



IAI

Istituto Affari Internazionali

1965 - 1990

EUROPA '90

verso un nuovo ordine internazionale

L'ITALIA E LA SUA POLITICA COMUNITARIA

di Maria Valeria Agostini

*Per la stesura di questo studio l'autore ha beneficiato dei commenti di:
F. Nelli, Ministero Affari Esteri; G. Mombelli, Commissione Cee;
N. Ronzitti, Iai.*

L'ITALIA E LA SUA POLITICA COMUNITARIA

di Maria Valeria Agostini

1. Introduzione

A conclusione della relazione al Convegno "L'Italia e il nuovo sistema internazionale: sicurezza, interdipendenza, autonomia, integrazione", tenutosi in occasione del decennale dell'Iai, Bino Olivi poneva in termini concreti l'alternativa tra isolamento dell'Italia e permanenza nella Comunità.

In effetti, il quadro che emergeva dalla sua analisi dedicata a "L'Italia nella Cee degli anni '70" era a dir poco sconcertante.

L'economia italiana appariva alla deriva, mentre si assisteva alla progressiva paralisi degli strumenti di politica economica a disposizione del governo.

Nel febbraio del 1973 l'Italia usciva dal "serpente" comunitario, adottando un approccio "fluttuazione-svalutazione-inflazione" ai problemi della bilancia dei pagamenti.

Cresceva, intanto, lo scetticismo dei partner di fronte alla discontinuità ed alla contraddittorietà delle posizioni italiane fatte valere in sede di Consiglio ed alla tendenza dell'Italia ad assumere obblighi senza disporre dei mezzi necessari per assolverli; scarsamente incisivo era il ruolo svolto dall'Italia in occasione dei suoi turni di presidenza della Comunità.

Oggi, a quindici anni di distanza, mentre il nostro paese si trova a gestire la presidenza della Cee in un semestre particolarmente significativo per la Comunità (1), il confronto della situazione attuale con quella di allora genera qualche conforto.

L'inflazione è diminuita in misura considerevole, e più rapidamente che negli altri paesi, anche se resta un differenziale a nostro sfavore. Il sistema industriale italiano, che alla fine degli anni '70, si presentava come un carrozzone sfasciato, ha realizzato negli anni '80 un intenso processo di ristrutturazione e di ammodernamento.

Nel gennaio di quest'anno l'Italia ha deciso il passaggio della lira dalla banda larga alla banda stretta di oscillazione nell'ambito degli accordi del Sistema monetario europeo. A decorrere da maggio, poi, è stata realizzata la completa liberalizzazione del mercato dei capitali, superando così un tradizionale elemento di differenziazione della nostra economia rispetto a quelle dei paesi industrialmente più avanzati.

Tutto bene quindi? L'economia italiana è in condizioni di trarre il massimo dei benefici dal completamento del Mercato Unico e l'Italia è avviata a svolgere negli anni '90 in ambito comunitario e nel più ampio quadro di un'Europa in rapida evoluzione il ruolo che le compete?

Per rispondere a queste domande è necessario ripercorrere il cammino compiuto dalla politica europea del nostro paese a partire dalla seconda metà degli anni '70.

È in quel periodo, infatti, che il "basso profilo" della politica estera italiana, seguito all'epoca degasperiana delle grandi scelte di schieramento, lascia progressivamente il campo ad una presenza internazionale relativamente più attiva e più aggressiva.

Sono noti i fattori di ordine interno ed internazionale che gli studiosi pongono alla base del "profilo emergente" della politica estera italiana (2): il rinfrancarsi della coscienza nazionale derivante dall'essersi lasciati alle spalle i fantasmi del fascismo; il crescente peso economico dell'Italia nel mondo e la sua presenza in settori di avanguardia dello sviluppo; l'allargarsi del numero degli "operatori" della politica estera con l'affiancamento al personale diplomatico di esperti ministeriali, di funzionari della Banca d'Italia e di rappresentanti del mondo imprenditoriale; il larghissimo consenso che - a partire dalla votazione unanime sull'ordine del giorno del governo di "solidarietà nazionale" del dicembre 1977 - si realizza fra le forze politiche italiane sugli indirizzi fondamentali della politica estera (3). Sul versante internazionale, d'altronde, il profondo mutamento degli assetti interatlantici fa progressivamente venir meno il dogma della coincidenza assoluta fra interessi americani e interessi europei all'interno della comunità occidentale, su cui si era retta fino ad allora la politica estera italiana.

Alla luce di queste novità vengono letti una serie di comportamenti e di azioni messi in atto dall'Italia nell'ultimo decennio che ne giustificano il rinnovato prestigio sulla scena internazionale: la coerenza dimostrata con l'assenso all'installazione degli euromissili sul territorio nazionale secondo quanto stabilito dalla Nato nel 1979; la partecipazione alle forze multinazionali di pace nel Sinai e soprattutto nel Libano; il concorso allo sminamento nel Mar Rosso (4).

2. L'adesione allo Sme: pietra miliare della liberalizzazione valutaria

Nel quadro del generale risveglio della politica estera italiana, la politica europea non è da meno.

In tale ambito la prima scelta significativa è indubbiamente rappresentata dall'adesione allo Sme che interviene verso la fine degli anni '70.

La decisione merita un'attenzione particolare per due ordini di motivi. Innanzitutto perché con essa l'Italia gira la barra del timone e corregge la rotta che l'aveva portata ad una progressiva emarginazione sulla scena comunitaria. A partire dall'adesione al Sistema monetario europeo, infatti, si innesta un processo di convergenza dell'economia italiana verso gli standards europei più avanzati.

In secondo luogo per l'interesse che le modalità di gestione del negoziato e le caratteristiche del dibattito politico interno destano in chi intenda ripercorrere le tappe

fondamentali della politica europea del nostro paese, cercando di individuarne caratteri e motivazioni peculiari.

La scelta di entrare a far parte del Sistema monetario europeo, come si ricorderà, contrastata e vede le forze politiche italiane dividersi in due fronti contrapposti.

L'esperienza del governo di solidarietà nazionale naufraga nel dicembre 1978 di fronte all'astensione socialista e al voto contrario comunista sull'ingresso immediato nello Sme. Ma, come viene rilevato dai commentatori dell'epoca, in realtà la maggioranza governativa era ormai divisa e il tema dell'"Europa monetaria" rappresenta soltanto l'occasione per far scoppiare una crisi ormai nell'aria: alcuni settori della D.C., infatti, chiedevano da tempo la fine della collaborazione di Governo, mentre il Pci tendeva, a sua volta, a ritrarsi di fronte all'impopolarità insita nella realizzazione concreta della politica di austerità preconizzata da Berlinguer, ed alla diffidenza di frange non trascurabili della base del partito nei confronti del cosiddetto "compromesso storico".

La situazione politica interna non manca di produrre effetti negativi sulla coerenza della posizione negoziale italiana.

Il nostro paese, infatti, apparso fino all'ultimo impegnato ad ottenere garanzie con riguardo agli aspetti tecnici del progetto e disposto, quanto alle misure di sostegno delle economie più deboli, ad accontentarsi - almeno in una prima fase - di un meccanismo di abbuono degli interesse sui prestiti degli strumenti finanziari comunitari, al momento della conclusione pone al centro della trattativa l'aumento immediato delle risorse del fondo regionale.

Si tratta, probabilmente, di una mossa tattica dell'allora Presidente del Consiglio Andreotti volta a prendere tempo in attesa di un chiarimento fra i partiti della maggioranza di Governo. È un fatto, comunque, che dopo il netto rifiuto della Francia, l'Italia aderisce allo Sme senza aver ottenuto soddisfazione alcuna alle pretese da ultimo avanzate (5).

Il Pci, è opportuno ricordarlo, non era il solo a mostrare perplessità nei confronti di un'adesione immediata dell'Italia al Sistema monetario europeo.

Piuttosto contraria era anche la Confindustria, e più cauta della Farnesina si mostrava la Banca d'Italia, temendo di compromettere i risultati fino ad allora raggiunti in termini di riequilibrio della bilancia commerciale e di aumento delle riserve valutarie.

