

**DOCUMENTI
IAI**

LE ISTITUZIONI EUROPEE DOPO MAASTRICHT

di Gianni Bonvicini

IAI9239

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LE ISTITUZIONI EUROPEE DOPO MAASTRICHT

di Gianni Bonvicini

Il dopo-Maastricht non è stato particolarmente propizio al Trattato di Maastricht. Anzi si è rischiato seriamente di assistere ad una prematura fine dello spirito di Maastricht. Il referendum negativo danese, le tempeste monetarie nel corso dell'autunno, il riscatto sì francese e, da ultimo, il compromesso raggiunto al Consiglio europeo di Edimburgo del 10-11 dicembre scorsi sulla posticipazione, al luglio 1993, del termine ultimo per il completamento delle ratifiche nazionali hanno contraddistinto il ritorno ad un clima di europessimismo, che si considerava ormai un ricordo del passato.

Si è persa così di vista la logica che aveva portato a Maastricht ed il senso di una riforma istituzionale che, pur soggetta a numerosi compromessi, aveva ricevuto un crisma di ufficialità nella cittadina olandese. Vale la pena, oggi, ad un anno di distanza da Maastricht, riprendere il filo del ragionamento di allora.

Il riformismo comunitario degli anni '80

In determinati periodi storici il dibattito intorno alle istituzioni, siano esse nazionali o multilaterali, diventa ineludibile. Le istituzioni non sono, in altre parole, un semplice esercizio ingegneristico, ma rappresentano il punto di arrivo o quello di partenza di determinate situazioni.

Le istituzioni non sono neutrali rispetto all'ambiente in cui operano, ma anzi tendono a determinarlo e ad influenzarlo con le loro procedure, le loro leggi e la loro capacità di operare. A sua volta l'ambiente circostante decide la congruità delle istituzioni esistenti o influenza la forma di quelle nuove, nate per dominare i fatti e gli eventi presenti e futuri.(1)

All'inizio del processo di integrazione comunitaria sono stati gli eventi e la volontà dei protagonisti di allora a determinare la forma e i limiti delle istituzioni della Ce. Oggi, dopo quasi quaranta anni di attività, l'insieme delle istituzioni e delle leggi comuni costituiscono un "acquis communautaire" che esprime una propria dinamica interna di riforma e che condiziona i disegni futuri, ma allo stesso tempo un ambiente esterno in radicale mutamento pone nuove problematiche e diverse esigenze alle istituzioni comunitarie e ne influenza esso stesso il ruolo e la forma futura. Storia passata e futuro convergono assieme nel richiedere un diverso assetto al sistema istituzionale comunitario.

Ci sono varie ragioni che spiegano la lunga stagione del riformismo istituzionale della Ce, alcune interne, altre, particolarmente in tempi recenti, esterne alla Comunità.

Sono ormai dieci anni che i progetti e le iniziative di riforma della Ce si susseguono a ritmo incalzante. Questo straordinario decennio di grande dinamismo sul piano istituzionale inizia con il Piano Genscher-Colombo avviato dai due ministri degli esteri nel 1981.(2)

L'esigenza avvertita allora era quella di completare la ormai operante unione monetaria (Sme) con una migliore organizzazione della Comunità nel campo della politica estera (la cooperazione politica europea) e, parzialmente, in quello della politica di sicurezza. L'idea era quella di estendere a questi due settori, a quel tempo strettamente intergovernativi, delle procedure istituzionali simili a quelle comunitarie, in modo da rendere più efficace il ruolo dell'Europa nel mondo e di legare più strettamente la cooperazione politica europea (Cpe) alle attività economiche esterne della Comunità.

Si trattava quindi di una genuina esigenza di "razionalizzazione", nata più dall'atteggiamento europeistico dei due ministri degli esteri che da un'oggettiva situazione internazionale, che a quell'epoca non presentava novità di rilievo rispetto al passato, salvo il peggioramento delle relazioni fra Est ed Ovest sul tema degli euromissili, tema particolarmente imbarazzante per gli europei, ma in ogni caso non nuovo nella storia della guerra fredda. La conclusione del piano italo-tedesco in una dichiarazione solenne, a Stoccarda nel giugno 1983, lasciava tutti delusi, dal momento che gli elementi qualificanti del rapporto, relativi a procedure decisionali più vincolanti all'interno della Cpe, erano stati lasciati cadere per l'opposizione della Francia e di altri partner che volevano mantenere un carattere intergovernativo alla Cpe.

Widening vs Deepening: l'esperienza passata

Conclusa la vicenda di Stoccarda, emergeva una più forte ragione a rendere pressante la richiesta di una riforma del Trattato: l'ormai imminente allargamento della Comunità a Spagna e Portogallo e l'esigenza, ormai avvertita da tutti, di non ripetere gli errori già fatti con il primo ampliamento del 1973 della Ce a Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, allorché la richiesta di approfondire la Comunità era stata largamente disattesa.

In quell'occasione la priorità assoluta era infatti stata data agli aspetti politici dell'allargamento: fare spazio alla partecipazione inglese, in parte per "riequilibrare", come si diceva allora, l'asse privilegiato e dominante Parigi-Bonn e in parte per rimediare agli atteggiamenti fortemente ostili e antiamericani del Generale De Gaulle che vedeva, come è noto, nell'Inghilterra una specie di cavallo di Troia d'Oltreatlantico. La prevalenza data ai ragionamenti politici aveva tolto sostanza al dibattito sul "deepening" a tutto vantaggio del "widening".

E' ben vero che nel corso del decennio '70 vengono prese alcune iniziative istituzionali importanti, come il varo della Cpe (1970) o l'istituzione del Consiglio europeo (1974); ma quasi tutti quei provvedimenti saranno di natura strettamente intergovernativa, in contrasto quindi con il carattere sovranazionale peculiare della

Comunità europea originaria.

