fredda ma come un aspetto dell'esigenza di coordinamento delle economie europee e uno strumento per promuovere la solidarietà politica tra i paesi della "Piccola Europa", già legati nel progetto della Ceca. A partire dalla metà degli anni '50 era inoltre divenuto chiaro che prerequisito all'obiettivo di reintegrare l'Europa nell'economia mondiale era il pieno inserimento della Germania

federale nel sistema economico, politico e militare europeo e del Patto atlantico. Apparentemente a pari diritti, in realtà attraverso una scelta con la quale la Rft si è autoimposta di non affrontare il dilemma della scelta tra potere economico e potere militare.

Nonostante la spinta verso l'unità europea riprendesse - con il progetto di mercato comune - seguendo un percorso innanzitutto economico, il disegno di sopranazionalità politica implicito nel carattere delle istituzioni che venivano create rivelava la natura politica delle nuove Comunità. Il metodo di cedere alcuni poteri nazionali a nuove istituzioni comunitarie, che distingueva l'approccio sopranazionale da quello meramente cooperativo tipo Ocse, avrebbe dovuto portare a una capacità istituzionale di prendere decisioni politiche. La filosofia ispiratrice dei Trattati di Roma rimaneva in sostanza quella di Monnet. Superare il concetto della politica di equilibrio, del "concerto europeo" autoregolantesi che aveva mostrato il suo fallimento con due terribili guerre nello stesso secolo, per ancorare intorno alla riconciliazione politica franco-tedesca la costruzione di una struttura di governo comune europeo. Con la loro resistenza al trasferimento di sovranità dall'ambito nazionale al livello sovranazionale, gli stati membri hanno operato però più per contenere il processo integrativo che per rafforzarlo, aiutati in ciò dalla debolezza della struttura istituzionale. La dimensione politica è così rimasta la grande incompiuta.

La ricostruzione dell'evoluzione politico-istituzionale della CE coincide con il suo sviluppo dal 1957 all'Atto unico del 1986. Sviluppo che si può suddividere in quattro fasi principali: 1) gli anni '60, caratterizzati dal negoziato intorno ai due Piani Fouchet e dalla realizzazione dell'unione doganale, durante i quali la politica dominante è stata quella agricola, che ha largamente assorbito il bilancio comunitario; 2) il periodo dal 1969 al 1974, con l'approvazione dei due Rapporti Davignon sulla Cooperazione politica europea (Cpe), l'introduzione della concertazione delle politiche estere e quindi di un nuovo modello di cooperazione intergovernativa a latere della Comunità; 3) il periodo di profonda crisi tanto sul piano economico che su quello politico che va dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80; 4) la svolta del 1985 con la scelta decisiva di varare la riforma istituzionale, che porterà all'Atto unico con i suoi contenuti innovativi legati sia all'obiettivo 1992 che alla possibilità di rafforzare il contenuto sovranazionale della CE.

Il problema del rapporto Comunità/stati membri è emerso fin dall'inizio del fenomeno comunitario con lo scontro tra la concezione gollista di una confederazione europea di stati sovrani e la nascita di un polo indipendente di decisione attorno alle competenze delle istituzioni comunitarie. Nell'ambito del negoziato per il passaggio a un'Unione politica che si era aperto tra i Sei nel corso del 1961, la Francia presentò alla commissione presieduta dal francese Christian Fouchet due versioni di un progetto di Unione europea, con competenze in tre settori: politica estera, difesa, affari culturali e scientifici.⁽¹⁾ Più che la volontà di uno sviluppo politico e istituzionale dell'integrazione il progetto gollista rivelava il tentativo di esautorare le comunità

esistenti con la creazione di una sovrastruttura politica a carattere intergovernativo e fu respinto dai paesi del Benelux. Il Trattato franco-tedesco del 22 gennaio 1963 fu la risposta della diplomazia gollista, che considerava l'accordo bilaterale al tempo stesso strumento di "controllo" della Germania e possibilità di scavalco del quadro strettamente comunitario per decisioni di indirizzo politico europeo. Pur ispirandosi alle idee del Piano Fouchet esso costituiva per la Francia un'opzione alternativa per ribadire un proprio ruolo di leadership in Europa.

Con il compromesso di Lussemburgo del 1966 - che ha introdotto la procedura della "decisione congiunta" - il baricentro politico della Comunità si è spostato gradatamente dalla Commissione al Consiglio dei ministri e i margini di manovra per creare uno spazio istituzionale comunitario si sono sensibilmente ridotti. Lo sbocco della disputa intorno alla sopranazionalità aperta da De Gaulle nel 1965-1966 (punto di svolta nella storia di tutta la costruzione europea) è stato infatti la perdita di iniziativa politica della Commissione. Cioè la marginalizzazione dell'organo incaricato di definire e aggregare gli interessi comuni dei paesi membri della CE.

La precedenza data alla riforma istituzionale rispetto all'ampliamento (mentre si discutevano i progetti Fouchet erano in corso i negoziati di adesione con la Gran Bretagna) rivelava comunque come De Gaulle avesse ben compreso che ampliamento e progressi politici nel processo d'integrazione erano due opzioni strettamente collegate e non necessariamente compatibili. Anche se la contrapposizione tra ampliamento e approfondimento era "usata" da De Gaulle soprattutto per costruirsi un sistema che assicurasse alla Francia la leadership all'interno della Comunità.

Il secondo periodo di tempo - dopo l'uscita di scena di De Gaulle - si apre con la decisione, presa al Vertice dell'Aja del dicembre 1969, di dare il via all'allargamento, aprendo i negoziati con la Gran Bretagna e gli altri paesi candidati, e di riprendere il processo d'integrazione politica. Rinunciando però a una riforma istituzionale di ampio respiro e limitandosi a aprire il capitolo della cooperazione nel campo della politica estera. Con i due Rapporti Davignon del 1970 e 1973 un nuovo modello di cooperazione intergovernativa a latere della CE fu affiancato alle regole e alle procedure previste dai Trattati di Roma. La trasformazione della Comunità dei Sei in quella dei Nove avveniva comunque nella prospettiva di un ulteriore sviluppo politico. I grandi progetti elaborati al vertice di Parigi del 1972 - la realizzazione per la fine degli anni '70 dell'Unione economica e monetaria (Piano Werner) e dell'Unione europea - sono stati però spazzati via dall'incapacità di gestire insieme i problemi posti dall'allargamento e l'approfondimento. La variabile imprevista della crisi petrolifera del 1973 ha fatto emergere la mancanza di volontà dei partner comunitari a reagire in modo unitario.

Nei fatti fu sancito il passaggio alla politica dell'allargamento in alternativa al completamento e all'approfondimento della Comunità. Inoltre le decisioni prese al vertice di Parigi del 1974 (istituzionalizzazione dei Consigli europei, decisione di indire elezioni europee) mandavano il segnale di una Comunità sempre più in bilico tra

cooperazione/integrazione, tra maggiore presenza dei governi e aumento del ruolo del Parlamento europeo.

Nel corso degli anni '70 la complessificazione istituzionale del decision-making comunitario ha portato non solo a un appesantimento della capacità di funzionamento ma soprattutto a diluire gli elementi di sovranazionalità che dovevano dare alle istituzioni comunitarie carattere di autonomia rispetto a quelle nazionali. L'intrecciarsi sempre più stretto di elementi federali (decisione sulle risorse proprie, aumento dei poteri di bilancio del Parlamento europeo) con elementi confederali ha finito per neutralizzare le potenzialità di sviluppo delle scelte più integrative. Lo stesso Parlamento europeo ha visto il suo profilo politico più accentuato arenarsi nelle secche del dialogo con un organo intergovernativo (il Consiglio) sempre più attivo e presente nel decision-making comunitario. Nonostante alcune decisioni importanti prese nel 1979 - prime elezioni europee, avvio all'ampliamento al Sud con la firma del trattato di adesione della Grecia, varo dello Sme, basato però su una filosofia intergovernativa più che comunitaria - nel periodo che va dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80 la CE ha vissuto quindi una battuta d'arresto in tutti i principali settori del processo di integrazione. Principalmente per due ragioni: la recessione economica e la lunga battaglia sul bilancio comunitario aperta dalla signora Thatcher.

Quanto al primo motivo è certamente vero che il progetto comunitario è nato e prosperato nella prospettiva di una forte crescita economica e la solidarietà che era alla sua base riguardava la possibilità di dividere crescenti vantaggi piuttosto che sacrifici. La crisi economica degli anni '70 ha pertanto rimesso in gioco la costruzione europea innescando opzioni nazionalistiche e una frammentazione del mercato comune. Quelli che avrebbero dovuto essere gli anni della politica industriale, regionale, tecnologica, del rafforzamento della cooperazione monetaria hanno registrato invece un pesante "deficit" di politiche comuni. A ciò si è aggiunto il problema dell' "equità contributiva" sollevato dalla Gran Bretagna. La discussione sulle risorse da assegnare alla CE e sulla ripartizione dei contributi nazionali al bilancio comunitario si è trasformata in un'occasione per ridiscutere la natura del processo di integrazione, portando a sviluppare, in una logica di riequilibrio contabile, la teoria dei costs and benefits dell'appartenenza alla CE. In questo contesto, la reticenza mostrata dalla Rft, maggior "pagatore" netto alla CE, a compiere sacrifici finanziari per l'Europa e a accettare ipotesi di aumento delle risorse comunitarie ha fatto emergere un affievolimento dell'impegno della Repubblica federale nei confronti della Comunità. Ed è proprio dalla volontà di recuperare a un disegno di rilancio dell'integrazione il governo di Bonn che è nato il piano Genscher-Colombo del 1981, trasformato poi nella Dichiarazione solenne di Stoccarda (giugno 1983), con cui si è timidamente aperto un periodo di riformismo.