Il nostro Istituto di emissione, comunque, svolgerà un ruolo di primissimo piano nei negoziati per l'adesione dell'Italia allo Sme, ove riuscirà a far accettare alla Germania il principio delle due bande di oscillazione: una più stretta per i paesi della "zona marco" ed una più ampia per le valute più deboli. Decisiva si rivelerà, poi, la sua azione negli anni successivi fino al recente ingresso della lira nella banda stretta.

La politica valutaria italiana, infatti, si caratterizzerà per tutti gli anni '80 per un deciso mutamento di rotta rispetto al lassismo che l'aveva contrassegnata per gran parte del decennio precedente.

Nonostante le critiche di cui fatta segno anche da ambienti bancari ed imprenditoriali, la Banca d'Italia riesce, così, a pilotare la lira nelle "acque agitate" della discesa del dollaro, promuovendo, attraverso accomodamenti parziali e ritardati, le trasformazioni e gli ammodernamenti delle attività produttive necessari per far fronte alla concorrenza internazionale, ed acquisendo all'Italia un nuovo prestigio a livello europeo ed internazionale.

Anche il cammino verso la liberalizzazione del movimento dei capitali viene percorso dall'Italia con prudenza, ma con determinazione. Nel maggio del 1987 si intacca un principio da molti anni cardine del nostro ordinamento valutario, rompendo lo stretto legame tra operazioni commerciali e movimenti valutari e consentendo l'investimento in titoli esteri senza deposito infruttifero. Tre anni dopo, nel maggio del 1990, può essere realizzata la piena liberalizzazione dei capitali a breve. La decisione è importante in un ambito più vasto di quello europeo.

La partecipazione dell'Italia al Gruppo dei Sette paesi maggiormente industrializzati, infatti, appare suscettibile di acquistare significato pieno proprio a partire dalla completa liberalizzazione del mercato dei capitali finalmente realizzata anche dal nostro paese. Non a caso nel febbraio 1987, all'epoca dell'abbandono da parte dell'Italia del vertice di Parigi, deciso come atto di protesta per l'esclusione dai lavori preliminari dei Cinque grandi, alcune delle critiche mosse al comportamento della delegazione italiana facevano perno, oltre che sugli aspetti di facciata della vicenda - manovrata a fini di politica interna -, sulla necessità di adottare comportamenti economici coerenti ed in particolare di realizzare una politica di liberalizzazione valutaria che ponesse l'Italia sullo stesso piano degli altri Grandi (6).

I notevoli progressi compiuti dall'economia italiana non permettono, comunque, al nostro paese di guardare agli anni '90 senza preoccupazioni. Persistono, infatti, alcuni ben noti elementi di debolezza tra loro collegati e di non facile superamento: un disavanzo pubblico di dimensioni incomparabili con quelle degli altri maggiori paesi della Comunità e difficilmente compatibile con i vincoli derivanti alla politica di bilancio dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria; un sistema tributario che - in ragione, soprattutto di un'iniqua distribuzione del carico fra le varie categorie di contribuenti - presenta rigidità contrastanti con il conseguimento di una compiuta armonizzazione fiscale europea e con la parallela salvaguardia del livello di gettito necessario per sanare il disavanzo; dei servizi pubblici e delle infrastrutture del tutto inadeguate rispetto agli standard dei paesi europei più avanzati.

Questo a voler tacere del problema dell'energia, su cui ha richiamato drammaticamente l'attenzione la crisi scatenatasi nel Golfo Persico nell'agosto del 1990.

L'Italia, nonostante gli impegni assunti a livello comunitario fin dal 1979, è l'unico fra i grandi paesi industriali a non aver ridotto la propria dipendenza energetica dall'estero dal 1980 ad oggi.

3. L'Italia di fronte alle questioni finanziarie della Comunità

Se la rivendicazione italiana di un aumento immediato delle risorse del fondo regionale assume il sapore di una provocazione per il modo in cui viene avanzata - quale condizione, cioè, per la nostra adesione allo Sme - essa appare, tuttavia, nella sostanza tutt'altro che fuori luogo e risponde ad un sentimento diffuso nel paese nella seconda metà degli anni '70.

Mentre l'economia italiana fatica a mettere in moto meccanismi di convergenza, e mentre l'Italia è fatta oggetto di frequenti inviti e raccomandazioni da parte della Comunità, un rapporto elaborato dal Cnel su richiesta del Governo, nell'analizzare costi e benefici della nostra partecipazione alla Cee (7), mette in evidenza come la politica agricola comune, non accompagnata dall'adeguato sviluppo di altre politiche, abbia portato alla sostanziale emarginazione del Mezzogiorno.

Il danno è in gran parte da attribuirsi alla peculiare impreparazione dei negoziatori italiani degli anni '60 e all'incapacità dei nostri governi, una volta prevalse le concezioni mansholtiane della politica agricola europea, di operare i necessari adattamenti della politica agricola nazionale.

Come è noto, sul finire degli anni '70, a livello europeo le istanze di riforma della Pac si intrecciano con tutta una serie di altri nodi ad essa collegati e riconducibili nel loro assieme ad una più complessiva "questione finanziaria" della Cee destinata a dominare la scena comunitaria per quasi tutto il decennio 1980.

Sono in discussione: il contenimento delle spese agricole ed il loro riequilibrio a favore delle colture mediterranee anche in vista dell'ampliamento a Spagna e Portogallo; il sistema delle risorse proprie; la disciplina del bilancio; i rimborsi al Regno Unito; il potenziamento dei fondi strutturali e lo sviluppo di altre politiche comuni.

Il negoziato che prende corpo a partire dal mandato affidato dal Consiglio alla Commissione il 30 maggio 1980, vede l'Italia schierata con la Francia per un approccio di carattere globale volto alla ricerca di nuovi equilibri finanziari da conseguirsi anche attraverso la dilatazione del bilancio comunitario e l'avvio di nuove politiche comuni, mentre - seppure con motivazioni parzialmente differenti - britannici e tedeschi puntano ad una semplice riduzione delle spese agricole.

Nonostante qualche scoordinamento evidenziatosi all'interno del Governo - il Ministro dell'Agricoltura Marcora appare inizialmente critico nei confronti dell'attitudine ufficiale del nostro paese favorevole ad una riduzione delle spese agricole - l'Italia riesce complessivamente ad affermare una sua linea coerente, inserendo considerazioni politiche all'interno di un negoziato prevalentemente economico e fornendo in alcune occasioni un proprio contributo costruttivo.

Se vano è il tentativo inizialmente intrapreso dal nostro paese per distogliere gli inglesi dalle posizioni di tipo contabile-nazionale a loro proprie, ciò non gli impedisce - durante il suo turno di presidenza del 1° semestre 1980 - di svolgere opera di mediazione in vista del compromesso sul contributo britannico al bilancio comunitario

siglato il 30 maggio di quell'anno. Né in seguito vediamo l'Italia tirarsi indietro di fronte alla prospettiva di dividere con gli altri partner l'onere della riduzione del contributo tedesco alla compensazione di bilancio a favore della Gran Bretagna, decisa dal Consiglio dei Ministri il 24 maggio 1982.

Più recentemente, al Consiglio europeo di Bruxelles del febbraio 1988, la partita della riforma del sistema di finanziamento e di bilancio della Comunità e delle regole di funzionamento dei fondi strutturali, è giocata decisamente bene dalla diplomazia italiana, che si impegna con fermezza per evitare l'adozione di soluzioni eccessivamente penalizzanti per il nostro paese e prende le difese del principio delle risorse proprie, senza adottare, però, atteggiamenti troppo rigidi ed intransigenti che comprometterebbero il raggiungimento di un accordo.

Col nuovo sistema di finanziamento della Comunità, l'Italia ribalta la sua tradizionale posizione vantaggiosa nei confronti del bilancio comunitario, e ne diviene contribuente netto al pari della Germania e della Francia. Il fatto, è però, giudicato positivamente dalla maggior parte dei commentatori italiani che lo considerano inevitabile e che vedono in esso un riconoscimento dei progressi economici compiuti dal paese e del recente sorpasso dell'Inghilterra (8).