Oltretutto il primo ampliamento non si sbarazza dell'ostacolo principale al corretto funzionamento del meccanismo istituzionale comunitario, rappresentato dal famoso compromesso di Lussemburgo voluto dal Generale De Gaulle e relativo alle procedure di voto all'interno del Consiglio: la fine del sistema a maggioranza qualificata, a causa della prevalenza del cosiddetto "interesse nazionale vitale", rappresenterà un vizio di fondo di tale portata da rendere quasi del tutto inutili anche le riforme apparentemente in linea con lo spirito sovranazionale, quali l'istituzione delle risorse proprie di bilancio, i poteri di controllo su di esse del Parlamento europeo e, infine, le elezioni dirette dell'Assemblea di Strasburgo a cominciare dal 1979. Riforme zoppe, perché limitate dai preponderanti meccanismi intergovernativi della Ce.

La positiva vicenda dell'Atto Unico Europeo

Sull'onda di questi ragionamenti si sviluppava nel 1984 il progetto di Nuovo Trattato prodotto dal Parlamento Europeo, per iniziativa di Altiero Spinelli.(3) In esso si fissavano alcuni criteri cardine per il successivo dibattito: l'unicità del processo di integrazione nei suoi vari aspetti economici, di politica estera e di sicurezza; il principio di sussidiarietà quale strumento di suddivisione dei poteri fra Comunità, stati nazionali e regioni; il ripristino delle regole di maggioranza e minoranza; la legittimazione democratica del sistema.

Meno chiaro, a nostro avviso, era il tema relativo all'individuazione di un "governo" dell'Unione politica, vero punto centrale di un salto qualitativo della Comunità verso forme di più accentuata sovranazionalità.

Come è noto, il Nuovo Trattato ha finito con il costituire uno, forse il più rilevante, fra i vari elementi e progetti che sono stati presi in considerazione dai governi europei per riformare parzialmente i Trattati di Roma e per arrivare all'approvazione, alla fine del 1985, dell'Atto Unico europeo (Aue).(4)

Malgrado le perplessità iniziali l'Aue è venuto incontro ad alcune aspettative ed ha dato alcune risposte di principio e pratiche agli interrogativi che ormai da tempo si andavano addensando sul funzionamento della Comunità. Esso ha indicato alcune parziali soluzioni all'eliminazione degli ostacoli sulla via di una maggiore razionalizzazione ed efficacia del processo di integrazione europea. Nulla di trascendentale, quindi; nessuna necessità di definire con precisione l'Unione politica europea, ma semplicemente la volontà di mettere un po' d'ordine nella propria casa, ormai barcollante dopo anni di dissidio con la Gran Bretagna sul bilancio comunitario; inoltre, la constatazione di dovere rimediare ad alcune deficienze di fondo in previsione dell'imminente allargamento a due stati problematici come Spagna e Portogallo, dopo le non brillanti esperienze con la piccola ma ostica Grecia, già entrata per conto suo nel 1981.(5)

E' utile, ai fini della nostra analisi sulle istituzioni comunitarie, identificare gli

aspetti positivi dell'Aue.

Innanzitutto, proprio a spiegare il nome Atto Unico, l'accordo del 1985 raggiunto dal Consiglio europeo di Lussemburgo ha confermato la necessità di riportare sotto lo stesso cappello (il Trattato) tutti i tronconi sparsi delle attività europee, da quelle monetarie dello Sme a quelle della Cpe, nonché un organismo di rilevante importanza come il Consiglio Europeo, rimasto per anni in un limbo istituzionale. E' questo il principio di "consistency" e unicità del processo di integrazione che si erano sforzati di fare accogliere i vari piani del passato, da quello del premier belga Tindemans del 1976 a quello di Genscher-Colombo del 1983, tanto per citare i più noti.

Questo principio, che a tutt'oggi rappresenta uno dei cardini del dibattito sul futuro della Comunità (soprattutto allorquando si parla di politica estera e di sicurezza nell'ambito della Ce e non come elementi a sé stanti), è stato accolto in modo molto riduttivo dal Aue. Il nuovo Trattato si limita infatti a "registrare" sotto lo stesso tetto le diverse attività dei Dodici, non a comunitarizzarle come sarebbe necessario. Ciò significa che il metodo e le procedure decisionali rimangono le stesse di prima, anche se ci si sforza di farle rientrare nella stessa cornice. Così il metodo comunitario si applicherà alle materie già previste dal Trattato di Roma e a quelle aggiunte per il completamento del mercato interno del 1992, quello intergovernativo a tutto il resto e in modo particolare alla Cpe.

E' perciò chiaro che il criterio della "comunitarizzazione" delle politiche dei Dodici, vecchie e nuove, rimane un problema aperto e che dovrà essere risolto per rispondere a quei tre principi, ormai alla base di qualsiasi discorso riformistico comunitario, di efficienza, applicabilità e legittimità del sistema decisionale comunitario del futuro e delle politiche comuni che ne scaturiscono. Si tratta, in altre parole, di estendere il principio della "consistency" fra politiche come previsto nell'art. 30 del Aue (in questo caso fra politica estera e politica economica esterna), anche al campo delle procedure istituzionali evitando i limiti e la confusione che continua a creare l'adozione per la stessa materia di metodi intergovernativi e comunitari in tempi diversi. E' piuttosto assurdo, ad esempio, che per condannare con una dichiarazione il comportamento di un paese terzo ci voglia il consenso di tutti (nella Cpe) e che nell'applicazione delle sanzioni economiche allo stesso paese si applichi la maggioranza qualificata come previsto dall'art. 113 del Trattato.(6)

In definitiva la "consistency" istituzionale deve, sulla base di quanto sperimentato fino ad oggi divenire uno dei principi cardine per il rafforzamento della istituzioni comunitarie.

Ma il vero punto di svolta dell'adozione dell'Aue riguarda l'abbattimento di un vecchio tabù: il ripristino del voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio comunitario. Il ripristino, anche se in modo limitato, di questa vecchia procedura ha ridato un forte slancio in termini di efficacia al sistema decisionale comunitario. Per le materie in cui esso viene applicato, la velocità di approvazione delle direttive è aumentata in modo consistente. Recenti analisi confermano questa novità, che di fatto ha rimesso in moto e dato credibilità alla macchina comunitaria.