Pur non contenendo nessuna disposizione istituzionale veramente innovativa, la Dichiarazione ha esteso la Cpe ad alcuni aspetti della sicurezza e ha dato il segnale della volontà dei governi di riaprire la questione istituzionale, nei limiti però di un

approccio pragmatico e graduale. Con il suo progetto di trattato/costituzione per l'Unione europea ispirato da Altiero Spinelli e votato il 14 febbraio 1984, il Parlamento europeo ha ribaltato i termini della riforma istituzionale. Non miglioramenti marginali gestiti per via intergovernativa ma una riforma globale frutto di un processo costituente.

L'impossibilità da parte di alcuni stati membri di accogliere le proposte del Trattato redatto dal Parlamento ha infine portato nel 1986 alla firma dell'Atto unico europeo. L'adozione dell'Atto unico è il risultato del felice incontro tra la "domanda d'Europa" che veniva dagli operatori economici e la volontà di rimettere in moto l'originaria dinamica istituzionale basata sulle regole dei Trattati di Roma. La cooperazione intergovernativa non si era rivelata infatti capace di attivare una dinamica alternativa. Elemento fondamentale della decisione della Commissione Delors di mettere in cantiere l'obiettivo 1992 è stata la consapevolezza - raggiunta già nei primi anni '80 - che l'Europa era in procinto di perdere la sfida commerciale con Giappone, Stati Uniti, paesi di nuova industrializzazione, in alcuni settori strategici della produzione industriale. E questo per la rigidità di strutture economiche, sociali, politiche imperniate su sistemi-paese isolati. Si è così scommesso sul fatto che il rilancio dello sviluppo economico potesse venire dalla liberalizzazione del mercato, dall'effettiva realizzazione di quel mercato comune che - dato per scontato - in realtà non esisteva affatto prima ancora che dalla realizzazione di "politiche strutturali" per le quali, in tempi di austerità finanziaria, vi era scarsa propensione a investire. Anche se poi per garantire uno sviluppo equilibrato la realizzazione del grande mercato è stata legata - con un compromesso tra il Nord più ricco e il Sud mediterraneo in ritardo - a alcune politiche di accompagnamento e a una più giusta distribuzione delle risorse (aumento dei fondi strutturali).

Una scommessa che si è rivelata vincente. Il ritrovato dinamismo dell'economia europea sta - come ha sottolineato Jacques Delors - nelle cifre stesse: mentre tra il 1982 e il 1984 sono stati soppressi 2 milioni di posti di lavoro tra il 1988 e il 1990 ne sono stati creati 5 milioni; la crescita che era arrivata appena al 1,5% ha raggiunto oggi il 3,5%. L'elemento caratterizzante il progetto 1992 è costituito comunque dal giusto "mix" realizzato nell'Atto unico tra programma politico (Libro bianco e completamento del mercato interno) e riforme istituzionali necessarie per raggiungere il risultato stabilito. Tra le quali spiccano l'accresciuto ricorso al voto maggioritario e il ritrovato ruolo d'iniziativa della Commissione. Fattore decisivo al decollo del programma relativo al mercato unico è stato indubbiamente anche l'appoggio fornito dal paese che più aveva frenato negli anni passati la crescita comunitaria e cioè la Gran Bretagna. Il sostegno della Thatcher alla liberalizzazione dei mercati, alla deregulation, e non ad un "arcano dibattito istituzionale" ha spianato la strada alle proposte della Commissione.

La storia della costruzione europea mostra certamente in primo luogo come la dinamica integrativa nella CE sia stata fortemente condizionata non solo dalle pressioni degli stati membri ma, forse ancor più, dal linkage instauratosi tra ciclo economico e avanzamenti nell'integrazione (trasferimento di competenze economiche alla CE). Le

indicazioni che si possono trarre da questo breve excursus storico sono comunque fondamentalmente quattro: 1) se è vero che gli obiettivi dell'integrazione non possono essere più soltanto quelli del Trattato di Roma, è con un ritorno al Trattato di Roma e alle procedure di maggioranza da esso previste - rimanendo nel solco della visione monnetiana di un governo europeo - che è stato possibile un avanzamento del grado di integrazione tra i Dodici; 2) i paesi membri della CE hanno riconosciuto i vantaggi di estendere le aree di cooperazione ma sono riluttanti a cedere alle istituzioni comunitarie il potere decisionale necessario per il controllo di tali politiche; 3) per quanto inserito all'interno di una riforma istituzionale l'Atto unico ha rivelato che l'approccio più redditizio per il progresso dell'integrazione non è quello istituzionale, o almeno non esso soltanto, ma quello "sistemico", cioè quello che ha saputo collegarsi meglio agli interessi e alle domande di base delle forze economiche, sociali, politiche che operano all'interno degli stati membri; 4) fin dagli inizi la CE ha vissuto una competizione di leadership. Non è però mai emerso un sostituto all'asse franco tedesco come elemento propulsore del processo di integrazione. L'accresciuto bilateralismo in cui si è tradotta la reazione all'iniziativa franco-tedesca non ha portato a poli d'attrazione alternativi. L'ingresso della Gran Bretagna non è servito né come contrappeso equilibratore alla crescita del ruolo tedesco - come era nelle premesse dell'entente Heath Pompidou che all'adesione ha dato il via - né come sostegno a nuove ipotesi integrative. Al contrario Londra ha puntato più a creare un'alternativa all'integrazione comunitaria che a un suo sviluppo.

3. Il punto sullo "stato dell'Unione": il processo di integrazione oggi

Le travolgenti trasformazioni dell'Est europeo e la rapidità con cui sono avvenute hanno sconvolto i tempi e i ritmi del calendario comunitario, ma la risposta dei Dodici è stata abbastanza rapida come hanno rivelato le due sessioni straordinarie del Consiglio europeo tenutesi in novembre a Parigi e in aprile a Dublino. Particolarmente importante il vertice straordinario convocato da Mitterrand a Parigi a metà novembre del 1989, il cui merito principale consiste nel fatto stesso che si sia tenuto, a ridosso della caduta del muro di Berlino. E dal quale è partito il progetto della Berd, battendo sul tempo eventuali iniziative esterne alla CE per lo sviluppo dei rapporti economici con l'Est.

Ancora prima degli avvenimenti rivoluzionari dell'altra Europa l'integrazione europea occidentale era però entrata in una fase decisiva del suo sviluppo, comportante nuovi trasferimenti di sovranità quali quelli legati alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria. Per la CE e i suoi stati membri l'intersecarsi degli eventi internazionali degli ultimi mesi con il programma di rafforzamento interno già avviato ha creato una situazione che può tradursi tanto in una possibilità supplementare di sviluppo dell'esperienza comunitaria che in un pretesto per frenare il movimento

dell'integrazione

Secondo il presidente della Commissione Delors l'attuazione completa dell'Atto unico deve rimanere il "primo dovere" di una Comunità che ha scelto di dare la priorità all'approfondimento rispetto all'ampliamento. Nonostante la battuta d'arresto in tre importanti settori relativi all'armonizzazione fiscale, la libera circolazione dei cittadini, la dimensione sociale, il processo di costruzione del mercato unico europeo entro il 1992 mantiene la sua credibilità (2). Anche se la soluzione che verrà data a questi dossier in sospeso - in particolare sul terreno della fiscalità - può condizionare la riuscita dell'operazione. L'ultimo Rapporto Bangemann sullo stato di avanzamento dei lavori rivela per esempio relativamente all'eliminazione delle frontiere fiscali una tendenza preoccupante da parte degli stati membri a disattendere gli impegni assunti con l'Atto unico. La spinta integrativa - sostenuta dai passi avanti compiuti nei settori dove si applicano le nuove procedure decisionali introdotte dall'Atto unico - comunque rimane. Grazie soprattutto all'effetto anticipatorio dell'obiettivo 1992 sulle imprese, che operano già "come se" la CE fosse uno spazio economico senza frontiere.

Il mutamento radicale del quadro di riferimento europeo, che costringe a ripensare l'architettura dell'intera Europa, ha pertanto colto la costruzione europea "tradizionale" - l'integrazione comunitaria - in un delicato momento di passaggio. A metà percorso di un processo di sviluppo di un nuovo tipo di unità economica, le incognite sono improvvisamente diventate superiori alle certezze con cui negli ultimi tempi si guardava a una Comunità avviata verso la grande trasformazione legata all'avvento del mercato unico. A questo compito si è sovrapposto quello di tenere fede alla promessa storica di realizzare l'unità tedesca nell'ambito dell'integrazione europea e di avviare un processo di espansione territoriale che potrebbe rivelarsi fatale.

Mentre per i tedeschi è infatti chiaro che i vantaggi complessivi dell'operazione - unità nazionale - saranno comunque superiori ai costi, per la Comunità non vi è la stessa percezione comune della posta in gioco e dell'obiettivo cui tendere dopo quanto è avvenuto nell'Europa dell'Est. Due sono comunque le opzioni che si presentano alla CE: lo scivolamento verso un'area di libero scambio geograficamente più vasta ma con legami politici allentati (opzione paneuropea) o un'accelerazione dell'integrazione anche politica per contenere e contrastare un'involuzione "anti-europea" soprattutto nel paese chiave, la Germania.

3. 1. Le sfide interne al processo di integrazione.

3. 1. 1. La Comunità e la questione tedesca.