4. Il progetto Gensher - Colombo, la presidenza italiana del 1° semestre 1985 e l'Atto Unico europeo

L'Italia, del resto, aveva già dimostrato di aver voltato pagina e di saper svolgere un ruolo più attivo nella politica europea quando nel novembre 1981, unitamente alla Repubblica Federale tedesca, aveva dato vita all'iniziativa che prende il nome dei due ministri degli esteri dell'epoca. Al progetto Gensher-Colombo doveva, poi, far seguito la dichiarazione solenne del Consiglio europeo di Stoccarda del giugno 1983 sull'Unione europea, punto di partenza degli attuali sviluppi dell'integrazione comunitaria, cui pure l'Italia ha dato un contributo tutt'altro che trascurabile.

Al riguardo di particolare rilievo si è dimostrato il turno di presidenza della Cee del 1° semestre 1985, un semestre a conclusione del quale poteva affermarsi che gran parte degli obiettivi contenuti nella dichiarazione programmatica al Parlamento europeo erano stati raggiunti.

Sotto la presidenza italiana, infatti, non solo erano stati risolti una serie di problemi ereditati dalle gestioni precedenti, realizzando, fra l'altro, l'ampliamento a Spagna e Portogallo e l'approvazione dei programmi integrati mediterranei, ma il processo di integrazione comunitaria aveva ricevuto una nuova e poderosa spinta attraverso la convocazione della Conferenza intergovernativa che porterà poi alla firma dell'Atto Unico.

I meriti della presidenza italiana apparvero all'epoca indiscutibili, considerato che al vertice europeo di Milano essa si era trovata di fronte a dei partner tutt'altro che

interessati nel loro complesso a far progredire l'Europa e che solo col ricorso alla tattica pressoché rivoluzionaria del voto a maggioranza aveva potuto essere approvata la decisione di convocare la Conferenza.

Il successo di Milano, comunque, venne salutato all'interno del paese con un'enfasi anche eccessiva, considerato che le "carte" della Conferenza erano ancora tutte da giocare e che il raggiungimento dell'accordo su un'ipotesi di profonda revisione istituzionale come quella voluta dall'Italia appariva già da allora poco probabile.

È la posizione di ultimo arrivato rivestita dall'Italia fra i protagonisti delle grandi scelte europee, probabilmente, a determinare i toni eccessivi dei commenti dei "media" e delle forze politiche, sia di fronte all'esito favorevole del vertice gestito dall'Italia, sia di fronte alle successive difficoltà che il nostro paese incontra nel portare avanti la bandiera delle riforme istituzionali.

Si tratta degli stessi toni che accompagnano la vicenda quasi parallela della richiesta italiana di partecipare alle riunioni del Gruppo dei Cinque e che vede ai toni trionfalistici del Vertice di Tokio del 1986 - ove era parso all'Italia di aver ottenuto delle assicurazioni in proposito - subentrare lo scoramento del Louvre e l'abbandono della sede del Vertice da parte della delegazione italiana, nel febbraio 1987.

È un fatto, comunque, che la posizione oltranzista adottata dal nostro paese al termine dei lavori della Conferenza intergovernativa della Cee e la situazione di isolamento, soprattutto, in cui esso si pone subordinando la firma dell'Atto Unico, nel febbraio 1986, prima al parere favorevole del Parlamento europeo, e poi all'esito del referendum danese, destano non poche perplessità e mettono parzialmente in ombra anche il contributo ad esso complessivamente dato alla stesura del documento. L'inserimento del capitolo relativo alla coesione economica e sociale, in fondo, è anche merito dell'azione svolta dall'Italia.

L'Atto Unico, poi, si è rivelato uno sbocco molto più importante di quanto non apparisse allora ai più fervidi sostenitori dell'integrazione politica europea.

A partire da esso, infatti, il processo decisionale comunitario si è rimesso in moto e l'"europessimismo" degli anni '70 e dei primi anni '80 ha lasciato il posto ad atteggiamenti più costruttivi.

È grazie anche ai progressi conseguiti in attuazione dell'Atto Unico, poi, che l'Europa comunitaria è venuta acquisendo nello scenario internazionale, un peso politico del tutto inusitato. Basti pensare ai nuovi, più paritari rapporti con gli Stati Uniti ed al ruolo che essa sembra oggi essere chiamata a svolgere nei confronti dell'Est europeo (9), un ruolo che difficilmente avrebbe potuto concepirsi in capo alla Comunità inconcludente e litigiosa dei primi anni del decennio scorso.

Quanto all'Italia vi è da sottolineare che, mentre il mondo delle imprese, ha mostrato di reagire con rapidità ed efficienza alle novità che si profilavano all'orizzonte, la macchina istituzionale-burocratica, inizialmente impegnata a discutere a quali condizioni addivenire alla firma dell'Atto Unico, è partita in ritardo e cammina tuttora con eccessiva lentezza.

Solo alla fine del 1988 - "ravvisata l'opportunità che l'azione di Governo ... per la realizzazione del Mercato interno possa avvalersi di adeguati strumenti per la conoscenza e la valutazione degli effetti ... sulla situazione economica nazionale" (10) - è stata prevista l'istituzione del Consiglio per il Mercato interno, composto di 50 rappresentanti delle categorie economiche e sociali, di rappresentanti dei soggetti istituzionali interessati e di esperti nelle discipline pertinenti ai molteplici settori di attività considerate dal Mercato unico.

I membri del Consiglio, peraltro, non sono stati ancora materialmente nominati, né è stata istituita la relativa segreteria tecnico-amministrativa.

A quasi due anni dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ne prevedeva la costituzione, quindi, il Consiglio per il Mercato interno, rimane ancora sulla carta.

Il dibattito politico-parlamentare sulle misure di adattamento necessarie per porre i vari comparti dell'economia nazionale in condizioni di competere con quelli degli altri paesi dell'Europa comunitaria, d'altra parte, procede a fatica. E mentre una serie di progetti di riforma fondamentali, a distanza di più di due anni dalla loro presentazione, sono tutt'ora all'esame del Parlamento, si pensi al progetto relativo alle società di intermediazione mobiliare e a quello sulle offerte pubbliche d'acquisto volti a conferire razionalità ed efficacia ai mercati borsistici (11) - altri tagliano il traguardo dell'approvazione parlamentare con grave ritardo rispetto alle esigenze.

Si intende, in particolare riferirsi alla legge sull'antitrust con la quale, nel settembre del 1990 si è finalmente introdotta in Italia quella disciplina organica a tutela della concorrenza di cui - unico fra i paesi dell'Ocse in compagnia della Turchia - il nostro paese era ancora mancante, nonché alla legge che prevede la trasformazione dell'assetto proprietario delle banche pubbliche (12).

A quest'ultimo riguardo non può tacersi del lungo e faticoso iter parlamentare che essa ha dovuto affrontare e del conseguente ritardo con cui parte consistente del sistema bancario italiano può puntare a conseguire, attraverso una politica di acquisizioni e fusioni, quelle dimensioni aziendali da tempo ritenute necessarie per affrontare la concorrenza europea.

5. "Ostpolitik" italiana e "iniziativa pentagonale"

Il maggior attivismo della politica estera italiana degli anni '80 interessa anche le relazioni con i paesi dell'Est europeo. Ne costituisce premessa fondamentale il mutamento del quadro politico interno. Il convergere del Partito comunista su posizioni atlantiche, infatti, libera la "questione sovietica" dai condizionamenti domestici, fa sì che il consenso sia sempre meno cercato dai partiti di governo nella contrapposizione al comunismo e permette il formarsi di un autonomo orientamento nei riguardi dell'Est.

L'iniziativa italiana si sviluppa essenzialmente a partire dal 1984 sia sul piano bilaterale, attraverso contatti più assidui con l'Unione sovietica e gli altri Paesi socialisti, sia sul piano della diplomazia multilaterale, attraverso un'attiva partecipazione al processo negoziale sulla sicurezza e la cooperazione intereuropea.

Non mancano di evidenziarsi nella condotta della Ostpolitik italiana alcune incoerenze che indeboliscono la politica del governo. Basti ricordare la dichiarazione resa nel settembre 1984 dall'allora Ministro degli esteri italiano Giulio Andreotti, sull'opportunità del permanere della divisione della Germania, dichiarazione che fece tanto scalpore da provocare di lì a pochi giorni l'invio di un messaggio del Presidente del Consiglio Craxi al Cancelliere della Germania Federale a conferma del sostegno dell'Italia al principio della riunificazione iscritto nella Costituzione tedesco-occidentale.