L'articolo centrale, da questo punto di vista, è il 100A che ha come oggetto il ravvicinamento delle disposizioni nazionali attraverso la pratica dell'armonizzazione. Inoltre il voto a maggioranza qualificata viene esteso alla politica sociale, alla ricerca e tecnologia, alla modifica e sospensione dei dazi doganali, alla libera prestazione dei servizi, e così via. Naturalmente rimangono escluse alcune materie importanti come quelle relative alla fiscalità o alla circolazione delle persone, dove in effetti si registrano ancora oggi i maggiori ritardi per le decisioni da prendere in vista del 1992.

Tuttavia a questi persistenti ostacoli e ai possibili freni all'applicazione del voto maggioritario si è cercato di rimediare in altro modo rendendo più chiare le competenze decisionali del Consiglio comunitario con la modifica nel 1987 del regolamento di Procedura e quelle della Commissione con la razionalizzazione dei Comitati e una maggiore delega di poteri esecutivi.(7) L'obiettivo di queste riforme è quello di ridare un compito più vasto di mediazione alla Commissione reintroducendo parzialmente quel ruolo di "majority consensus building" che era stato così efficace nel primo periodo della storia comunitaria.

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

Questa strategia è in linea con un altro principio di fondamentale importanza che è quello dell'equivalenza. Se entro il 1992, come previsto dall'art. 8A dell'Aue, non si arriverà ad una completa armonizzazione, sarà possibile applicare il criterio delle disposizioni equivalenti secondo l'art. 100B, nel senso che le leggi statali giudicate dalla Commissione e dal Consiglio fra loro equivalenti potranno transitoriamente valere in tutti gli stati membri ed esercitare quindi i loro effetti al di fuori dei confini nazionali.

Ciò è perfettamente in linea con un altro vecchio principio del Trattato di Roma, divenuto famoso per essere stato applicato in alcune cause dalla Corte di Giustizia, noto sotto il nome di principio del mutuo riconoscimento. Attraverso la sua costante applicazione il processo di armonizzazione potrebbe ricevere una grande accelerazione e una notevole semplificazione. Non si tratta ovviamente di una disposizione applicabile automaticamente, ma sicuramente essa rappresenta un principio dalle grandi potenzialità se sostenuto da un ruolo sempre più attivo e autorevole della Corte, vero elemento federatore sul piano del diritto comunitario.(8)

Ultimo elemento di grande interesse nel giudicare gli effetti dell'approfondimento istituzionale del 1985 riguarda le modifiche apportate alle competenze del Parlamento europeo. Benché limitate alla cosiddetta "procedura di cooperazione" prevista dall'art. 149 esse hanno dato risultati superiori alle aspettative. Nell'area di azione di dieci articoli del Aue, per la maggior parte collegati al programma del mercato interno, il Parlamento europeo è stato in grado di

influenzare il processo legislativo emendando o respingendo la cosiddetta "posizione comune" del Consiglio in seconda lettura. Se, in effetti, il Consiglio decide di discostarsi dalla decisione del Parlamento, condivisa dalla Commissione, esso deve votare all'unanimità. Ed è abbastanza evidente che sia piuttosto difficile raggiungere un consenso così vasto contro il parere del Parlamento.

Ne deriva inoltre che una stretta alleanza fra Parlamento e Commissione costituisce nuovamente una preconditione per influenzare efficacemente l'orientamento del Consiglio. E' chiaro che un'eventuale estensione delle procedure di cooperazione a tutte le aree legittimerebbe sempre di più il ruolo del Parlamento e lo stesso processo decisionale comunitario.

In aggiunta bisogna considerare i poteri concessi al Parlamento europeo nei casi di associazione o di domande di adesione alla Comunità (art. 237 e 238 del Trattato). Il suo assenso è divenuto necessario, proprio in una materia che nei prossimi anni rivestirà un'importanza cruciale per la Comunità e per il resto dell'Europa.

In conclusione va notato che l'esperienza maturata con il grande dibattito precedente alla riforma del Trattato e, in seguito, con l'applicazione concreta dell'Aue ha potuto di fatto rappresentare un punto di partenza di notevole importanza per indicarci la via da seguire nella fase di dibattito e di preparazione della seconda riforma del Trattato, conseguita, appunto, con il Trattato di Maastricht.

Riprendere la lezione del passato

Riprendendo alcuni dei temi sopra accennati dobbiamo sottolineare alcuni degli elementi "vincenti" che hanno contribuito a ridare fiato ad un processo di integrazione ormai asfittico e dominato, per tutta la prima metà degli anni '80, dall'euroessimismo.

Il primo elemento da prendere in considerazione è la convinzione della maggioranza dei governi europei di legare, come abbiamo più sopra accennato, l'allargamento della Comunità al suo contemporaneo approfondimento. Ciò avviene nei fatti legando la ratifica dell'Aue alla parallela entrata di Spagna e Portogallo nella Ce. Si evita quindi di ripetere l'errore del 1973 quando viene data priorità all'ampliamento del numero degli stati membri, senza fissare una contemporanea riforma delle strutture decisionali.

In effetti nel 1973 viene del tutto disatteso il famoso motto: completamento, approfondimento e allargamento. La strada che si seguì fu quella di episodici adattamenti istituzionali, spesso contraddittori fra di loro ed in ogni caso non adatti a fare marciare la macchina comunitaria. Essa, al contrario finì per divenire sempre più complessa e pesante, con l'aggiunta di organismi, competenze e politiche non coordinate fra di loro.

Con il varo dell'Aue si cerca, come dicevamo, di mettere un po' d'ordine nel caos e di razionalizzare l'esistente con il ripristino di alcuni principi (armonizzazione,

coerenza, equivalenza, ecc.) e di alcuni meccanismi caduti in disuso (voto a maggioranza). E questo nel momento stesso in cui si fanno ufficialmente entrare nella Ce i due paesi iberici.