Il fatto che il grosso delle energie e delle attenzioni tedesche sarà assorbito nei prossimi anni dal compito di ricostruire la parte orientale della nazione offre nuovi argomenti alle perplessità emerse negli ultimi anni sulla "tenuta" dell'impegno tedesco nei confronti della CE. Un'analisi obiettiva della questione tedesca nei suoi riflessi per

e nella Comunità non può che partire dalla constatazione che è principalmente attraverso l'integrazione europea che la Rft ha raggiunto la sua posizione di forza economica, finanziaria, monetaria all'interno del mondo industrializzato. Se si guarda al rapporto costi/benefici è chiaro il vantaggio globale ottenuto dai tedeschi dal 1957 a oggi in base al principio integrativo dell'apertura dei mercati.

Certamente dalla Germania federale sono venuti nel recente passato alcuni segnali ondegianti. L'opposizione a potenziare lo Sme - peraltro varato nel 1978 sotto presidenza tedesca - l'affossamento dell'Europa fiscale con la decisione di revocare la "Quellensteuer"; ma anche l'impegno dell'ultima presidenza tedesca che, attraverso i vertici di Bruxelles (febbraio '88) e di Hannover (giugno '88), ha dato alla CE risorse sicure e ha aperto la strada all'Unione monetaria. Nel complesso la linea politica fin qui seguita dal governo della Rft ha puntato all'obiettivo di sfruttare la dimensione comunitaria.

Nonostante quindi si possa affermare che Bonn ha dato prova di essere un partner affidabile, i tedeschi si trovano a essere nuovamente inquadrati nella categoria concettuale che li vede isolati e temuti. A ben guardare è dal 1950, dai tempi della Ced, che si teme una rinascita del militarismo tedesco, che avrebbe dovuto scaturire quasi automaticamente dalla nascita di un esercito nazionale e di uno stato maggiore tedesco. Così non è stato, cosa a cui non è estraneo il fatto che la Bundeswehr sia stata strettamente integrata nel comando Nato (anche da questo punto di vista la Rft si è internazionalizzata di più della Rdt). Al contrario si è avuto nella Germania federale - paese con il più potente esercito convenzionale dell'Europa occidentale - anche il più forte movimento pacifista. Forse questo non è sufficiente per comprendere quanto siano cambiati i tedeschi, ma sicuramente è cambiata la percezione dei tedeschi da parte dell'opinione pubblica europea, meno condizionata dalle esigenze delle diplomazie. I risultati di un recente sondaggio condotto in cinque paesi della Comunità, che ha messo in evidenza una netta maggioranza favorevole all'unificazione delle due Germanie, indicano che non c'è più un problema tedesco in Europa occidentale, cosa impensabile ai tempi della Ced. Un risultato da ascrivere principalmente ai successi della CE.

Un'eventuale sganciamento della Germania unita dalla CE pare assai poco credibile quando obiettivo prioritario di Bonn è portare la Germania Est allo stesso livello di reddito di quella occidentale. E per ottenerlo ha bisogno di portarla nella Comunità. Senza che questo significhi per gli altri partner una corresponsabilità finanziaria. Dal punto di vista economico i dati della Rft - come l'ampio surplus commerciale e l'attivo di bilancio - offrono margini di manovra per reperire le risorse finanziarie necessarie all'assorbimento dell'altra parte di Germania. Quasi i tedeschi in questi anni si fossero costruiti le riserve cui attingere per conseguire l'obiettivo iscritto nella Costituzione del 1949. La necessità per la Germania di investire e consumare di più al suo interno - applicando così quella teoria della locomotiva che per anni ha respinto - può tradursi in un impatto positivo sulla crescita economica della CE. Perché

questo avvenga è evidentemente importante - ed è un punto sul quale insiste la Commissione nel documento sull'unificazione tedesca presentato al Consiglio europeo di Dublino del 28 aprile - che alla ricostruzione della Germania Est possano concorrere a parità di condizioni tutti i partner comunitari. Evitando in sostanza che l'apertura del mercato tedesco-orientale porti con sé distinzioni e discriminazioni verso le imprese comunitarie a vantaggio di quelle della Repubblica federale. Inoltre il fatto che la Germania unificata assuma le caratteristiche di un'economia dualista rende il governo tedesco più attento al richiamo alla solidarietà comunitaria. Praticamente tutta l'attuale Germania dell'Est diventerà una "regione assistita" dalla CE, beneficiaria degli stessi sostegni finanziari previsti per le tradizionali regioni meno prospere della Comunità.

Dal Consiglio europeo di Strasburgo del dicembre '89 è venuto un duplice messaggio. Il primo è che l'unità tedesca non modifica i dati di fondo del contratto comunitario ed è compatibile con gli obiettivi dell'integrazione europea. Il secondo messaggio sottolinea che la politica di unificazione tedesca deve essere parte integrante della politica europea, eliminando ogni rischio di una "via solitaria" tedesca.

Il problema reale in effetti non è tanto quello di un'eventuale disimpegno tedesco dalla CE ma di assicurarsi la sincronizzazione tra il processo che porterà le due Germanie a integrarsi e tra questo stesso processo e l'integrazione comunitaria. Per la Comunità in fondo la "questione tedesca" non si esaurisce nel momento in cui la Germania ritrova la sua unità nazionale ma nasce proprio in quel momento. La motivazione di alcune reazioni negative dei partner sta proprio nella consapevolezza della partita che si apre intorno a nuovi equilibri economici, alla direzione che deve prendere la costruzione europea, alla capacità in sostanza di governare il processo integrativo conformandolo alle esigenze e agli interessi di questo o quel gruppo di paesi. Una competizione di leadership molto più dura rispetto al passato il cui esito può essere tanto la "germanizzazione" della CE che l'europeizzazione della Germania.

3. 1. 2. L'accelerazione dell'Unione economica e monetaria.

Alla fine del 1975 il Rapporto Tindemans giungeva alla conclusione che "non vi è un vero consenso politico per realizzare una politica economica e monetaria comune, verosimilmente perché non esiste una reciproca fiducia, sufficiente per trasferire a organi comuni di gestione le competenze che sarebbe indispensabile conferire loro".(3) Se oggi si può dire vi sia questa fiducia ciò è dovuto principalmente alla credibilità raggiunta dallo Sme. Creato come sostituto al ruolo regolatore del dollaro dopo la crisi petrolifera del 1974 e per assicurare la stabilità nei rapporti di cambio che "il serpente" non era riuscito a garantire, lo Sme ha raggiunto l'obiettivo di realizzare la stabilità delle valute europee attraverso la progressiva convergenza delle economie dei paesi membri. Il consolidarsi dello Sme, la crescita dal basso del ruolo dell'Ecu, l'interesse delle imprese al governo della moneta nel mercato unico hanno fatto riaprire il negoziato tra i Dodici intorno al progetto di Unione economica e

monetaria nella versione delineata dal rapporto Delors dell'aprile '89.

Per quanto non considerato vincolante dai governi, il rapporto Delors è stato approvato nelle sue linee essenziali dal Consiglio europeo di Madrid del giugno 1989 perché imperniato su due obiettivi: la politica di stabilità dei prezzi e la creazione di un organismo comune delle banche centrali a carattere federale, non vincolato a direttive politiche - sul modello della Bundesbank - obiettivi entrambi sostenuti dal governo tedesco. Si è così creata un'alleanza de facto Kohl-Delors che è stata all'origine dei passi avanti compiuti negli ultimi tempi sul terreno della costruzione monetaria europea.

La discussione in sede comunitaria ha evidenziato la contrapposizione tra la Gran Bretagna, contraria a modifiche istituzionali comportanti una cessione di sovranità in campo monetario, e gli altri paesi membri. La presidenza spagnola e quella francese sono però riuscite nel corso del 1989 a far passare la decisione politica di una conferenza intergovernativa per una revisione dei Trattati che definisca le competenze monetarie che devono essere trasferite dal livello nazionale a quello comunitario.

Ai lavori di questa conferenza - la cui convocazione è stata fissata a conclusione del semestre italiano di presidenza della Comunità - il Consiglio europeo straordinario di Dublino del 28 aprile ha posto un termine preciso di scadenza: entro il 1992. Un'accelerazione dei tempi che è stata imposta dalla necessità di seguire il ritmo impresso dal cancelliere Kohl all'unità monetaria intertedesca che, rovesciando le priorità, si realizzerà ormai prima di quella europea. Alla stessa logica di accelerazione per fissare all'Europa la Germania unita risponde la decisione di un approfondimento dell'integrazione politica. Il dilemma sull'opportunità di convocare una o due conferenze (una sulle tappe finali dell'Uem e una sulla riforma complessiva dei Trattati) è stato risolto positivamente proprio per legare in un unico "pacchetto" l'Uem e l'Unione politica. Essendo Bonn più interessata all'Unione politica poiché ha bisogno della copertura politica dell'Europa per portare a compimento l'unità nazionale tedesca, nel parallelismo tra le due conferenze - che a Dublino si è deciso concludano i loro lavori entro le stesse scadenze - si è visto il modo migliore per assicurare il successo dell'Uem.

Preoccupato più del calendario elettorale delle due Germanie che delle scadenze comunitarie, Kohl ha respinto in febbraio la proposta di Mitterrand di anticipare la conferenza intergovernativa sull'Uem, che avrebbe dato un segnale importante della volontà politica di andare avanti nell'integrazione economica e monetaria dell'Europa. È chiaro che il governo di Bonn non intende rinunciare alla possibilità di porre condizioni alla sua partecipazione all'unità monetaria europea. E in questo senso possono essere interpretate le dichiarazioni del vice-presidente della Bundesbank Schlesinger secondo il quale costruire due unioni monetarie contemporaneamente potrebbe essere "troppo" per la stabilità del marco.