Complessivamente, comunque, l'Italia riesce, insieme alle altre forze europee animate da una tenace volontà di pace, a creare una pressione sulle superpotenze in direzione del dialogo est-ovest.

I rapidi mutamenti determinatisi a partire dal 1989 nell'Est europeo, quindi, non trovano il nostro paese emarginato. Ne costituisce prova, fra l'altro, la visita a Roma del Segretario generale del Pcus alla vigilia del vertice di Malta. Senza contare gli accordi di joint-venture conclusi fra imprese italiane e imprese dell'Est.

In questo quadro si colloca l'iniziativa recentemente adottata dall'Italia, che prende inizialmente il nome di "iniziativa quadrangolare", in quanto comporta riunioni periodiche a livello di vice-primi ministri e di ministri degli Esteri di quattro Paesi: Italia, Austria, Ungheria e Jugoslavia.

La "quadrangolare", oggi "pentagonale" con l'ingresso ufficiale della Cecoslovacchia, si pone come forma di cooperazione a livello regionale di fronte all'Europa franante dei due blocchi e nell'impossibilità, d'altra parte, dell'Europa comunitaria di allargarsi ad Est o alla stessa Austria senza aver prima rafforzato le proprie politiche comuni e senza aver realizzato una maggiore coesione politica. Si tratta, secondo le parole del nostro Ministro degli Esteri De Michelis, promotore dell'iniziativa, di "riempire il tempo intermedio che ci separa dall'Europa futura". È previsto che i programmi di collaborazione concreta siano varati a Roma nel secondo semestre del '90, nel periodo cioè in cui l'Italia reggerà il timone della Comunità (13). Ma a questo punto sorgono spontanee alcune domande.

Audace e fortunata per la concomitanza con i sommovimenti nell'Est europeo, l'iniziativa segna il ritorno ad una vocazione mitteleuropea della politica estera italiana, o si tratta di uno sbocco quasi casuale di contatti personali e politici del nostro Ministro degli Esteri destinato a perdere di significato con il prossimo cambio della guardia?

E ancora: come si concilia tale iniziativa italiana con l'appartenenza del nostro paese alla Comunità economica europea?

Nessuna avventura da cavaliere solitario, avverte De Michelis. L'Italia non ha mancato di compiere al riguardo uno sforzo di consultazione e di coordinamento

particolare con i partner, sia in ambito comunitario che in ambito Nato (14). E anche recentemente, in occasione del primo storico incontro ufficiale tra i dodici ministri degli Esteri e della Cee e il segretario di Stato americano, il rappresentante italiano ha colto l'occasione per richiamare l'attenzione dei partner occidentali sulla situazione della Jugoslavia, invitandoli ad appoggiare la svolta riformatrice del paese mediterraneo.

Ma a parte le perduranti perplessità di alcuni partner comunitari, restano gli interrogativi sulla compatibilità degli impegni derivanti dalla "pentagonale" con quelli connessi alla presidenza italiana della Cee del 2° semestre 1990.

Più in generale, comunque, nei riguardi dei Paesi dell'Est, l'Italia mostra di attribuire particolare importanza e di lavorare concretamente per l'affermarsi di una comune politica europea. Ne sono prova, tra l'altro, l'insistenza con cui nel recente Consiglio europeo di Rodi essa ha posto l'accento sulla necessità di un approccio comunitario per coordinare le iniziative dei diversi paesi della Cee verso i paesi ex-socialisti dell'Europa orientale, nonché l'attiva partecipazione da essa prestata alla scelta della Commissione della Comunità europea come organismo incaricato di coordinare gli aiuti occidentali all'Ungheria e alla Polonia.

6. L'uropeismo di impronta federalista delle forze politiche italiane: contraddizioni e limiti

L'approvazione unanime, nel novembre 1985, da parte della Commissione Esteri della Camera dei Deputati dell'orientamento dell'allora titolare della Farnesina Giulio Andreotti che subordinava l'accordo italiano sui risultati della Conferenza intergovernativa sfociata poi nell'Atto Unico, all'effettiva concessione di maggiori poteri al Parlamento europeo, non rappresenta certo il solo caso in cui le forze politiche italiane si fanno paladine di una maggiore integrazione comunitaria e di una parallela democratizzazione delle istituzioni europee.

Essa si inserisce, infatti, sull'onda dell'appoggio unanime al "Club del Coccodrillo" di Spinelli e Ippolito e delle risoluzioni approvate da Camera e Senato nel corso del 1984 che impegnano il Governo ad appoggiare in tempi brevi il progetto di Trattato del Parlamento europeo e ad assumere le iniziative idonee ad ottenerne l'approvazione da parte degli altri paesi della Comunità.

Anche in seguito, in vista delle elezioni europee del giugno 1989, l'Italia assume il ruolo di paladino del rafforzamento istituzionale della Comunità.

Nel febbraio 1988 la Commissione Esteri della Camera approva all'unanimità una mozione con forti connotati simbolici e utopistici. Con essa si impegna il Governo ad operare perché al Parlamento europeo di prossima elezione sia affidato il compito di aggiornare la proposta di nuovo Trattato per l'Unione europea e si chiede la convocazione nel luglio del 1989 degli "Stati generali europei", composti dai parlamentari dei dodici paesi membri e dai 518 eurodeputati, per eleggere in

Assemblea comune i presidenti del Consiglio europeo e della Commissione. Ciò in un momento in cui - come dimostra la fredda accoglienza riservata al Consiglio europeo di Hannover all'atteggiamento del Presidente del Consiglio italiano favorevole alla attribuzione di un mandato costituente al Parlamento europeo - i partner comunitari non sono disposti ad impegnarsi su un discorso di riforma istituzionale.

Le fughe in avanti del nostro Parlamento sulle tematiche dell'integrazione europea, non rappresenterebbero di per sé un fatto negativo; esse potrebbero, anzi, contribuire a tenere viva una dimensione ideale in un'Europa anche eccessivamente dedita a questioni agricole, fiscali, monetarie e commerciali. Esse producono danni, però, quando finiscono per condizionare l'attività diplomatica del nostro paese senza tener conto del contesto in cui essa si svolge e del tutto a prescindere dagli umori dei partner.

L'europismo unanime delle forze politiche italiane, comunque, ha recentemente reso possibile il varo di due provvedimenti di rilievo su cui vale la pena di soffermarsi, sia pure brevemente.

Innanzitutto la legge n. 9 del 1989 che dichiara eleggibili alla carica di rappresentante dell'Italia al Parlamento europeo anche i cittadini degli altri Paesi membri della Comunità.

Con l'attribuzione dell'elettorato passivo agli stranieri, l'Italia fa da battistrada sulla via dell'effettiva affermazione di una cittadinanza europea: le aperture che si riscontrano nelle più avanzate leggi elettorali degli altri paesi (15), riguardano, infatti, esclusivamente l'elettorato attivo.

Con rara prova di coerenza, il nostro paese dà in tal modo attuazione ad una delle previsioni del progetto di Trattato di Unione elaborato dal Parlamento europeo, nel cui quadro l'estensione agli stranieri dell'elettorato passivo esalta la natura sopranazionale del Parlamento europeo, rafforzandone il carattere di rappresentatività del popolo europeo in contrapposizione a quello di semplice sommatoria di rappresentanze nazionali, e tende a "sprovvincializzare" la competizione elettorale, evitando che essa sia vissuta dalle forze politiche essenzialmente in funzione dei riflessi nazionali.

È, peraltro, superfluo ricordare come questo secondo obiettivo non sia stato affatto conseguito in Italia in occasione delle elezioni europee del 1989, elezioni che, alla stregua delle precedenti, sono state condotte all'insegna di questioni prevalentemente interne.

A distogliere le forze politiche italiane da tali questioni, del resto, non è valsa neanche l'associazione al voto politico di un referendum teso a trasformare la Comunità in un'Unione politica ed a conferire al Parlamento europeo un mandato costituente.

Per lo svolgimento del referendum d'indirizzo, come si ricorderà, si è ritenuto necessario ricorrere ad una legge costituzionale, legge che, nonostante la procedura "aggravata" prevista dal nostro ordinamento costituzionale, è stata approvata a tempo

di record dal Parlamento italiano. Dimostrandosi, così, che, quando esiste un'unità di intenti e quando l'azione delle forze politiche non è condizionata da interessi elettorali, si può procedere velocemente anche senza ricorrere a quelle modifiche del sistema istituzionale che pure sono da ritenersi necessarie ed urgenti.