Un secondo elemento che ha contribuito a rendere possibile l'accordo raggiunto a Lussemburgo nel 1985 è stato quello di avere seguito la tecnica del "package deal" ovverosia di mettere assieme i diversi interessi degli stati membri e di trovare un punto di accordo non su una sola politica o una sola modifica istituzionale, ma su un insieme di politiche e di correttivi istituzionali.

Motore di questa operazione è stata senza dubbio la Commissione, guidata dal presidente Jacques Delors. Dopo alcuni anni di dibattito sulle riforme, la Commissione ha in effetti individuato il punto centrale di consenso sul completamento del mercato interno, quale elemento necessario per rafforzare definitivamente l'economia comunitaria e accrescerne il ruolo internazionale. Su questo assunto si è conquistato il favore del governo inglese sostenitore del libero mercato, di quello tedesco conscio di eliminare ogni residuo ostacolo all'affermazione della propria leadership economica e di quello francese desideroso di sfruttare questa occasione come shock benefico per l'aggancio dell'economia francese a quella tedesca.

Per ottenere questo risultato, già previsto originariamente dal Trattato di Roma ma mai raggiunto, era tuttavia obbligatorio anche un miglioramento istituzionale per rendere efficace l'iniziativa e raggiungibile il risultato finale entro il 1992. Accanto ad un complesso di circa 280 direttive per il completamento del grande mercato, la Commissione suggeriva quindi un'introduzione limitata di alcune procedure atte a snellire il processo decisionale, primo di tutti il voto a maggioranza per gran parte delle materie proposte. Questo mix di politiche e di procedure si è poi rivelato il fattore di dinamismo principale nel procedere veloce verso l'attuazione della maggioranza delle direttive, fatte salve quelle per cui si rende ancora necessaria l'unanimità.

Un terzo elemento, forse meno apparente ma sicuramente di rilevante importanza, è che questa riforma è stata voluta più dalla "forza" e dalla percezione della società europea, che dalla buona volontà dei leaders politici. In fondo se vi è un elemento di novità nel dibattito sulla validità o meno dell'Aue, esso è dovuto alla grande attenzione che la fatidica data del 1992 ha risvegliato nel mondo economico e imprenditoriale e, più in generale, nel semplice cittadino che ha cercato insistentemente di valutare l'impatto di queste decisioni nei vari settori della vita economico-sociale. Neppure il varo del Sistema monetario europeo nel 1978 aveva creato lo stesso tipo di aspettative e di consensi nella società europea. In definitiva i veri sostenitori del 1992 sono stati gli imprenditori, i finanziari, e i semplici cittadini, non i politici, timorosi al contrario di perdere altro terreno rispetto alla sovranità europea.

E questo è un cambiamento netto rispetto ai primi anni cinquanta, allorquando il mondo economico era riluttante ad imbarcarsi nell'avventura europea, mentre i leaders politici l'avevano sposata con entusiasmo e convinzione. Più in generale si

può affermare che la percezione dell'importanza del grande e libero mercato comunitario rappresenta uno dei risultati più rilevanti di quasi quaranta anni di esperienza comunitaria. Il successo economico del mercato comune, la semplificazione della vita quotidiana attraverso l'azione di armonizzazione delle leggi comunitarie, i vantaggi di una società vasta ed aperta come quella europea, l'elevazione complessiva del livello di vita della gente e l'accrescimento degli standard di protezione e di sicurezza (tanto per citare alcuni esempi), tutto ciò ha creato quella massa critica di consenso che ha permesso una forte ripresa del dinamismo comunitario, a dispetto delle cautele e dei ripensamenti dei nostri governi. La Comunità sta quindi radicandosi con le sue leggi, le sue politiche e le sue istituzioni nel profondo della società europea, anche se, come è accaduto nel caso dei referendum danese e francese, ciò non vuole dire che essa ottenga automaticamente un'adesione acritica in proprio sostegno.

Verso una nuova riforma delle Istituzioni comunitarie: le ragioni di fondo

Una delle conseguenze più interessanti collegate alla attuazione dell'Aue è che il periodo del riformismo istituzionale non si è fermato in attesa dei risultati del completamento del 1992. In effetti era logico aspettarsi una certa pausa dopo il traguardo raggiunto nel 1985, anche se lo stesso Aue prevedeva alcune clausole di verifica, come per la Cpe dopo i primi 5 anni di funzionamento. Straordinaria è stata invece la rapidità con cui si è rimesso in moto il meccanismo di revisione istituzionale sotto la pressione di eventi interni ed esterni alla Comunità.

Il primo fattore di incentivo all'ulteriore riforma all'indomani della ratifica dell'Aue è stato il piano per l'Unione economica e Monetaria (Uem), lanciato con grande caparbieta dal Presidente della Commissione Delors. In effetti il ragionamento della Commissione era abbastanza semplice: sarebbe stato problematico arrivare al completamento di un grande mercato europeo, completamente libero da barriere, senza costruire accanto al già funzionante Sistema monetario una più strutturata Unione economica e monetaria con tanta di Banca centrale europea e di Fondo di riserve in comune.

E' chiaro tuttavia che il risvolto ultimo di questa ennesima iniziativa della Commissione non si limitava a richiedere l'istituzione di alcuni meccanismi di controllo e gestione monetaria, come è appunto la Banca centrale, ma implicava nella logica delle cose un vero e proprio "governo" dell'economia europea in grado di assicurare la compatibilità fra politiche economiche nazionali e politiche a livello comunitario. In definitiva era necessario migliorare l'insieme dei meccanismi istituzionali comunitari, in modo da rendere efficace e attuabile il disegno di un'Unione economica e monetaria.(9)

Se questo è stato l'elemento di continuità nel dibattito sulla riforma istituzionale all'indomani del varo dell'Aue, altri fattori hanno favorito l'allargamento del dibattito. In particolare i sommovimenti europei del 1989 hanno riaperto il fronte della politica estera e di sicurezza quali settori centrali dell'Unione europea. In

effetti, fino a quella data la sicurezza dell'Europa è stata paradossalmente assicurata dalla netta contrapposizione fra Est ed Ovest e dalla conseguente leadership americana in campo militare. A ciò va aggiunta la bipartizione della Germania e la necessità per la sua parte occidentale di rimanere strettamente legata all'Ovest e alla Comunità. Su quest'ultimo presupposto si è stabilito l'equilibrio fra Parigi e Bonn ed il motivo centrale su cui costruire il processo di integrazione comunitaria.