Proprio l'accresciuto interesse a una moneta europea stabile rilancia però la moneta unica europea. Se è evidente che la politica monetaria europea non può che

adattarsi ai requisiti di rigore di quella tedesca, con l'impossibilità per la Banca centrale europea di essere chiamata a creare moneta per finanziare disavanzi pubblici dei paesi membri, le incognite che pesano sui costi dell'unità monetaria tedesca - con gli inevitabili contraccolpi sul marco - consigliano di puntare sull'Ecu come moneta perno del sistema. In questo senso va il rapporto Christophersen presentato dalla Commissione a fine marzo '90 ai ministri delle finanze della Comunità a integrazione del Rapporto Delors.(4) Per centrare l'obiettivo di una piena unificazione monetaria a livello europeo la Commissione suggerisce anche rispetto al Piano Delors un approccio più flessibile, che rispetti maggiormente il principio di sussidiarietà lasciando agli stati membri più ampi margini di manovra nelle politiche economiche. Un'ipotesi respinta dai tedeschi di "ieri", ma che oggi forse corrisponde meglio anche ai loro interessi.

La tendenza a scegliere la decentralizzazione nella politica economica unita al fatto che le modalità di decisione e le regole di voto (unanimità) previste in base ai Trattati di Roma si fermino al livello della cooperazione volontaria fa però sorgere dubbi sulla possibilità di compiere progressi nella convergenza economica dei paesi membri e rende più difficile fare dell'Unione economica l'indispensabile supporto dell'unione monetaria. Anche perché alcuni stati membri (la Rft) rifiutano ogni automatismo nel passaggio da una tappa all'altra. Si fa pertanto evidente lo stretto legame esistente tra le due conferenze intergovernative, che poggiano l'una sull'altra. La volontà di andare avanti sul terreno delle riforme istituzionali è l'interfaccia della volontà di realizzare l'Uem e viceversa. Anche se rimane il problema di trovare regole più flessibili per la politica economica (soprattutto nel campo della politica di bilancio e fiscale) rispetto a quella monetaria.

La speranza che l'Unione economica potesse essere sganciata da quella monetaria ha però ricevuto un duro colpo a seguito dello scoppio della crisi del Golfo. Quest'ultima infatti ha rafforzato l'esigenza di ricorrere - come sostenuto nel Rapporto Delors - a uno stretto parallelismo nel cammino verso il rafforzamento dell'integrazione monetaria e in quello della convergenza delle economie dei Dodici. L'unione economica costituisce lo strumento necessario per favorire l'avvicinamento e il superamento delle divergenze nei risultati economici degli stati membri. Acquista quindi un'accresciuta importanza la fase uno dell'Uem, con i suoi impegni a definire obiettivi comuni e uno stretto coordinamento delle politiche economiche a livello comunitario.

Alla fonte d'incertezza interna all'Europa - contraccolpi negativi legati alla costosa e delicata realizzazione dell'unità intertedesca - si è aggiunta la crisi del Golfo persico. Crisi che modifica le condizioni e le prospettive dell'unificazione monetaria europea, non la sua necessità per l'Europa. Alla quale non basta più l'ombrello protettivo del mercato unico (del quale d'altronde come sottolineato dalla Commissione CE la moneta unica è il complemento naturale) per evitare di essere spinta di nuovo in una fase recessiva e di rallentamento della dinamica integrativa. La stabilità assicurata dallo Sme e una politica monetaria concordata a livello europeo possono

attutire considerevolmente le ripercussioni negative del terzo "oil shock", evitando di ripetere gli errori del passato. L'impatto sulle economie dei paesi membri della crisi del Golfo ha però restituito argomenti e pretesti alla Bundesbank per sostenere la vecchia tesi che sia necessaria una maggior convergenza delle economie dei Dodici - soprattutto tassi di inflazione più omogenei - prima di procedere a progressi sostanziali verso l'unità monetaria. Si è confermato comunque negli ultimi tempi in Germania un atteggiamento, già emerso in passato, più favorevole da parte del governo rispetto alla Bundesbank verso l'Uem in generale e la Banca centrale europea in particolare. Kohl ha tra l'altro mostrato di condividere la posizione di Delors che l'indipendenza di Eurofed richieda come contropartita democratica un controllo da parte del Parlamento europeo.

Resta da vedere se anche per l'unificazione monetaria europea il governo federale vorrà - o potrà - scavalcare le raccomandazioni della Bundesbank. Se cioè in materia di gestione monetaria prevarrà lo stesso predominio delle ragioni politiche sulle motivazioni economiche che ha portato alla rapida realizzazione dell'unione monetaria interna tedesca. Il rischio che la politica europea finisca per essere penalizzata non va sottovalutato. Due considerazioni però sono possibili. La prima porta a rilevare che le autorità tedesche, dopo avere rovesciato per l'unità intertedesca la loro posizione tradizionale secondo la quale l'unificazione monetaria deve avvenire a "coronamento" di un processo di coordinamento economico, avranno più difficoltà a negare il ruolo motore della moneta anche per l'unificazione europea. La seconda considerazione parte invece dal fatto che l'economia della Germania - impegnata nell'enorme sforzo di assorbire i ritardi della Rdt - assumerà un andamento più vicino alla media europea rendendo così più vicina anche l'auspicata convergenza delle economie europee.

Alcuni importanti passi necessari per entrare, con la prima tappa, in una fase di pre-Unione monetaria sono stati in gran parte compiuti: Francia e Italia hanno completato la liberalizzazione dei capitali, la Spagna ha aderito al meccanismo di cambio dello Sme, l'Italia è entrata nella "banda stretta". Il fatto che il 1 luglio 1990 siano state avviate contemporaneamente l'unione monetaria intertedesca e la prima fase dell'Unione monetaria europea - basata ancora sul coordinamento volontario - può essere positivo per il progredire della cooperazione monetaria europea se da parte tedesca sarà accettata una sorveglianza multilaterale in ambito comunitario sulle decisioni relative alla fusione monetaria e economica delle due Germanie. Solo allora sarà possibile dire se sono fondati o no i timori che gli eventi monetari tedeschi rallentino il cammino verso la Banca centrale europea e la moneta unica. Ad aumentare i timori di un rallentamento verso l'unità monetaria europea ha contribuito anche la controproposta inglese ("Ecu forte" che si affianca alle monete nazionali e creazione di un Fondo monetario europeo) presentata nel giugno 1990 dal Cancelliere dello Scacchiere Major, principalmente come un tentativo di prendere tempo e evitare l'isolamento di Londra nel negoziato monetario. Ad agitare le acque del dibattito

intorno all'unione monetaria non è stata però tanto la proposta inglese, accolta con favore poiché rappresenta pur sempre un passo avanti rispetto alla precedente posizione di chiusura della Gran Bretagna e considerata un'opzione possibile nella fase di transizione prima di arrivare alla moneta unica, non certo un'alternativa praticabile rispetto al Piano Delors. Quanto piuttosto alcune dichiarazioni rilasciate sempre a metà giugno dal governatore della Bundesbank Poehl, relative alla possibilità di un'integrazione monetaria parziale, solo tra alcuni paesi con dati economico-finanziari omogenei. A ben guardare con il suo avvertimento Poehl non ha voluto tanto prefigurare un'ipotesi di integrazione a due velocità ma sottolineare l'eventualità di andare avanti comunque con l'Uem, anche se non tutti i Dodici saranno in grado di sottoscrivere subito le discipline imposte dalla cooperazione europea. Purchè si vada avanti con una concezione di fondo che rispecchi i capisaldi della Bundesbank.

Quella di una partenza verso l'Uem a ranghi non completi è d'altro canto un'eventualità prevista sia dal Parlamento europeo, che sostiene la possibilità di progredire "tra quelli che lo vorranno", che dalla Commissione, il cui presidente Delors si è peraltro impegnato a ricercare il più ampio consenso possibile sulle sue proposte. Il rapporto approvato dall'esecutivo comunitario il 21 agosto 1990 come base di discussione delle riunioni del Consiglio Ecofin che devono definire il mandato della conferenza intergovernativa di fine anno prevede una seconda fase molto breve, a partire dal gennaio 1993. Ma fa esplicito riferimento al fatto che "una certa flessibilità potrebbe essere applicata alla data nella quale certi stati membri si unirebbero a tutte le transazioni della tappa 3". (5) Nel momento in cui la CE vuole essere fattore di stabilità e perno della riagggregazione dell'Europa proporre un modello disaggregato, a due velocità, contiene una contraddizione che rappresenta un grave punto di debolezza. Un segnale di frammentazione sul piano economico è certamente in contrasto con la ripetuta affermazione della volontà di esprimere una capacità d'azione comune e un profilo politico unitario nel nuovo sistema di relazioni internazionali.

3. 1. 3. Il rafforzamento della politica estera e di sicurezza dei Dodici.

La capacità d'azione internazionale della Comunità si scontra con i limiti dei meccanismi attuali della Cpe, e dal presidente della Commissione Delors per primo è venuto il 17 gennaio 1990 l'invito ai Dodici a cambiarne "lo stile e il ritmo". Delors ha indicato un'attiva partecipazione comunitaria, quindi una linea d'azione comune dei Dodici, alla Csce come primo test della volontà di rafforzare la Cpe. Una proposta che ha avuto l'appoggio del Cancelliere Kohl, il quale si è anche dichiarato favorevole a fare della Comunità l'elemento motore del processo della Csce, il nucleo centrale della Confederazione europea proposta da Mitterrand. Per dare sostanza alla sua identità politica esterna e contribuire in quanto tale allo sviluppo della Csce il principale problema che la CE si trova di fronte è quello della "comunitarizzazione" della Cpe. La revisione delle regole della Cpe è del resto un obiettivo iscritto nell'Atto unico, che

acquista adesso maggiore urgenza rispetto alla sua scadenza naturale del luglio 1992.