Restano le contraddizioni di un paese che, mentre si esprime a larghissima maggioranza per l'Europa di domani, fatica ancora a tenere il passo con l'Europa di oggi ed elegge i propri rappresentanti al Parlamento europeo sulla base di una campagna elettorale condotta in un'ottica puramente interna.

L'unanimità e l'europesismo ad oltranza che caratterizzano le forze politiche italiane meritano ancora qualche breve riflessione.

Un'analisi seria richiederebbe profonde meditazioni sulle radici della scelta europeista di ciascuna forza politica, cosa che evidentemente non è possibile effettuare in questa sede.

Emerge, tuttavia, anche ad un esame superficiale, uno spettro abbastanza ampio e differenziato di motivazioni alla base dell'europesismo dei diversi partiti. Pur con sfumature e sovrapposizioni, ai due estremi dello spettro si collocano l'intento di radicare saldamente il partito nell'area occidentale che ha contrassegnato - almeno inizialmente - la scelta europeista del Pci e l'obiettivo di europeizzare la vita politica ed economica italiana che sembra guidare molte delle prese di posizione del Pri.

Dalla diversità delle motivazioni, al di là dell'unanimità su scelte astratte e su generiche affermazioni di principio, deriva la diversità degli atteggiamenti rispetto alle singole opzioni concrete.

Lo si è visto in occasione della vicenda dello Sme, intervenuta ad appena un anno dalla votazione unanime dell'ordine del giorno del governo di solidarietà nazionale, e lo si vede quotidianamente in relazione a scelte di politica economica che solo apparentemente sono di carattere interno, considerato che gli adattamenti in vista del grande mercato del 1993 interessano ormai pressoché tutti i settori dell'economia nazionale.

Di fronte a singole questioni concrete, poi, non solo l'unanimità, ma anche l'europesismo delle forze politiche italiane mostra la corda.

In aperta contraddizione con i dibattiti e con le prese di posizione altisonanti sui grandi temi europei, infatti, l'attività del Parlamento italiano continua a svolgersi nel pressoché totale disinteresse per la normativa e per le regole comunitarie che pure il nostro paese ha contribuito e contribuisce quotidianamente a darsi.

Nonostante la legge n. 183 del 1987 (16) preveda espressamente che le proposte di atti comunitari siano inviate dal Governo alle Camere affinché queste possano esprimersi, i casi in cui il Parlamento ha ritenuto di aprire un dibattito su di esse si contano sulle dita di una mano.

Quanto alla compatibilità della legislazione italiana in itinere con la normativa comunitaria, non è un caso che i competenti organi del Parlamento (17) tendano a manifestarsi quasi sempre in senso favorevole al proseguimento dell'iter dei

provvedimenti, anche quando nelle osservazioni che accompagnano i pareri da essi espressi traspaiono dubbi consistenti.

E in effetti, per alcune misure anche di recente approvazione - si pensi a tutta la legislazione di incentivazione all'industria e di sussidio alle zone terremotate, per non parlare di quella recentissima sull'emittenza radiotelevisiva - la compatibilità con l'ordinamento comunitario appare quanto meno discutibile.

Nel campo degli aiuti pubblici alle imprese, in particolare, il contenzioso fra l'Italia e la Comunità è sempre stato ampio. Leggi come la 675/1977 sulla ristrutturazione e riconversione industriale e la 787/1978 sul risanamento finanziario delle imprese - oggetto di consistenti rilievi critici da parte della Commissione di Bruxelles - testimoniano la scarsa attenzione alle indicazioni comunitarie tradizionalmente prestate dal legislatore italiano.

Recentemente, poi, in vista della realizzazione del Mercato unico, il Commissario europeo alla concorrenza Leon Brittan ha provveduto ad effettuare una serie di censimenti dei sussidi statali alle imprese nei paesi della Comunità.

Nel primo di tali censimenti, del dicembre 1988, l'Italia figurava al primo posto. Come è noto, tale risultanza ha potuto essere ridimensionata a seguito dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione industria del Senato e dei calcoli effettuati in quell'ambito dalla Banca d'Italia, tanto che nel secondo censimento del luglio del 1990, l'Italia scende al terzo posto, preceduta dal Lussemburgo e dal Belgio.

La vicenda ha, comunque, richiamato l'attenzione su alcune anomalie del caso italiano.

Innanzitutto la presenza di un ampio settore di imprese a partecipazione statale che operano in mercati concorrenziali. Rispetto ad esso permane una divergenza di vedute fra Italia e Commissione delle Comunità, con la tendenza di quest'ultima a considerare comunque aiuti tutti gli apporti di capitale pubblico, indipendentemente dal fatto che essi costituiscano o meno forme improprie di ripiano di perdite di gestione.

In secondo luogo le caratteristiche della politica industriale italiana, fondata su interventi di tipo erogatorio che più di quelli imperniati sulla domanda pubblica, sulla predisposizione di servizi reali o su alleggerimenti fiscali, si prestano ad essere oggetto di contenzioso.

L'inefficienza della pubblica amministrazione italiana, d'altra parte, costituisce il principale ostacolo all'adozione di un diverso e più adeguato approccio di politica industriale nel nostro paese.

7. L'organizzazione per il coordinamento delle politiche comunitarie: dicotomia Mae-Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio

Anche nei rapporti con la Comunità, l'arretratezza del nostro apparato amministrativo esercita un peso tutt'altro che trascurabile.

È sintomatico che nell'appena citata vicenda del Libro bianco sui sussidi alle imprese, il Commissario alla concorrenza della Cee, per giustificare alcune inesattezze nei calcoli effettuati dalla Commissione, abbia chiamato in causa il Governo italiano che più volte sollecitato ad effettuare una verifica dei dati, non avrebbe fornito la collaborazione richiesta (18).

Il problema di un coordinamento delle politiche comunitarie, che coinvolgono quasi tutte le Amministrazioni dello Stato, è stato compiutamente affrontato in Italia solo di recente: all'inizio degli anni '80 infatti, ci si era limitati alla nomina di un Ministro senza portafoglio (19).

La legge n. 183 del 1987 (cosiddetta legge Fabbri) prevede ora due livelli di coordinamento: quello interministeriale che, fatte salve le attribuzioni del Consiglio dei Ministri, individua nel Cipe (Comitato interministeriale per la programmazione economica), l'organismo di programmazione e di indirizzo dell'attività delle Amministrazioni italiane in materia comunitaria, e quello ministeriale che affida ad un apposito Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie istituito presso la Presidenza del Consiglio, il compito di provvedere al coordinamento delle politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e all'adeguamento della normativa nazionale alle direttive comunitarie.

Se è ancora troppo presto per formulare giudizi oculati sulla bontà di tali innovazioni, si possono, tuttavia, riscontrare fin d'ora alcune carenze sul piano della definizione delle procedure.

In particolare c'è da rilevare che la legge 183, nel porre in capo al Dipartimento per le politiche comunitarie compiti di coordinamento dell'attività delle altre Amministrazioni, manca di individuare gli strumenti giuridici per la loro realizzazione; manca, cioè, di conferirgli concretamente quei poteri di indirizzo e di controllo che sono propri di tale tipo di attività.

L'attività del Ministro, poi, come è stato rilevato, è per certi aspetti ancora troppo circoscritta (20). Se si esclude la partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri delle Comunità relative al Mercato interno, infatti, essa resta limitata all'ambito nazionale, il collegamento con le istituzioni comunitarie essendo assicurato dalla Rappresentanza permanente che fa capo al Ministero degli Esteri.

Permane, quindi, in larga misura, la dicotomia fra momento di elaborazione e di trasposizione a livello comunitario della posizione negoziale del nostro paese, da una parte, e momento di recepimento delle istanze provenienti dall'interno e di attuazione delle scelte comunitarie, dall'altra.

Senza contare che lo stesso Ministero degli Esteri attende ormai da troppo tempo una riforma.

Nonostante l'aumentato contenuto "tecnico" delle relazioni internazionali ed il connesso sorgere di una pluralità di soggetti di politica estera minori con i conseguenti problemi di coordinamento delle attività pubbliche proiettate verso l'esterno, infatti, il suo ordinamento è rimasto immutato fin dal 1967.