Ora questi elementi sono completamente cambiati e quindi i presupposti stessi su cui costruire la futura Comunità dovranno tenerne conto. Una possibile tendenza centrifuga della Germania, dapprima ripiegata sui problemi dell'unificazione nazionale ed in seguito desiderosa di affermare una sua leadership geostrategica sul Centro Europa, ha determinato le reazioni della Francia che ha rilanciato immediatamente il tema dell'Unione politica europea, in aggiunta a quella economica già avviata con le proposte di Delors. Da qui la necessità di indire due conferenze intergovernative al posto di quella unica prevista sulla unificazione economica. Imbrigliare la Germania, con il consenso del Cancelliere Kohl, in una politica estera e di sicurezza comune viene visto come una garanzia al mantenimento di un assetto stabile nell'Europa Occidentale.(10)

A complicare il quadro dei futuri compiti della Comunità è venuta a sovrapporsi con grande rapidità la dissoluzione dell'Est Europa: la rapida scomparsa di tutte le preesistenti forme di cooperazione fra Paesi dell'Est, da quelle economiche a quelle militari, ha riproposto in tutta la sua urgenza la questione del rapporto fra integrazione e nazionalismo.

Inoltre di fronte ad una frammentazione sempre più accentuata all'Est e all'interno della stessa Unione sovietica, con il raggiungimento dell'indipendenza degli stati limitrofi dell'ex impero, la Comunità deve decidere quali garanzie di sviluppo economico e di sicurezza è in grado di assicurare. E, soprattutto, se e in quale modo può influire sull'instabilità crescente che i fenomeni nazionalistici stanno avendo ad oriente e, allo stesso tempo, evitare che essi esercitino contraccolpi negativi sulla coesione della stessa Comunità. E' quindi urgente stabilire quali politiche economiche, estere e di difesa l'Europa comunitaria deve adottare per rispondere efficacemente alle necessità di un Est in disgregazione.

Collegato parzialmente a questo dilemma si è infine riaperto in tutta la sua gravità il problema dell'allargamento della Comunità.(11) Non si tratta più di dare una risposta graduata e digeribile a due o tre stati di dimensioni ridotte o economicamente deboli, ma si deve fare fronte ad una massa di richieste, da quelle dei Paesi dell'Efta, ai Mediterranei, ad alcuni dell'Est, che nel giro di pochi anni potrebbero portare la Comunità a raddoppiare il numero dei propri membri.

Oltretutto le domande di adesione non provengono da paesi omogenei fra loro e non rispondono, come vedremo anche più oltre, alle stesse ragioni. Per alcuni di essi, quelli dell'Efta, esse hanno essenzialmente valenza economica e rifuggono da impegni nel campo politico e della sicurezza; per quelli dell'Est la richiesta, oltre che economica, ha risvolti di garanzia politica e di sicurezza; per quelli Mediterranei, oltre all'interesse economico, il motivo è legato a questioni di stabilità e di aggancio

all'Europa in un'area di potenziali conflitti.

La questione dell'allargamento assume quindi una dimensione tale, da modificare anche in profondità la qualità di una politica che fino ad oggi è stata gestita in una visione semplicistica e pragmatica. Da ora in poi essa acquista una valenza strategica non potendo prescindere da considerazioni politiche generali e di sicurezza, anche militare.

La riforma della Comunità non può quindi prescindere da queste ragioni di fondo. Se qualche anno fa il nodo da sciogliere era come assicurare il governo efficace dell'Economia europea, oggi le Istituzioni comunitarie devono pensare di allargare in modo consistente il proprio ruolo, per riuscire a coprire, almeno parzialmente, le nuove esigenze. Esigenze che nascono non solo da una generalizzata crisi esterna alla Comunità (Balceni, Medio Oriente, Africa), quanto anche da un improvviso venire meno, all'interno stesso della Comunità, di quegli elementi di successo e di forza che sono stati alla base delle buone prestazioni degli ultimi anni.

L'Europa vacillante

In effetti, quello che molti temevano all'indomani del 1989 sta in gran parte avverandosi: il nuovo nazionalismo dell'Est sta intaccando anche le istituzioni e le politiche di quella che gli americani avevano chiamato "Fortezza Europa". Nel giro di pochissimi mesi la Comunità è passata da una prolungata stagione di eurottimismo ad un clima di profonda sfiducia che ricorda per certi versi i periodi più bui della vicenda comunitaria.

Su quasi tutti i dossier si è aperto un contenzioso che rischia di durare anni: il futuro di Maastricht, la definizione del principio di sussidiarietà, il funzionamento e la natura dello Sme, il nuovo bilancio comune, il progetto di investimenti per il rilancio dell'economia comunitaria, l'allargamento, il futuro del negoziato Gatt, l'apertura dei confini al passaggio delle persone, il ruolo di Europol, tanto per citare i temi principali presentati ad Edimburgo. Il numero dei dossier aumenta a dismisura, ma quello che più preoccupa è che non funziona più quella procedura di negoziato, ormai collaudata da anni, di "consensus building", sulla base di uno stretto legame fra numero di dossier presentati su diversi argomenti ed equilibrio fra i diversi interessi nazionali (il cosiddetto "package deal"). Al contrario oggi sembra di assistere a un fenomeno di "negative issue linkage" ove ciascun argomento tende ad essere isolato dal pacchetto generale e utilizzato come precondizione al negoziato da questo o da quello stato membro. Le ragioni dell'inceppamento di questo delicato meccanismo sono molteplici.