La proposta lanciata da Kohl e Mitterrand in aprile di "definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune" indica la volontà di riprendere l'iniziativa in materia di cooperazione politica anche nel campo della sicurezza come elemento necessario di una più stretta integrazione. Il Consiglio europeo di Dublino del 28 aprile non è andato al di là di un rinnovato interesse per i temi più generali della sicurezza limitandosi per il resto a ribadire - come già fa l'Atto unico - la necessità di assicurare la coerenza dell'azione esterna della Comunità. Poco per considerare riaperto il dibattito su un "polo europeo" in grado di identificare e eventualmente difendere i propri interessi comuni. Dibattito che ancora prima del precipitare degli eventi nell'Europa centro-orientale aveva registrato una battuta d'arresto, in attesa di maggior chiarezza nell'assetto delle relazioni intereuropee.

Riprendendo l'iniziativa in questo campo, alla vigilia dell'incontro con Bush a Key Largo Mitterrand ha parlato della necessità di "una difesa il cui asse europeo sia ben preciso". Il che può voler dire sia maggior responsabilità nella Nato in quanto europei sia ampliare l'attuale cooperazione militare franco-tedesca (brigata mista, cooperazione nell'industria militare) servendosi magari dell'Ueo come contesto politico militare per la difesa comune. Ogni discussione sulla sicurezza europea è stata comunque condizionata dalla soluzione del problema della collocazione politico-militare della Germania unita. L'accettazione da parte sovietica dell'appartenenza del nuovo stato tedesco alla Nato pone il problema non solo di ridefinire ruolo e obiettivi dell'Alleanza atlantica ma anche dei rapporti tra la CE e una Nato che si avvia verso uno sviluppo soprattutto politico. Su un collegamento istituzionale tra la CE e la Nato per le questioni politiche - sollecitato anche dall'ex-segretario di Stato Kissinger - può essere costruito un rapporto chiave per il futuro europeo.

Il fatto che le questioni della sicurezza taglino trasversalmente più di un foro di discussione (CE, Nato, Ueo, Csce) rende certamente più difficile definire un preciso legame tra costruzione europea e organizzazione della sicurezza. Su questo terreno i paesi della CE rivelano di volersi muovere con molta prudenza, puntando soprattutto sullo sviluppo della Csce. Il Consiglio europeo di aprile ha sposato la tesi dell'istituzionalizzazione della Csce (riunioni periodiche, creazione di un segretariato permanente) senza avere chiarito il rapporto tra il forum paneuropeo e le altre strutture di cooperazione occidentale in materia di sicurezza. Dublino 2 in giugno ha rilanciato ancora i compiti della Csce, e al vertice convocato a Parigi il 19 novembre 1990 i capi di governo dei Dodici hanno assegnato la definizione di funzioni sempre più concrete per la Csce, impegnandosi a assicurare un'efficace presenza comunitaria e una posizione comune su tutti i problemi. Va tuttavia notato che la scelta di rafforzare il processo della Csce dando vita a organismi paneuropei permanenti comporta anche il rischio che un più ampio quadro di cooperazione economica a 35 finisca per rivelarsi - come mette in guardia Delors - alternativo e non complementare all'integrazione a dodici. La partecipazione alla Csce deve cioè rivelarsi utile alla

costruzione comunitaria oltre che alla distensione.

La Comunità si trova di fronte a un quesito cruciale: se discutere la dimensione sicurezza nella sua globalità - includendo quindi anche gli aspetti militari - o se invece fare proprio dell'assenza della dimensione militare la miglior credenziale per poter essere il fulcro di uno spazio economico che tende ormai a superare l'ambito dei dodici paesi che hanno dato il via all'operazione "mercato unico". Nel momento in cui nel cuore dell'Europa diminuisce la componente militare della sicurezza e cresce l'importanza degli aspetti economici nelle relazioni internazionali, una Comunità chiamata a essere il veicolo della trasformazione economica, sociale, politica dell'Est europeo potrebbe scoprire di avere nell'assenza della dimensione militare un importante "atout" diplomatico. Tanto più che lo strumento economico è anch'esso un elemento della sicurezza.

Al termine del Consiglio europeo di Dublino in giugno Mitterrand ha dichiarato che "a gettare le fondamenta del nuovo edificio europeo saranno le scelte di politica estera e di sicurezza" (6). Le mosse successive della CE confermano solo in parte una volontà di consolidamento della cooperazione europea. La dichiarazione Nato di Londra, il vertice di Houston hanno fatto emergere un atteggiamento unitario dei partner europei, atteggiamento che ha contribuito al riconoscimento da parte americana dell'autonomia della CE a andare avanti con la decisione presa a Dublino di studiare le modalità di un aiuto finanziario a Gorbaciov. L'attacco iracheno al Kuwait se da una parte ha fatto uscire la Cpe da una fase stagnante, dall'altra ha messo in evidenza la mancanza di cooperazione tra i Dodici sui temi della sicurezza e l'importanza di un rafforzamento della Cpe. I cui meccanismi nel complesso hanno dato buona prova: le decisioni sull'embargo commerciale e militare nei confronti dell'Iraq, così come gli aiuti comunitari decisi verso i paesi più colpiti dalla crisi del Golfo (Turchia, Egitto, Giordania), rappresentano indubbiamente una dimostrazione di coerenza tra gli aspetti economici e quelli politici dell'azione internazionale della CE. Risultato incoraggiante è anche l'atteggiamento unitario sul problema degli ostaggi e contro la chiusura delle ambasciate in Kuwait. Ma la semplice copertura politica data dalla CE alla decisione presa in sede Ueo di inviare unità navali nel Golfo non corrisponde certamente al livello delle ambizioni di unità politica proclamate negli ultimi tempi dai Dodici. La scelta di coordinare l'azione militare nell'ambito Ueo rappresenta inoltre più la riluttanza a subordinarsi a un'autorità sovranazionale che una riaffermazione della validità di questo organismo. Divisa sull'azione militare al di fuori dell'ombrello delle Nazioni unite, con diversi livelli d'impegno sul campo nel sostenere l'embargo, l'Europa è sì presente nel Golfo ma marginale. Per costruire la dimensione sicurezza nella CE e gli strumenti necessari per applicarla non si tratta tanto di vincere riserve procedurali quanto di essere disposti a consistenti trasferimenti di sovranità in materia di politica estera e di difesa.

3. 1. 4. La riforma del bilancio

L'apertura all'Est solleva inevitabilmente un problema di mobilitazione di risorse. Le politiche di sviluppo comunitarie e i relativi strumenti finanziari hanno consentito nella seconda metà degli anni '80 una parziale riduzione delle distanze che separano le regioni più favorite da quelle più deboli della CE. Ma nelle sue dimensioni attuali il bilancio della Comunità ha una capacità di riequilibrio limitata nell'ambito dei Dodici e certamente inadeguata a sostenere le azioni a favore dei paesi dell'Est. Su sollecitazione del Parlamento europeo è stata riconosciuta l'esigenza di modificare le prospettive finanziarie per il periodo 1990-1992 in modo da poter fronteggiare gli effetti sulle politiche comunitarie dell'unificazione tedesca e evitare che l'attività comunitaria si trovi bloccata come nel 1987.

Dopo che Delors ha auspicato un "nuovo febbraio 1988" per affrontare le crescenti responsabilità esterne della CE, in febbraio anche la Commissione ha chiesto la revisione del bilancio comunitario, che supera di poco l'1% del Pnl degli stati membri. Un vero dibattito politico su questi temi - per elaborare quello che potrebbe essere un nuovo Rapporto McDougall - non si è però ancora aperto. Un ritardo preoccupante perché uno sforzo finanziario maggiore è necessario oggi non solo per ragioni di riequilibrio interno ma perché la CE si fa carico di nuove e considerevoli responsabilità esterne, che dovrebbero comportare risorse comunitarie aggiuntive anche per evitare che le operazioni economiche e finanziarie nell'Est europeo avvengano su base strettamente nazionale.

Per quanto sia difficile valutare fin da ora i bisogni finanziari della CE è certo che l'aumento delle spese comunitarie deve comportare anche un aumento delle risorse del bilancio. La Commissione sembra contare sul fatto che lo stesso supplemento di crescita per l'insieme della Comunità provocato dalla crescita della domanda tedesca si tradurrà comunque in ulteriori entrate. Importante a questo riguardo è anche il suggerimento della Commissione - che solleva non pochi problemi - di introdurre al più presto l'Iva nella Rdt per poter ricalcolare il contributo tedesco al bilancio della Comunità. La scelta attuata dalla Commissione nel presentare il bilancio per il 1991 di differire la quantificazione delle implicazioni contabili della questione tedesca e degli aiuti all'Urss contiene inoltre il rischio di uno scontro con il Parlamento europeo. Il quale si vede privato della possibilità di influire sull'insieme delle spese della CE e quindi sulle sue politiche.

3. 2. Le sfide esterne alla "fortezza europea".

La scadenza del 1992 ha suscitato oltre i confini comunitari due reazioni opposte. Da un lato ha generato da parte di alcuni partner commerciali l'accusa alla Comunità di volersi trasformare in una "fortezza" chiusa, lasciando trasparire il timore di un orientamento più protezionista dell'Europa post-1992. Dall'altro lato ha fatto

aumentare le richieste di adesione alla Comunità e le domande di associazione più stretta.