Il dibattito, aperto ormai da tempo, verte principalmente sull'opportunità di sostituire al criterio di organizzazione degli uffici per materie (21), che fa perdere di vista le correlazioni fra variabili di uno stesso problema (con il risultato di dare spesso luogo ad una politica estera frammentaria e incoerente), un criterio di articolazione per aree geografiche, nonché sulla necessità di provvedere ad un'accentuazione della funzione di pianificazione e di coordinamento sia interno che esterno al Ministero.

Ma di riforma, si va invano parlando da anni! E chissà se il disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento, che pure non va esente da critiche (22), riuscirà ad arrivare al traguardo prima della fine della presente legislatura?

8. Le inadempienze italiane e la "legge comunitaria" come nuovo strumento per colmarle

Se le incongruenze del sistema politico-istituzionale e le inefficienze dell'apparato amministrativo italiano gettano qualche ombra sulla politica europea dell'Italia, essi proiettano ombre molto più dense su quella che potrebbe essere definita la politica europea in Italia, la politica, cioè, volta ad adeguare l'ordinamento giuridico e l'assetto economico-sociale del paese alle esigenze derivanti dal procedere dell'integrazione comunitaria.

I ritardi e le inadempienze italiane in tale campo sono talmente noti che non metterebbe conto di soffermarvisi se due recenti documenti, uno di fronte interna ed uno di fronte comunitaria, non avessero ancora una volta richiamato l'attenzione su di essi (23).

L'Italia detiene pressoché tutti i primati negativi: quello dei ricorsi per inadempimento degli obblighi comunitari avviati dalla Commissione, quello delle sentenze di condanna della Corte di giustizia delle Comunità, quelli delle sentenze ineseguite e delle doppie condanne.

Numerosissime sono, poi, le direttive tuttora inattuate (24), con conseguenze negative sia all'interno del paese - restano tuttora in lista d'attesa direttive importanti per il mondo imprenditoriale, per i lavoratori e per i consumatori - sia all'esterno, ove ne risulta offuscata l'immagine e la posizione negoziale dell'Italia.

Le cause dei ritardi sono da ricercarsi, oltre che nel disinteresse sostanziale con cui le questioni comunitarie vengono trattate in Parlamento, anche nella tardiva azione del Governo, nelle lungaggini derivanti dal permanere in Italia di una forma di bicameralismo perfetto, nella mancata delegificazione di una serie di materie che potrebbero più proficuamente essere affidate all'Esecutivo.

All'attuazione delle direttive in Italia si è provveduto fino ad ora attraverso "misure tampone": quando il carico degli atti comunitari pendenti diventava troppo pesante, interveniva una legge-delega che autorizzava in blocco il Governo a provvedere nelle materie più disparate.

La prassi, instauratisi nel 1957 con la legge di autorizzazione alla ratifica dei Trattati - che abilitava l'Esecutivo ad emanare una serie di decreti in esecuzione di disposizioni in essi contenute -, si è poi ripetuta nel 1960, nel 1965, nel 1969, nel 1970, nel 1982 e, ultimamente, nel 1987 con la legge n. 183 che ha dato delega al Governo per l'attuazione di 59 direttive ed ha contemporaneamente conferito "forza di legge" ad un gruppo di ulteriori 41 direttive di natura prevalentemente tecnica.

La logica dell'emergenza dovrebbe lasciare il passo a quella della stabilità e dell'adeguamento programmato e a scadenza fissa dopo la recente approvazione della legge n. 86 del 1989 (cosiddetta legge La Pergola).

Con essa l'Italia, seppure con grave ritardo rispetto agli altri Stati membri della Comunità (25), si dota di uno strumento organico di inserimento del diritto comunitario nell'ordinamento interno. È, infatti, previsto che il Governo provveda ogni anno alla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno rispetto a quello comunitario sulla base degli atti emanati dalle istituzioni della Comunità europea nell'anno precedente e che presenti alle Camere un disegno di legge comunitaria. Nella relazione introduttiva a tale disegno di legge è anche stabilito che si dia conto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità avente riflessi sul nostro ordinamento o relativa a nostre inadempienze per violazione di obblighi comunitari.

La prima legge comunitaria è al momento in cui si scrive, all'esame del Parlamento. Con il dichiarato intento di anticipare l'azione di recupero del passivo pluriennale e di evitare, così, che l'efficacia della riforma introdotta dalla legge n. 86 del 1989 venga frustrata da una situazione di partenza troppo patologica, essa è stata preceduta dalla presentazione di una serie di disegni di legge recanti la delega al Governo per attuare pacchetti di direttive (27).

Il peso qualitativo e quantitativo affidato a questo primo esperimento di legge comunitaria resta comunque imponente: 100 direttive nelle materie più disparate, 64 delle quali da attuarsi con decreto delegato e le restanti 36 con regolamento.

La strada intrapresa è buona: come è stato osservato, con la legge n. 86 "si abbandona la miope e inconcludente politica del contagocce per un programma periodico e regolare, e, d'altra parte, si fissano con chiarezza i ruoli rispettivi del Governo e Parlamento: il primo propone, il secondo seleziona e governa l'adattamento" (28).

Non sembra però, che le Camere siano avviate ad assicurare alla legge comunitaria quell'iter accelerato che è nello spirito della riforma.

In vista del semestre di presidenza italiana della Comunità della seconda metà dell'anno 1990, il Governo si era posto due obiettivi. Il primo, concretizzantesi nell'adozione dei provvedimenti di liberalizzazione valutaria, è stato realizzato con lieve anticipo rispetto al termine previsto. Sull'impossibilità di conseguire il secondo, consistente nel "dimezzare la disciplina comunitaria non attuata entro il mese di luglio e nel mettersi completamente in regola per l'autunno" (29), i dubbi che potevano essere manifestati all'inizio dell'anno sono ormai divenuti certezza.

9. Luci e ombre della politica europea dell'Italia

Il quadro che complessivamente emerge dalla ricognizione della politica europea dell'Italia nell'ultimo quindicennio presenta luci e ombre.

Un ruolo certamente importante - lo si è visto trattando dello Sme - è stato giocato dalla Banca d'Italia. E altrettanto positiva è l'azione che il nostro Istituto di emissione sta conducendo ora, nell'ambito di negoziati per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria: basti pensare al contributo di analisi e di proposte da esso fornito ed all'opera di mediazione svolta con riguardo ai contenuti del rapporto Delors.

Ciò a riprova del contributo positivo che l'allargarsi del numero degli operatori della politica estera ha in taluni casi avuto per l'affermazione di una più attiva presenza del nostro paese nelle sedi multilaterali.

La posizione di deciso favore e l'azione che concretamente viene svolgendo l'Italia nei riguardi dell'Unione economica e monetaria, d'altra parte, pongono in termini più stringenti il problema del contenimento del disavanzo pubblico del nostro paese che presenta dimensioni incompatibili con la sua partecipazione alla seconda fase dell'Uem.

Anche a tale riguardo la Banca d'Italia sembra operare positivamente: sul piano interno, non perdendo l'occasione di ogni Relazione annuale del Governatore per richiamare l'attenzione delle forze politiche sulla drammaticità della situazione; e sul piano esterno, cercando di acquisire all'Italia lo spazio di manovra necessario per un rientro non troppo traumatico (30).

In un'ottica più generale, ciò che maggiormente colpisce nella politica comunitaria italiana è l'ormai proverbiale ambiguità della posizione del nostro paese: acceso sostenitore del massimo di integrazione europea, paladino dell'unione politica e insieme massimo contravventore degli obblighi comunitari.

La palese contraddizione appare almeno in parte spiegabile con l'ipotesi che, al di là delle motivazioni ideali, la tendenza alla devoluzione di poteri e compiti a livello sovranazionale tragga alimento proprio dalla consapevolezza delle lacune che caratterizzano l'assetto istituzionale e amministrativo del nostro paese e dall'insufficiente volontà di farvi fronte.

Sul piano più strettamente diplomatico, l'Italia è apparsa particolarmente abile e tenace nell'arte di condurre mediazioni. E sfruttando tale abilità essa è anche riuscita nel 1985 - in occasione del suo semestre di presidenza della Cee - a rendere un ottimo servizio alla causa europea.