Prima di tutto vi è una questione di perdita di autorevolezza e forza politica delle leadership. Il discorso vale sia a livello comunitario che nel campo nazionale. Paradossalmente il successo dell'Atto Unico non è stata una base sufficiente per il successivo balzo in avanti previsto dal Trattato sull'Unione europea. Il no Danese ha preso tutti alla sprovvista e nella ricerca del capro espiatorio si è avvallata

l'interpretazione di una eccessiva tecnocraticità del disegno integrativo. Si è cioè ripreso un vecchio slogan Thatcheriano sulla lontananza di Bruxelles dalle opinioni pubbliche nazionali. Accusa invero molto ambigua perché insinuava il sospetto di una scarsa democraticità della Comunità, mettendo d'accordo per una volta nazionalisti e federalisti. La conseguenza è stata l'indebolimento della figura guida del Presidente Jacques Delors e indirettamente del ruolo e della credibilità della Commissione. A questa caduta di leadership (chi si ricorda più dell'abusato parallelismo fra Gorbaciov e Delors, come di uomini del rinnovamento europeo emersi assieme alla metà degli anni '80?) si è accompagnata una crescente difficoltà dei governanti dei maggiori paesi della Ce a mantenere il controllo del loro potere interno. Ad un Mitterand politicamente e fisicamente in declino che va a correre il dannoso azzardo del referendum fa riscontro un Kohl impegnato ad accelerare un processo di unificazione tedesca enormemente più complicato e costoso di quanto promesso agli elettori. Ad un Major che non è mai veramente riuscito ad affermare un proprio ruolo guida nel Paese e che ondeggia vistosamente di fronte agli interessi contraddittori di presidente di turno della Ce e di debole capo di un partito che per larga parte rimane antintegrazionista si giustappone un Gonzales che vede svanire il miracolo economico spagnolo. Per non dire dell'Italia il cui inadeguato sistema istituzionale non permette in ogni caso l'emergere di una forte leadership, necessaria soprattutto in tempi di crisi.

L'indebolimento delle classi al governo in Europa si accompagna ad un parallelo fenomeno di ripiegamento nazionalistico. E' questo un fatto che va ben oltre i confini comunitari e che, al di là delle estremizzazioni nei paesi dell'Est, arriva a diventare obiettivo ufficiale di programma governativo per il nuovo presidente degli Stati Uniti, che colloca al primo posto, fra le priorità, il risanamento dell'economia americana. La parola d'ordine un po' per tutti sembra essere diventata: "ricominciare dalla politica interna", con l'ovvia conseguenza che la politica estera finisce per diventare una variabile dipendente delle priorità interne.

Che ci sia uno stretto collegamento fra i due aspetti della politica nazionale, interna ed estera, non lo può negare nessuno e ciò è in linea con la crescente interdipendenza economica e politica del mondo moderno; ciò che non funziona è che ci sia dipendenza dell'una nei confronti dell'altra. E mentre nel caso dell'Est Europa un certo ripiegamento nazionalistico è comprensibile e perfino necessario, questo stesso ripiegamento può avere effetti deleteri sulla sopravvivenza dei regimi di cooperazione internazionali, se la politica estera di ciascun paese finisce per rispondere in primis alle esigenze interne. La politica estera ne esce pesantemente condizionata e non può quindi dare un contributo sufficientemente forte e credibile per la ridefinizione del ruolo ed in alcuni casi della natura delle istituzioni multilaterali che sono sopravvissute al tracollo della contrapposizione Est-Ovest.

Questo timore vale in modo particolare per l'Istituzione Comunitaria che più di ogni altra è riuscita ad avvicinarsi ad un modello di governo sovranazionale. Vi sono molte ragioni per spiegare l'attuale indebolimento di questa ipotesi integrativa che sembrava fino a qualche mese fa a portata di mano. Una, tuttavia, ci sembra particolarmente importante. La rivoluzione nell'Est europeo ha riportato a galla una nuova ondata di nazionalismo che in gran parte ha le caratteristiche positive di un ritorno alla democrazia e alla rilegittimazione della libera scelta nazionale. A parte

alcune evidenti degenerazioni, si è creata una forte corrente di pensiero che collega nazionalismo a democrazia. Paradossalmente, come dicevamo più sopra, questa stessa convinzione ha cominciato a farsi strada anche in occidente ed in particolare all'interno della Ce. La domanda che circola insistentemente per la Comunità è chi controlla il "governo" europeo o, per utilizzare concetti di moda, come si lega la sussidiarietà alla democrazia. La risposta che in prevalenza viene data è quella di riattribuire maggiori poteri di controllo ai parlamenti nazionali, utilizzando quindi il concetto di sussidiarietà alla rovescia, nella direzione degli stati membri piuttosto che in quello della Comunità. L'esempio più recente di questo tipo è quello di un emendamento costituzionale presentato dal governo tedesco alla vigilia della ratifica del Trattato di Maastricht che attribuisce poteri di controllo nella fase negoziale (e non più solo in quella di recepimento delle direttive) sulla legislazione comunitaria a una speciale Commissione parlamentare. La Germania, in altre parole, si allinea alle procedure parlamentari di Gran Bretagna e Danimarca, paesi molto attenti nel non perdere il controllo nazionale nelle varie fasi del processo decisionale comunitario. In definitiva il legame fra sussidiarietà e democrazia non viene stabilito fra poteri comunitari e parlamento europeo, ma fra i primi e le istituzioni democratiche nazionali. Il livello comunitario diventa quindi residuale rispetto a quello nazionale, almeno dal punto di vista del controllo democratico. Il che complica enormemente il passaggio di future competenze a Bruxelles.

Certo non era questo il criterio ispiratore di Maastricht. Criterio che va quindi ripreso e proiettato in un futuro sicuramente più complesso e incerto di quanto non apparisse solo un anno fa.

Quali istituzioni per il futuro?

Alla luce di quanto appena detto, dobbiamo nuovamente porci il problema di quali istituzioni siano necessarie in futuro. Possiamo senza dubbio accettare l'idea che esse debbano innanzitutto rispondere ai criteri fissati dagli ultimi Consigli europei e cioè l'efficienza, l'attuabilità nei paesi membri e la legittimità.