La difficoltà stessa di attuare il protezionismo come strategia collettiva porta in realtà la CE - che ha coniato lo slogan non Europa Fortezza ma Europa partner - ad aprirsi. La creazione di un mercato unico aumenterà in effetti la competitività europea, mutando i tradizionali rapporti di forza tra i protagonisti dell'economia mondiale. Questo porta l'Europa a essere una regione più difficile da conquistare ma non necessariamente più protetta. O almeno protetta quanto gli Stati Uniti. I quali, come altri partner commerciali, mentre chiedono alla CE di essere aperta all'export stanno molto attenti a non fare altrettanto e solo con fatica stanno adesso uscendo dalla visione di un'Europa fortezza che esiste forse più nella loro cattiva coscienza che nella realtà. Un rapporto della CE presentato in aprile non manca di sottolineare come gli Stati Uniti non siano estranei alle barriere al commercio, che criticano negli altri paesi.

Un'Europa chiusa non sarebbe certamente una risposta valida all'interdipendenza economica e alla "competizione globale" del futuro. Proprio nei rapporti con l'Europa dell'Est è inoltre destinata a svilupparsi ancora la strategia avviata dalla CE di gestire le relazioni economiche a livello di gruppo. Una maggiore integrazione tra le strutture economiche dell'Est e dell'Ovest dell'Europa appare del resto come un passaggio obbligato per competere con aree commercialmente ed economicamente integrate come l'area nord-americana e quella del Pacifico. Le opportunità che si aprono nell'Europa dell'Est rappresentano una grande occasione per rafforzare il peso internazionale della CE nel sistema multilaterale degli scambi. Ciò richiede sia un maggior grado di "comunitarizzazione" delle politiche commerciali esterne degli stati membri - quindi una prospettiva integrazionista e non tante Ostpolitik nazionali competitive - che capacità di uscire da una visione eccessivamente "eurocentrica" nell'affrontare questioni che hanno una dimensione globale e non esclusivamente europea.

La consapevolezza che l'Europa non si esaurisce nella formula a Dodici e la necessità di trovare formule alternative all'adesione ha fatto nascere la teoria di un'Europa a cerchi concentrici, teoria sostenuta soprattutto dal presidente della Commissione Delors. Secondo il quale questa ipotesi a tre cerchi dovrebbe comprendere nel primo cerchio i Dodici, nel secondo - con un rapporto di superassociazione - i paesi dell'Efta e quelli dell'Est, nel terzo le nazioni nord africane. Molte sono però le incognite sulla possibilità di realizzazione della teoria dei cerchi concentrici, che si scontra con la difficoltà pratica a mettere a punto meccanismi di codecisione. Come risolvere il problema della formazione di decisioni che dovrebbero condizionare i paesi che si trovano nei cerchi concentrici senza che questi possano veramente parteciparvi? L'impasse nelle trattative CE-Efta proprio per il rifiuto opposto dalla CE alla richiesta dell'Efta di partecipare all'iter decisionale comunitario pur stando fuori dalle strutture istituzionali della CE mette implicitamente in discussione la validità di questa teoria.

3. 2. 1. Le relazioni tra la CE e l'Europa centro-orientale.

- L'integrazione della Rdt.

La Germania dell'Est costituisce "un caso a parte" in quanto destinata a seguire un'evoluzione particolare, non basata sull'art. 237 del trattato CE e su un negoziato riguardante condizioni di adesione. In un documento presentato in aprile al Consiglio europeo la Commissione ha diviso in tre fasi il processo di adesione della Germania orientale alla CE: due fasi transitorie per adattare progressivamente la Rdt alle norme e alle politiche comunitarie e una terza fase, definitiva, con la piena integrazione. L'impostazione di fondo era quella di coinvolgere il più presto possibile la Germania orientale nella dinamica comunitaria per attenuare i rischi di un'unificazione gestita in chiave nazionale. Il documento della Commissione sull'unificazione tedesca - che deve essere accolta "calorosamente e senza riserve" - sottolineava quindi la necessità di associare fin dall'inizio le istanze comunitarie al processo di unificazione tedesca, attraverso una stretta concertazione tra le istituzioni della CE e i governi di Bonn e Berlino. Un punto che al Consiglio europeo di aprile è stato acquisito, anche se nel comunicato finale si afferma solo che nel periodo precedente l'unificazione il Governo federale "terrà pienamente informata la Comunità di tutte le relative misure discusse e convenute dalle autorità delle due Germanie al fine di armonizzare le rispettive politiche e legislazioni".

Un impegno che è stato sostanzialmente rispettato. Su tempi accelerati per l'unità tedesca e quindi su un rapido ingresso della parte orientale della Germania nella CE si è delineata una convergenza di posizioni tra Kohl e Delors. Dal punto di vista strettamente comunitario vi era d'altronde un evidente interesse a non vedere prolungato nel tempo il riavvicinamento intertedesco. Ciò avrebbe significato infatti ritardare il momento in cui la questione tedesca diventa effettivamente questione comunitaria, con poteri e possibilità di influire su decisioni che peseranno sulla nuova partecipazione tedesca alla CE.

La necessità di diluire nel tempo l'impatto con gli obblighi derivanti dalla piena partecipazione della Rdt alla CE ha creato il problema delle regole da approvare per un'integrazione senza traumi. La Commissione è riuscita a seguire il ritmo degli avvenimenti e a presentare in tempi stretti il complesso pacchetto di misure necessarie per adattare il diritto comunitario e predisporre le norme transitorie, soprattutto per il settore agricolo e l'ambiente. Grazie a un accordo tra le istituzioni, la macchina legislativa comunitaria, con un "forcing" nell'attuazione della procedura di doppia lettura tra Consiglio e Parlamento, si è impegnata a essere pronta all'appuntamento storico del 3 ottobre 1990 e a riuscire nell'impresa di assorbire un paese che viene dal Comecon.

Per evitare un possibile conflitto tra l'unificazione tedesca e il completamento del mercato interno europeo, la Commissione ha sottolineato già nel documento presentato in aprile sia l'opportunità di "limitare per quanto è possibile disposizioni e

deroghe transitorie nel settore del mercato interno dopo il 1 gennaio 1993", sia l'importanza di garantire, nel quadro del processo di liberalizzazione, la parità di accesso al mercato della Rdt per tutti gli altri partner comunitari. A Dublino è stata riconosciuta la necessità di tenere conto di tutti gli interessi in gioco - e dell' "acquis communautaire" - e di limitare le misure transitorie "allo stretto necessario".

La piena integrazione della Rdt nella CE a un ritmo accelerato, porta certamente con sé non pochi problemi. Tra questi vi è anche quello di riorientare il sistema delle relazioni commerciali della Germania orientale, sbilanciato per il 65% verso il Comecon (il 40% verso la sola Unione Sovietica). Relazioni che la Commissione ha proposto di mantenere fino alla fine del 1991.

Quanto alle conseguenze finanziarie dell'unificazione tedesca per la Comunità, il documento approvato il 21 agosto dalla Commissione ha valutato che a fronte di una spesa annuale per il periodo 1991-1993 prevista in 2 miliardi di Ecu, l'aumento di 1,5 miliardi all'anno nei contributi tedeschi si traduce in una spesa effettiva di 500 miliardi annui. La Commissione ha voluto comunque evitare di portare su un piano contabile la questione dell'allargamento tedesco. Anche perché la cosa più importante è che il governo tedesco si faccia carico del costo della riconversione dell'industria tedesco-orientale.

- Accordi di associazione.

L'orientamento che sembra ispirare sia l'atteggiamento dei Dodici che delle istituzioni comunitarie - e che sta dietro la proposta Delors dei contratti di associazione "riveduti" - è quello di ritenere che gli obiettivi perseguiti dai paesi che guardano all'integrazione con l'Occidente - stabilità politica e garanzia del futuro - possano essere raggiunti attraverso altre forme di relazioni che non siano l'adesione vera e propria. Questo non significa ovviamente che si debba ricorrere a veti alla De Gaulle ma invece elaborare una formula flessibile di associazione, con strumenti anche di dialogo politico. Al Consiglio europeo di Dublino la Commissione ha proposto di creare un contesto di associazione comune per modulare poi il contenuto degli accordi in funzione delle esigenze di ogni paese. Gli accordi di associazione tenderanno a realizzare a tappe la libertà degli scambi e comporteranno una maggior cooperazione economica in numerosi settori. Per poter passare dalla cooperazione all'associazione è stato però stabilito un nesso ben preciso con l'introduzione del pluralismo politico e dell'economia di mercato da parte dei paesi dell'Est. Tra i quali viene in pratica creato un secondo "caso speciale" perché le relazioni con l'Unione Sovietica, che si riconosce pongono interrogativi "specifici", devono per la Commissione essere "studiate con la massima attenzione".

La vera sfida per la CE consiste non tanto nel varare una politica di aiuti e collaborazione ma nell'avere una visione strategica in grado di coordinare i vari livelli sui quali essa si muove: l'aiuto del gruppo dei 24 dell'Ocse, la cooperazione finanziaria attraverso la nuova Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, i

programmi in materia di formazione professionale, gli accordi di associazione con i singoli paesi dell'Est. Per la Comunità si tratta di elaborare un disegno coerente e autenticamente cooperativo che riesca a fare dell'Est un partner per l'Occidente.