Non è sembrata, però, almeno finora, in grado di assumere e di sostenere, attraverso un efficace coordinamento interno e un'oculata azione diplomatica esterna, autonome iniziative europee sufficientemente autorevoli ed incisive. Niente a che vedere, insomma, con la capacità dimostrata in proposito dalla Francia, cui si deve, fra l'altro, la recente istituzione della Berd e dalle cui proposte sono nate Eureka, il programma Ariane e il programma Airbus.

Con l'avvio del semestre italiano del 1990 - esperienza in corso al momento della stesura di questo scritto - ci sta provando ora il Ministro degli Esteri De Michelis, che ha investito il primo Consiglio Affari Generali da lui presieduto di una serie di Memorandum. Con essi l'Italia propone ai partner: di precisare e concretizzare un obiettivo in cifre (1% del Pil entro il 1992) per il sostegno della Cee al Terzo mondo; di creare un'istituzione finanziaria specifica per i finanziamenti nel bacino mediterraneo sul modello della Berd per i paesi dell'Est, destinata ad arginare, tra l'altro, il problema dell'immigrazione; di rilanciare la costruzione dell'Europa sociale, estendendo a questo campo la procedura di voto a maggioranza per le decisioni comunitarie (31).

D'altra parte, la centralità per l'Europa di una politica di sicurezza comune e la necessità di por mano ad una revisione degli assetti usciti dall'ultima guerra mondiale - su cui hanno richiamato con forza l'attenzione la crisi del Golfo Persico e il rapido compiersi dell'unificazione tedesca - hanno spinto il nostro paese ad avanzare due ulteriori proposte: l'istituzione di un seggio unico della Cee nel Consiglio di Sicurezza dell'Onu e l'incorporazione dell'Ueo nei meccanismi istituzionali della Comunità.

Più che di una proposta concreta, la prima ha il sapore di un messaggio, di una provocazione. Se trova, forse, spiegazione nel desiderio di dare immediata risposta al suggerimento sovietico di attribuire un seggio alla Germania riunificata, essa appare, tuttavia, prematura rispetto ai tempi della realizzazione di una politica estera e di difesa europee comuni e, in un momento in cui occorre puntare al massimo di compattezza tra i Dodici, rischia di aprire un inutile contenzioso con la Francia e la Gran Bretagna.

Senza contare che, anche in ambito Onu, il superamento dell'equilibrio del 1945, non va certamente ricercato nell'assegnazione di uno status privilegiato ai paesi più ricchi.

Interessante, seppure non priva di ostacoli (basti pensare alla non appartenenza all'Ueo di alcuni membri della Cee e in particolare alla presenza in quest'ultima della neutrale Irlanda) è, invece, la seconda proposta della presidenza italiana, volta ad estendere concretamente le competenze comunitarie al settore della difesa.

Al di là dei contenuti, comunque, è soltanto a posteriori e in relazione ai risultati che si potrà compiutamente valutare l'operato dell'Italia, cui è toccata la presidenza della Cee in un semestre particolarmente impegnativo.

Tornando alla politica svolta dal nostro paese in Europa nell'arco di tempo coperto da questo scritto, vi è da rilevare che, in concomitanza col maggiore attivismo, sono venuti emergendo in diverse occasioni elementi di discontinuità e di incoerenza complessivamente riconducibili alle caratteristiche del nostro sistema politico e alla debolezza intrinseca del nostro apparato burocratico.

Alcune delle cause interne della scarsa incidenza della politica estera italiana individuate dagli studiosi con riferimento ai precedenti due decenni (32) permangono, infatti.

La forma di governo fondata sulla coalizione di differenti partiti, innanzitutto, che al di là della convergenza generale sui principi e dell'accordo sui programmi, e in presenza di una serie di contrasti sulle singole questioni concrete, lascia ampi spazi alle iniziative individuali. Con il rischio, fra l'altro, che iniziative affidate alla personalità di un Ministro degli Esteri, di un Ministro della difesa o di un Presidente del Consiglio abbiano vita breve, venendo subito contraddette al primo cambio della guardia politica.

La persistente crisi di stabilità del sistema partitico italiano, d'altra parte, fa sì che le decisioni sui problemi europei ed internazionali vengano talora viziate da fattori interni estranei alla materia in discussione. La politica estera, insomma, viene spesso utilizzata come strumento per consolidare o demolire alleanze sulla base di considerazioni di politica interna.

La stessa instabilità politica, poi, indebolisce la posizione dell'Italia di fronte ai partner. La perdita di autorità che ai rappresentanti di un paese deriva dal non avere alle spalle un regime politico stabile ed efficiente non necessita di molti commenti.

Effetti non molto diversi e per certi aspetti più dirompenti producono la lentezza del sistema istituzionale, il cattivo rapporto politica-burocrazia, l'ormai proverbiale inefficienza della Pubblica Amministrazione e le carenze di coordinamento interno.

Si tratta di campi in cui il cronico ritardo dell'Italia appare colmabile solo con uno sforzo di carattere eccezionale, uno sforzo, però, che il nostro paese non può ulteriormente rinviare.

Anche perché, come stato recentemente osservato da uno dei più acuti osservatori dell'economia e della politica italiana: "sempre più la competizione tra paesi si sta trasformando in un confronto tra ordinamenti giuridici, statali, politici. E l'Italia, che finora ha avuto un motore molto brillante, deve nei prossimi anni porre anche mano alla revisione della macchina nel suo complesso se vuole continuare a correre" (33).

Prima che la macchina si arresti e che anche il motore cessi di funzionare, cioè, occorre mettere a punto la "carrozzeria".

Ed è sicuramente questa la riforma più difficile.

Note

- 1) Secondo i più attenti osservatori, la fissazione delle due conferenze intergovernative per l'Unione economica e monetaria e per l'Unione politica alla fine del semestre italiano rappresenterebbe in qualche modo un riconoscimento della "posizione forte" sostenuta in sede comunitaria del nostro paese. Cfr. al riguardo: R. Aliboni, G. Bonvicini, C. Merlini, S. Silvestri "IAI Report 1989: a year of change", in: The International Spectator n. 1, January-March 1990, p. 14.
- 2) Cfr. fra gli altri: A. Panebianco "Le cause interne del basso profilo" in: Politica internazionale n. 2 - feb. 1982; R. Aliboni "Il contesto internazionale e il profilo emergente della politica italiana" in: Politica internazionale n. 1, gen. 1985; C. M. Santoro "La politica estera italiana: una veduta d'insieme" in: Politica internazionale n. 3-4, mar.-apr. 1989; Arrigo Levi "Gli obiettivi e i condizionamenti", in: Relazioni internazionali n. 1, giu. 1986.
- 3) Se l'unanimità sulle grandi scelte, non ha significato l'appiattimento del Pci sugli indirizzi e le scelte tattiche della maggioranza, esso ha però permesso che si sviluppassero sui temi della politica estera dibattiti molto più liberi e franchi all'interno e all'esterno degli schieramenti politici maggioritari. La politica estera, insomma, è diventata un tema molto più presente nel dibattito politico italiano. E nei partiti di governo è venuta meno la tendenza a "coprirsi" dietro le spalle dei partner per giustificare comportamenti che, se assunti in proprio, avrebbero scatenato violente opposizioni mettendo a rischio la stabilità del sistema.
- 4) Molto più discusse e discutibili le modalità di gestione della vicenda dell'Achille Lauro e quella della partecipazione italiana al Gruppo dei Cinque, vicende che pure sono servite a rivendicare all'Italia una nuova dignità internazionale.
- 5) Per informazioni più dettagliate sugli aspetti salienti del negoziato per l'adesione allo Sme e sul dibattito politico interno ad esso relativo si rinvia al capitolo "L'Italia e l'integrazione europea" dell'Annuario dell'Iai L'Italia nella politica internazionale, 1978-1979, Edizioni di Comunità, 1980.
- 6) Guido Carli "Gollismo monetario", La Repubblica, 24 feb. 1987. Al riguardo, comunque, date le dimensioni sostanzialmente intermedie dell'Italia nell'economia internazionale, che non le permettono di attingere i benefici dei "leaders", non si può non condividere l'opinione di chi, già agli inizi degli anni '80, considerava illusoria l'idea che essa potesse realmente partecipare alla gestione dell'oligopolio internazionale (Cfr. R. Aliboni "Il contesto internazionale e il profilo emergente della politica italiana" cit.). Ed appare difficilmente controvertibile l'affermazione dello stesso Carli (cfr.

l'articolo sopra citato) secondo cui nella sostanza le decisioni in materia di rapporti di cambio non sono prese né dai Sette né dai Cinque, ma dai Tre: Stati Uniti, Giappone e Germania. Ora, forte del nuovo prestigio della lira sui mercati internazionali, conseguito grazie alla stabilità dei cambi ed alla liberalizzazione valutaria, l'Italia sarebbe nelle condizioni di poter operare affinché si realizzi il massimo di coesione tra i paesi europei presenti all'interno del Gruppo dei Sette, svolgendo, al riguardo, una specifica azione all'interno della Comunità europea, e puntando, poi, in direzione del rilancio di un sistema monetario internazionale gestito collettivamente secondo regole ben definite.