Poiché inoltre le istituzioni comunitarie rappresentano il prodotto più significativo, rispetto alle altre istituzioni multilaterali, del passaggio dalla vecchia forma di stato nazionale ad uno stato cooperativo, è evidente che ad esse va applicato il principio della sussidiarietà, possibilmente nella sua accezione più avanzata, per cui si attribuisce all'ambito comunitario i compiti le cui dimensioni ed i cui effetti oltrepassano i confini nazionali. Questa impostazione comporta conseguenze decentralizzatrici o federative, in opposizione a quella efficientista che attribuisce al livello comunitario ciò che può essere realizzato in modo più soddisfacente ed ha quindi natura centralizzatrice.⁽¹²⁾ La conclusione raggiunta a Maastricht su questo punto è stata, come c'era da aspettarsi, un compromesso: entrambi i concetti di sussidiarietà sono compresi nell'art. 3b, allorquando si dice che "gli obiettivi...possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario". Compromesso che si è ancora complicato di più a Edimburgo, al recente Consiglio europeo, dopo mesi di contrasti e di sforzi volti a limitare la sfera di influenza della Comunità.

Ma a parte questi criteri di base, le future istituzioni comunitarie devono avere le caratteristiche necessarie per dare risposte credibili ai vari impegni presenti e futuri. Devono cioè essere in grado di agire nei vari settori interni ed esterni in cui ad esse viene richiesto di svolgere un ruolo.

Abbiamo già messo in evidenza che, a parte la questione dell'allargamento della Comunità, esiste una dinamica interna che di per sé stessa richiede degli adattamenti istituzionali. La stabilità del mercato interno e degli accordi monetari può correre dei rischi seri se non è accompagnata da altri passi nel campo dell'unione economica. In futuro la stabilità di tale unione potrà richiedere anche alcune misure efficaci di politica sociale.

Ed è da dubitare che la coesione futura di tale unione possa essere mantenuta sulla base del bilancio attuale e delle limitate politiche redistributive fino ad oggi adottate. E' da credere che ad uno stadio più avanzato dell'unione economica sia anche necessaria una politica fiscale assieme ad un bilancio consistentemente più ampio, al fine di permettere le funzioni di allocazione delle risorse e di stabilizzazione monetaria. Se questo sarà l'obiettivo dell'Uem è chiaro che la legislazione comunitaria renderà sempre più stretti i limiti di intervento degli stati membri e la loro possibilità di prendere decisioni autonome in contrasto con quelle decise a Bruxelles.

Il significato di tale sviluppo è che la Comunità sarà sempre più responsabile nei confronti dei propri cittadini. Il presidente della Commissione Delors ha avuto più volte occasione di affermare che quasi l'80% della legislazione economico-sociale sarà nelle mani della Ce. Ciò crea due problemi principali. Il primo riguarda la capacità di governo della Ce, con un'estensione del voto a maggioranza qualificata all'insieme della legislazione economica e sociale, con l'obiettivo finale di rendere rapido ed efficace il processo decisionale. Il secondo è relativo al deficit democratico cioè alla scarsa legittimità dell'attuale processo di decisione comunitario. E' evidente che vanno quindi parallelamente aumentati i poteri di controllo e di compartecipazione legislativa del Parlamento europeo, come già si è cominciato ad accennare nel Trattato di Maastricht.

Tuttavia il potenziamento del ruolo economico e sociale della Ce non ha solo risvolti interni. Come è ovvio un'area di stabilità e autonomia economica e monetaria ha immediatamente conseguenze sul piano esterno sia a livello globale (Gruppo dei Sette, Gatt, ecc.) sia a livello regionale.

Soprattutto lo sviluppo di politiche di cooperazione economica e associazione nei confronti delle aree limitrofe, dell'Est e del Mediterraneo, crea le condizioni per la crescita di una politica estera in appoggio alla sempre maggiore attività economica esterna della Comunità.

La necessità di risposte coordinate ed omogenee fra di loro non sarà più un fatto da costruire occasionalmente, di volta in volta allorquando la necessità si presenta, ma deve divenire un fatto routinario normale. Il concetto di consistency non riguarda

più il collegamento fra le politiche ma deve essere applicato a monte a livello di processi decisionali. La comunitarizzazione della Cpe deve rientrare necessariamente fra gli obiettivi della riforma istituzionale, il che significa applicare le procedure di voto a maggioranza qualificata, definire un ruolo esecutivo ben al di là dell'attuale precario sistema della Troika, ed infine associare il Parlamento europeo, estendendo le competenze che esso sta oggi conquistandosi nel campo economico al campo della politica estera e di difesa.

Infine la Comunità non può sottrarsi al compito di definire la propria posizione nel campo della sicurezza. E' difficile negare che nell'attuale situazione geostrategica si sia formato un vuoto di sicurezza alla periferia della Comunità.

La fine irreversibile del bipolarismo nel campo della difesa, accompagnato da un evidente ritiro americano dall'Europa, richiede nuove responsabilità alla Ce e una ridefinizione di quel concetto di "civilian power" che si era costruito sotto l'ala protettrice degli Usa. Difficile per l'Europa sottrarsi al compito di occuparsi delle crisi locali in Europa o nel Mediterraneo; assurdo non mantenere uno stretto controllo sulle questioni attinenti la proliferazione nucleare e chimica, impossibile non dare risposte ai bisogni di stabilità e di sicurezza che provengono dai Paesi dell'Est.

Quello che va evitato ad ogni costo è che la risposta a questi problemi venga dato con una rinazionalizzazione delle politiche di difesa dei Paesi della Ce. Ciò creerebbe le premesse per una destabilizzazione irreversibile in tutta l'Europa. Anche qui è perciò necessaria una risposta coerente da parte della Comunità. Cosa che è parzialmente mancata a Maastricht dove i dodici non sono andati oltre a dichiarazioni di coordinamento delle posizioni e delle politiche.