Dal canto loro alcuni paesi dell'Europa centro-orientale stanno cercando di dare vita a accordi di solidarietà interregionale. Non tanto per inseguire il mito della MittelEuropa ma per creare un tessuto economico comune e coordinare anche le loro posizioni in vista dei negoziati con la CE. La Comunità, che ormai da anni attua con successo una politica "group to group" con raggruppamenti di paesi omogenei, non può che incoraggiare queste intese e tutto quanto porti a un "soft-landing" verso la CE. Così come andrà rivitalizzato in qualche modo l'accordo con un Comecon profondamente riformato, che non sia più supporto dell'egemonia politico-economica dell'Urss. Comecon che però è destinato a rimanere in vita per scambi di prodotti altrimenti privi di sbocco sui mercati occidentali. L'accordo CE/Comecon va quindi ripensato in modo da farne uno strumento per conciliare l'avvicinamento dei paesi dell'Est alla CE con i vincoli intra-Comecon e per attivare una cooperazione multilaterale per affrontare problemi comuni in alcuni settori specifici.

Un modo nuovo di impostare il sostegno economico all'Urss e ai paesi dell'Est europeo è stato suggerito al Consiglio europeo di Dublino del 25-26 giugno dall'Olanda, con la proposta di creare una rete energetica europea. Una Comunità paneuropea dell'energia, dall'Atlantico agli Urali, con la quale ottenere in pratica l'accesso alle risorse energetiche dell'Urss in cambio del trasferimento di tecnologie e capitali all'Est. Una proposta che dopo lo scoppio della crisi mediorientale che ha confermato la fragilità energetica europea - e il settore dell'energia è escluso dall'obiettivo 1992 - acquista maggior rilievo e interesse. Anche per i paesi dell'Est (Ungheria, Polonia, Cecoslovacchia) che sono particolarmente penalizzati da questa nuova crisi energetica.

3. 2. 2. I rapporti con gli Stati Uniti.

Il tema della istituzionalizzazione dei rapporti euro-americani non è nuovo, dato che è dal mancato "anno dell'Europa" che se ne parla. Il collegamento attraverso la cooperazione politica europea basato sulla "formula Gymnich", approvata nel 1974, e consistente nell'affidare alla presidenza comunitaria di turno l'incarico di condurre consultazioni informali, non si è rivelato un canale efficace per discussioni politiche con Washington.

L'intenzione manifestata dall'amministrazione Bush di dare una nuova dimensione istituzionale alla politica americana verso la CE si iscrive nel contesto della politica tendente a salvaguardare le attuali strutture della cooperazione occidentale e a riconoscere il ruolo speciale della CE nel sostenere le riforme dell'Europa dell'Est. Nel suo discorso al Press Club di Berlino il 12 dicembre 1989 il Segretario di Stato americano Baker ha proposto di realizzare - anche sotto forma di un trattato - "un insieme notevolmente rafforzato di legami istituzionali e consultivi". Si è per ora

preferito un approccio più pragmatico, di tipo procedurale, che consente però di aprire un nuovo canale di comunicazione istituzionale tra Comunità e Stati Uniti. Da parte europea non si è voluta in pratica incoraggiare una forma di consultazione che dia agli Stati Uniti modo di intervenire nelle decisioni legate all'obiettivo 1992.

La richiesta di Baker di creare un'interazione Stati Uniti/CE contiene anche il riconoscimento delle preoccupazioni con cui il mondo economico americano guarda all'Europa post 1992. Gli americani vogliono evitare il ripetersi con la CE di relazioni bilaterali competitive e tendenzialmente conflittuali come avviene con il Giappone.

Una cooperazione euroatlantica più approfondita, che porti alla definizione di una comune politica occidentale, è certamente auspicabile, anche perché in passato gli americani hanno sempre mostrato di preferire consultazioni bilaterali con gli alleati piuttosto che dialogare con un singolo rappresentante della CE. Il nuovo atteggiamento dell'amministrazione americana rappresenta quindi un segnale positivo soprattutto se significa che gli Stati Uniti sono entrati definitivamente nel post-isolazionismo. Si ha però l'impressione che per quanto auspicato il ruolo politico più accentuato della CE non cessi di essere temuto. Alcuni atteggiamenti contraddittori americani - per esempio sul ruolo dell'Ecu nel corso delle trattative per la Berd - mostrano che in fondo Washington teme il fatto che la distensione restituisce autonomia agli europei. Il collegamento più stretto con la CE è espressione del tentativo di assicurarsi comunque - anche al di fuori del canale tradizionale della Nato - di avere voce in capitolo nella definizione degli assetti interni europei e di mantenere forte l'influenza americana in Europa.

Come dimostrazione dell'impegno a cercare una cooperazione sempre più stretta con gli Stati Uniti i Dodici hanno lanciato in giugno a Dublino l'ipotesi di una dichiarazione transatlantica. La cui redazione dopo lo scoppio della crisi nel golfo è diventata più problematica. Vista dagli Stati Uniti anche come un'occasione per smentire un declino del ruolo americano nel mondo occidentale, la crisi ha riportato a un clima di tensione le relazioni tra europei e americani, che rimproverano agli alleati una solidarietà politica troppo sfilacciata e di prendere le distanze di fronte alla richiesta di partecipare allo sforzo bellico statunitense. Paradossalmente una maggiore attenzione verso il ruolo politico europeo è venuta da Mosca, con la proposta rivolta alla CE - e da questa in linea di massima accettata - di una dichiarazione congiunta sul Golfo. I sovietici mostrano così di avere una politica europea, di avere ben compreso che si è aperta dopo i grandi mutamenti dell'89 la partita per la leadership politica dell'Europa e si muovono con abilità maggiore rispetto agli Stati Uniti. Che sembrano invece dare per scontata la loro leadership sugli alleati, ai quali non sanno offrire un vero rapporto di partnership. Lo stesso presidente Bush ha dichiarato in giugno in un'intervista a alcuni quotidiani europei di volere "un nuovo atlantismo con la CE" ma di non avere ancora "un disegno preciso data l'enorme importanza economica oltre che politica che la CE ha per noi"(7). Dove sembra quasi di leggere tra le righe che cedimenti europei in campo economico potrebbero essere

comunitaria le hanno però insegnato i grandi vantaggi che l'abile diplomazia britannica può ottenere negoziando dall'interno della Comunità. Si spiega così perché, pur contraria a una CE più unita politicamente, abbia accettato la conferenza intergovernativa sulla riforma delle istituzioni.

L'Italia, non ha ancora dato spessore propositivo alla posizione tradizionalmente favorevole all'integrazione politica. L'ambizione diplomatica di "jouer un role" come presidenza ha forse spinto il governo italiano a non esporsi in prima linea o a criticare apertamente come in passato ipotesi di "direttorio" franco-tedesco sulla Comunità. Sfruttando la posizione di cerniera tra Mediterraneo e Centro Europa l'Italia, con l'ipotesi "pentagonale" di più stretta collaborazione in vari campi tra Italia, Austria, Jugoslavia, Ungheria e Cecoslovacchia, sembra per ora interessata soprattutto alla stabilizzazione dell'Europa centro-meridionale, con la speranza di evitare che la ricostruzione della regione avvenga esclusivamente attraverso la penetrazione finanziaria e tecnologica della Germania unificata. L'Italia ha rivelato del resto una particolare attenzione a ridurre l'incidenza negativa sulla regione meridionale dell'apertura verso i paesi mitteleuropei, visti come potenziali "concorrenti" di quelli del Sud debole della CE. In questo senso va anche la proposta del ministro degli Esteri De Michelis di portare l'insieme dell'aiuto alla cooperazione (Est e Sud) all'1% del Pil. Manca però un segnale di coerenza, una chiara formulazione degli obiettivi e delle priorità per cui non si comprende se quello a cui punta la diplomazia italiana è garantirsi una sua "sfera di influenza" o piuttosto assicurare - assumendosi il ruolo di tramite sia economico che politico - un collegamento di tutta la Comunità all'area danubiano-balcanica. E se anche l'intento fosse questo non si è per ora ottenuto molto visto lo scarso rilievo assegnato a Mediterraneo e Balcani nel comunicato finale della riunione speciale del Consiglio europeo di aprile a Dublino.

Quanto agli altri partner comunitari, negli ultimi anni il "nucleo duro" dei paesi fondatori, tradizionalmente portatore di una proposta di rafforzamento in senso sovranazionale del sistema comunitario, ha perso per strada l'Olanda - sempre più spesso allineata su posizioni di difesa delle prerogative di sovranità nazionale - acquistando però la Spagna, determinata a giocare un ruolo da protagonista in Europa. Si è creata inoltre una nuova linea divisoria tra i paesi membri che vede sempre più contrapposti i "grandi", al gruppo dei "piccoli" paesi, che cercano di fare fronte comune per evitare di essere scavalcati da decisioni che pure li riguardano. Emblematica in questo senso è la posizione olandese nella vicenda della Banca per l'Est. Questo processo di marginalizzazione dei piccoli paesi è potenzialmente pericoloso per il grado di solidarietà della Comunità nel suo insieme.