7) Cfr. Cnel "Contributi al rapporto Europa", Quaderni di documentazione n. 2, 1979.

8) Cfr. fra gli altri gli articoli apparsi rispettivamente su la Stampa del 24 feb. 1988: "La scossa dell'Europa" e su Il Corriere della Sera del 30 mar. 1988: "Quanto ci costa la Cee".

9) Si allude, non soltanto all'istituzione della Berd ed alla posizione centrale in essa riconosciuta alla Comunità, ma anche ai numerosi nuovi trattati di associazione e di collaborazione stipulati o in corso di negoziazione con i paesi dell'Est europeo.

10) Dpcm, 9 dic. 1988 relativo all'istituzione del Consiglio per il mercato interno, in GU n. 296 del 19 dic. 1988.

11) Il disegno di legge sulla "disciplina dell'attività di intermediazione mobiliare e disposizioni sull'organizzazione dei mercati mobiliari" all'esame del Parlamento dal marzo del 1988; quello sulla "disciplina delle offerte pubbliche di azioni e obbligazioni", dall'ottobre dell'anno precedente.

12) Legge n. 218 del 9 lug. 1990, in GU n. 182 del 6 ago. 90.

13) Guido Rampoldi, "La Mitteleuropa in aiuto dell'Est", La Stampa, 12 nov. 1989.

14) S. Silvestri "Questi paesi gettano un ponte tra la vecchia e la nuova Europa", Il Sole 24 ore, 11 nov. 1989.

15) Ci si riferisce, in particolare, ai casi dell'Irlanda e dell'Olanda, ove il diritto di voto è conferito ai cittadini di altri paesi membri dopo un congruo periodo di permanenza nel territorio dello Stato.

16) L'innovazione è relativamente recente ed ha lo scopo di rendere partecipi Parlamento e Regioni alla fase ascendente delle politiche comunitarie. Sui progetti di

regolamenti, raccomandazioni e direttive della Comunità, infatti, Parlamento e Regioni, investiti dal Governo, possono inviare osservazioni.

17) Al Senato competente ad esprimere pareri in ordine alla compatibilità dei disegni di legge con la normativa comunitaria è la Giunta per gli affari delle Comunità europee, mentre alla Camera, nel silenzio del regolamento, l'esame di conformità è stato a lungo affidato alla Commissione Affari esteri e comunitari. Recentemente, nel luglio del 1990, stata poi costituita una Commissione speciale per gli affari comunitari, dotata delle stesse attribuzioni della Giunta senatoriale e con il compito aggiuntivo di esaminare la legge comunitaria in sede referente.

18) Cfr. l'audizione di Leon Brittan, Commissario della Cee per la concorrenza presso la Commissione industria del Senato del 30 novembre 1989.

19) Dpcm 25 lug. 1980 e 9 gen. 1981. In seguito con gli ordini di servizio del 12 sett. 1981 e 24 giu. 1982 si provvide a disciplinare gli apparati organizzativi facenti capo alla Presidenza del Consiglio.

20) Claudio Franchini L'integrazione europea e il governo delle politiche comunitarie in Italia: organizzazione amministrativa e apporti con le Comunità europee: relazione al Convegno su "Il mercato unico europeo. Pubblico e privato nell'Europa degli anni '90", Milano, 15-18 feb. 1990.

21) Nell'ambito del Ministero degli Esteri, gran parte delle competenze in materia comunitaria sono accentrate nella Direzione generale degli Affari economici; altre attribuzioni di natura più settoriale fanno capo alla Direzione generale degli Affari politici e alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Per un'ampia disamina delle problematiche relative alla riforma del Ministero degli Esteri si vedono fra gli altri: U. Gori "Struttura del Ministero degli Esteri e progetti di riforma" e M. Alessi "Aspettando la riforma del Ministero degli Esteri", in: Politica internazionale n. 2 e 6, 1982.

22) Il riferimento è al disegno di legge n. 2025 di iniziativa del Ministro De Michelis e, al momento in cui si scrive, all'esame della Commissione Esteri del Senato in prima lettura. Nel suo ambito, la questione dell'organizzazione delle direzioni generali per materie, o per aree geografiche, viene risolta con l'adozione di entrambi i modelli. Non vengono, peraltro, fissate le modalità di coordinamento fra le diverse unità organizzative che hanno per definizione ambiti comuni di attività. I motivi di tale scelta non sono chiariti nella relazione introduttiva al disegno di legge, tanto che viene da domandarsi se essa non risenta delle ben note resistenze che gli apparati burocratici,

una volta istituiti, tendono ad opporre a qualsiasi ipotesi di riorganizzazione razionale che comporti un loro smantellamento.

23) Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie: Stato del contenzioso comunitario e dell'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea, ott. 1989 e Ufficio studi della Corte di Giustizia della Cee Il contenzioso per inadempimento degli stati membri agli obblighi comunitari: il "caso Italia", a cura di C. Curti Cialdino, Lussemburgo 1989.

24) Secondo calcoli recenti esse ammonterebbero a circa 225. Quanto ai provvedimenti emanati dalla Comunità per il completamento del Mercato interno europeo, al 31 dicembre 1989, solo 35 di essi su 113 erano stati attuati dall'Italia che a tale data contendeva l'ultimo posto al Portogallo con 33 provvedimenti attuati (Comunicazione della Commissione sull'"applicazione degli strumenti per la realizzazione del mercato interno" Com. '89, 442).

25) Si vedano in proposito e per un'analisi comparata: A. Del Vecchio "L'attuazione delle direttive comunitarie: nuove linee di tendenza nella legislazione italiana" in: Foro italiano, 1988, IV, 222, nonché: V. Capelli Le direttive comunitarie, Giuffrè, 1983.

26) La legge comunitaria può operare attraverso tre diverse modalità: inserendo direttamente nell'ordinamento disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti ritenute dalla Corte di Giustizia della Comunità in contrasto con le disposizioni dei Trattati; conferendo al Governo delega per assicurare l'attuazione degli atti comunitari che richiedano l'intervento del legislatore; delegificando e quindi autorizzando il Governo stesso ad attuare in via regolamentare le direttive che intervengano in materie non riservate alla legge.

27) Si allude in particolare ai disegni di legge: C 4211 in materia societaria, C 3955 in materia di sanità pubblica e veterinaria, C 3934 in materia di sanità e protezione dei lavoratori e C 1929 in materia di appalti pubblici e forniture.

28) Cfr. La Comunicazione dell'allora Ministro per le politiche comunitarie La Pergola al Convegno "Pubblica amministrazione ed Europa '92", tenutosi a Roma il 3 e 4 febbraio 1989.

29) Cfr. in proposito: La Repubblica del 5 aprile 1990. Intervista al Ministro degli Esteri De Michelis.

30) Cfr. "Il mirino dei Governatori sui deficit Cee di bilancio", Il Sole 24 Ore, 14 mar. 1990.

31) F. Riccardi "Un Mediterraneo in cerca di aiuti" in Mondo economico, 4 ago. 1990.

32) Cfr. in particolare: A. Panebianco Le cause interne del basso profilo, citato.

33) "Italia, un motore senza carrozzeria. Il 2000 del professor Reviglio". Intervista di Alessandra Carini, La Repubblica, 8 mag. 1990.