Tre principali linee di tendenza sono emerse : 1) ripresa, dopo la dichiarazione congiunta del 19 aprile, dell'asse franco tedesco - ormai unica "special relationship" rimasta attiva - come cardine della nuova Comunità; 2) volontà di mantenere le dinamiche del processo di unificazione tedesca e di quello europeo strettamente interdipendenti per evitare che la questione tedesca entri in contraddizione con

l'integrazione europea; 3) perché integrazione europea e integrazione nazionale tedesca possano essere due processi che si sostengono a vicenda è indispensabile consentire alle istituzioni europee di assumere a livello sovranazionale le dimensioni adatte a gestirne tutti gli aspetti, politici, economici ma anche di sicurezza. Questo ha portato i paesi membri della Comunità a riaprire dopo soli cinque anni il capitolo della riforma costituzionale. Tanto la proposta Kohl-Mitterrand, il memorandum presentato in marzo dal Belgio - nel solco della tradizione del Rapporto Tindemans - che altre idee e suggerimenti avanzati dalla Commissione e dal Parlamento europeo hanno evidenziato la necessità di un rafforzamento lungo tre direttrici: la legittimità democratica, che la Spagna ha proposto di estendere alla nozione di cittadinanza europea, l'efficacia decisionale, l'azione comunitaria in campo internazionale. Seguendo il percorso tracciato dall'Atto unico le questioni cruciali sul tappeto sono: un ricorso più ampio al voto a maggioranza da parte del Consiglio dei ministri, anche per alcune decisioni di politica estera; un'estensione dei poteri del Parlamento europeo, inserendo anche - eventualmente attraverso una seconda Camera - un controllo da parte dei Parlamenti nazionali sulla legislazione comunitaria; un rafforzamento della funzione esecutiva della Commissione, che le consenta di diventare un vero e proprio governo responsabile di fronte al Parlamento europeo. In pratica per poter trasferire alle istituzioni di Bruxelles e di Strasburgo nuovi poteri è necessaria una riforma del sistema politico comunitario che distingua meglio i poteri legislativi e di controllo democratico da quelli esecutivi.

Ancora una volta nodo centrale della riforma rischia di essere quello del rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, che rivendica un ruolo costituente e ha concretizzato le sue proposte in un progetto di costituzione per l'Unione europea e in altre tre relazioni riguardanti la riforma dei Trattati: Martin sulla Conferenza intergovernativa, Duverger sulla preparazione dell'incontro con i parlamenti nazionali (Assise europee), Giscard d'Estaing sul principio di sussidiarietà. L'Assemblea di Strasburgo punta alla codecisione legislativa con il Consiglio e al diritto di iniziativa legislativa. Ma su quest'ultimo punto si scontra con la decisa opposizione della Commissione, che non intende rinunciare al monopolio del potere di iniziativa. Fare della Commissione un organo governativo europeo che abbia autorità politica, capacità d'azione e poteri paragonabili a quelli che spettano normalmente a un governo è un passaggio chiave del processo di riforma e sbaglia l'Assemblea a cercare di sconfinare nelle prerogative della Commissione invece di puntare essenzialmente a limitare la centralità legislativa del Consiglio.

Benché vi sia la disponibilità da parte di alcuni governi come il Belgio (il cui memorandum concede al Parlamento europeo un vero potere di blocco legislativo) o la Rft (favorevole a maggiori poteri di bilancio e nel campo delle relazioni esterne), la possibilità di una riforma imperniata sul Parlamento europeo è però piuttosto limitata. Proprio la vicenda che ha portato all'Atto unico rivela in fondo che non vi è la volontà di andare in questo senso da parte di tutti gli stati membri. Del resto anche il modo in cui finora sono state vissute le elezioni per il Parlamento europeo, mai

giocate su temi comunitari - in questo ogni paese ha il suo scheletro europeo nell'armadio - rivela la scarsa volontà dei governi di svilupparne la dimensione politica. La stessa proposta di un coinvolgimento più diretto dei Parlamenti nazionali a livello europeo, se non è inserita in un contesto di rafforzamento del potere d'intervento del Parlamento europeo, può significare che non si vuole tanto aumentare le prerogative di Strasburgo quanto salvaguardare quelle dei Parlamenti nazionali. Come desidera soprattutto la Thatcher.

Dopo la riunione straordinaria di Dublino è piuttosto emersa la tendenza a assegnare al Consiglio europeo (e al Consiglio dei ministri degli esteri) un ruolo predominante nel disegnare le opzioni politiche dell'Europa comunitaria, mettendo in ombra la Commissione. Il cui presidente Delors dopo il richiamo fatto alla necessità di una Federazione dei Dodici - potrebbero anche essere meno di Dodici ha poi precisato - sembra essere in una posizione più isolata, anche per il deteriorarsi dei rapporti con il governo francese. Delors, che aveva auspicato un rafforzamento dell'armatura istituzionale della Comunità in una prospettiva federale, ha assunto una posizione prudente nei confronti delle proposte di Kohl e Mitterrand. Il presidente della Commissione ha dovuto riconoscere che, nonostante il gran parlare di Unione politica, una struttura federalista "non è dietro l'angolo", mostrando di ritenere che rapidità di decisioni e continuità di azione politica possano essere assicurate alla Comunità procedendo in modo pragmatico, attraverso un Atto unico bis che salvaguardi soprattutto quello che è a suo avviso un principio "non negoziabile": l'equilibrio tra le istituzioni della Comunità. Il timore non infondato di Delors è che il centro di decisione politica si sposti sempre più verso il Consiglio, e quindi i governi, a scapito delle istituzioni comunitarie.

Anche l'Italia, che pure afferma di volersi impegnare nel corso della sua presidenza a "far sì che prevalga un'impostazione sovranazionale" perché "l'Europa federale resta un punto di arrivo", vede poi l'elemento politico unificante "nella definizione del ruolo del Consiglio europeo. La decisione politica infatti non può essere assunta se non dalla somma di coloro che democraticamente rappresentano i soci fondatori, gli elementi costituenti".(8)

L'obiettivo finale della riforma rimane quindi un oggetto politico non identificato. D'altronde il termine Unione politica non significa ciò che suggerisce, e cioè che i paesi membri siano disposti a accettare veri e rilevanti trasferimenti di sovranità. Il comunicato finale del Consiglio europeo del 28 aprile parla di "ulteriori passi decisivi verso l'unità europea", di "rafforzare la legittimità dell'Unione", di consentire alle istituzioni comunitarie di rispondere "in modo efficace e efficiente alle esigenze della nuova situazione", senza definire con chiarezza quali sono i compiti della riforma e accettando per ora solo l'impostazione minimalista della Signora Thatcher di avviare un "esame particolareggiato dei problemi".

Né la Conferenza interistituzionale preparatoria voluta dall'Assemblea né la successiva riunione dei ministri degli esteri a Parknasilla hanno però elaborato una

chiara prospettiva di riforma istituzionale, come rispecchia il documento sull'Unione politica approvato dai ministri degli esteri dei Dodici il 18 giugno. Un testo che contiene più domande che risposte e che pur rivelando un approccio costruttivo non indica ancora una chiara direzione per l'evoluzione istituzionale della CE. Lo stesso Consiglio europeo del 25-26 giugno che ha deciso all'unanimità la convocazione il 14 dicembre 1990 della conferenza intergovernativa sull'Unione politica è stato solo un vertice di transizione, che ha confermato come sia più avanti il negoziato sull'Unione monetaria, mentre manca ancora un solido punto di riferimento negoziale per dare sostanza costituzionale all'Europa politica.

Due sono però gli approdi alternativi della riforma che si vanno delineando: un rafforzamento delle istituzioni europee attraverso uno spostamento di potere legislativo dal livello nazionale a quello comunitario per avere un potere europeo più efficace, controllato democraticamente, che assicuri un quadro di regole comuni all'interno e sia in grado di negoziarne con l'esterno o la definitiva trasformazione della Comunità in una Unione europea strutturata a due livelli, comunitario e intergovernativo, con una netta ripartizione di competenze e capacità decisionali. Un successo postumo del Piano Fouchet al quale Delors sembra intenzionato a opporsi. Come ha sottolineato L'Economist "c'è del metodo dietro la moderazione di Delors".(9) La volontà d'integrazione politica è insomma tutta da verificare. Soprattutto se viene rimesso in discussione l'approfondimento nel settore monetario con una scelta federale (moneta unica governata da una banca centrale europea). La crisi del Golfo sarà un'alleato involontario della costruzione europea o una spinta alla frammentazione disgregante? Il pericolo è uno sviluppo divaricato, l'avvio di un processo di doppia differenziazione, di procedure e di partecipazione (c'è un'Europa che va avanti, come quella dell'accordo di Schengen). Ma un'insieme di spazi a geometria variabile non fanno l'Europa unita.

Note

1) Il primo progetto francese di Unione politica limitava le competenze delle nuove istituzioni a questi settori e garantiva il rispetto delle istituzioni esistenti. Suoi organismi avrebbero dovuto essere un Consiglio (formato dai Capi di Stato o di governo e dai ministri degli esteri) che avrebbe votato all'unanimità, un'Assemblea (nella formulazione stabilita dal Trattato di Roma), una Commissione politica (composta da alti funzionari del ministero degli Esteri di ogni stato membro). Una successiva versione presentata il 18 gennaio 1962 dalla delegazione francese alla commissione Fouchet comprendeva invece l'economia tra le competenze del Consiglio e nella clausola di revisione non si garantiva più il rispetto del Trattato di Roma.

2) Alcune cifre danno il segnale dell'irreversibilità del processo in atto. Circa due terzi delle misure necessarie per l'abolizione delle frontiere intracomunitarie sono state concordate; delle misure approvate dal Consiglio il 71% è stato trasposto negli ordinamenti nazionali.

3) "L'Unione Europa", rapporto Tindemans al Consiglio europeo, Bollettino delle comunità europee, 1/1976.

4) "Europa", Il Sole 24 ore, 29 mar. 1990

5) "Europa", Il Sole 24 ore, 6 set. 1990

6) Corriere della sera, 27. giu. 1990

7) La Repubblica, 28. giu. 1990

8) Intervista del ministro degli esteri Gianni De Michelis per illustrare le priorità della presidenza italiana, Il Sole 24 Ore, 28. giu. 1990.

9) L'Economist, 21. apr. 1990