Il problema non è solo quello di adottare delle politiche ma soprattutto di creare delle competenze e delle procedure vincolanti anche nel campo della sicurezza e difesa. E' evidente che l'attuale limitato ruolo della Politica estera e di sicurezza (Pesc) nel campo della sicurezza non rappresenta la strada maestra da seguire. La politica di sicurezza ha una sua valenza e un suo rilievo tutto specifico. Essa deve venire esplicitata chiaramente e va elevata al rango di politica comune a tutti gli effetti e non come sottoprodotto della Cooperazione politica europea.

E' ovvio che anche qui vale il principio della "consistency" con le altre politiche comunitarie, ma è da sottolineare che il punto centrale è ancora una volta la "consistency" fra istituzioni. Non abbiamo nulla in contrario che della politica di sicurezza si occupi in futuro l'Ueo, purché ciò avvenga con regole comparabili a quelle comunitarie e soprattutto con collegamenti funzionali e procedurali con la Ce, che vadano ben oltre la lettera del Trattato di Maastricht. Una politica di sicurezza distinta da quelle estere ed economiche della Ce può divenire un elemento di instabilità all'interno e all'esterno della Comunità.

Di nuovo qui si pone la questione di un organismo di governo, di procedure di voto appropriate e di controllo parlamentare che non può ovviamente essere lasciato alla attuale Assemblea dell'Ueo, ma va trasferito ad un Parlamento legittimato

democraticamente.

Deepening first

Questi prerequisiti su cui riformare e parzialmente ricostruire le istituzioni europee sono validi in sé stessi anche per una Comunità per il momento limitata a Dodici stati membri: essi semplicemente rispondono all'insieme delle esigenze interne ed esterne degli anni '90. La questione dell'allargamento non fa altro che enfatizzare l'urgenza e l'importanza del recepimento di questi prerequisiti, volti a mantenere un grado elevato ed efficiente di integrazione alla Ce. Ed è proprio su questo problema, di filosofia dell'integrazione politica fra stati, che si sono coagulati gli schieramenti pro e contro l'approfondimento fino a decretarne il parziale blocco.

In effetti, di fronte all'impasse di Maastricht le soluzioni che si prospettano sono essenzialmente di due tipi, in forte contrasto fra di loro: la prima è quella di accelerare le tappe previste dal Trattato muovendosi nell'ottica del gruppo virtuoso e ridotto di partecipanti (scenario "core"), l'altra quella di privilegiare gli aspetti di "segnale" politico, allargando immediatamente la Comunità a tutti i Paesi che ne facciano richiesta, con particolare riguardo per quelli dell'Est europeo (Dahrendorf). Ipotesi intermedie di salvataggio di Maastricht attraverso artifici procedurali e graduale allargamento fanno da ponte alle due soluzioni estreme. La nostra impressione è che, se in via di principio entrambe le ipotesi hanno ragioni consistenti per essere sostenute, diverso è il nostro giudizio se si guarda ai prevedibili effetti delle due.

Per cominciare dalla seconda, l'allargamento immediato, bisogna chiedersi quale è la ragione che spinge i paesi terzi a chiedere un'adesione all'Europa comunitaria. La risposta ovvia, nell'attuale congiuntura internazionale, è la stabilità in termini economici e di sicurezza: ora, quale tipo di stabilità può offrire l'attuale Comunità? Se guardiamo agli aspetti monetari e di mercato interno, che più interessano ai Paesi dell'Efta, i recenti avvenimenti hanno fin troppo bene dimostrato che l'attuale strategia a tappe predefinite sulla via dell'Uem favorisce la speculazione e l'instabilità, indebolendo anche la tenuta del mercato unico (dei capitali, innanzitutto). Se guardiamo agli effetti macroeconomici e pensiamo ai Paesi dell'Est non si comprende davvero come l'adesione possa favorirne la convergenza e l'adattabilità alle regole interne di mercato quando ancora non si intravede un credibile piano di trasferimento di risorse finanziarie e investimenti verso le aree in difficoltà (le resistenze, non risolte del tutto ad Edimburgo, al Delors 2 e al Piano per il rilancio dell'economia europea). Se poi consideriamo la stabilità in termini di sicurezza, che è forse la richiesta più pressante che ci perviene dai Paesi dell'Est, non è pensabile che la politica estera e di sicurezza comune, con le appendici dell'Ueo e dell'Eurocorp, possano offrire le garanzie richieste.

Se vista in quest'ottica la teoria dell'allargamento non costituisce una vera alternativa, ma solo un escamotage di fronte alle obiettive difficoltà comunitarie e nazionali del momento. La sola soluzione è l'accelerazione di un "core" che mantenga i necessari legami istituzionali e politici con tutti gli altri partners,

compresi quelli che hanno presentato domanda di adesione. Nella situazione geostrategica attuale la Comunità non può quindi fare altro che dare assoluta priorità al proprio approfondimento politico-istituzionale. Ciò non deve essere visto come egoistica chiusura alle pressanti domande di adesione, ma piuttosto come una condizione necessaria per permettere alla Ce di continuare a costituire un elemento credibile di stabilità in Europa e un futuro punto di aggregazione più vasto.

Più in particolare la Comunità deve rafforzare i suoi valori di fondo che nel corso degli anni hanno contribuito a determinare il suo successo: uno stabile sistema di pace; un'area dove gli stati membri hanno trovato gli strumenti e le politiche per risolvere i loro problemi di benessere economico e di sicurezza collettiva; un sistema di cooperazione che ha permesso il passaggio indolore dallo stato nazionale allo stato cooperativo.

Dal punto di vista strettamente istituzionale le priorità da fissare seguono la logica del nostro ragionamento. La questione principale riguarda l'individuazione di una forma di governo efficace e unitario per l'insieme delle attività presenti e future. L'estensione nel Consiglio del voto a maggioranza è uno degli strumenti principali, ma non il solo. E' necessario che lo stesso organismo (il Consiglio, per il prevedibile futuro) si occupi di tutte le materie, adottando gradualmente le stesse procedure comunitarie (comunitarizzazione delle attività comuni) in tutti i settori.

La Commissione dovrà avere completa delega esecutiva per tutte le materie trattate dal Consiglio e manterrà il diritto di iniziativa, estendendolo a tutte le competenze comunitarie.

Il Consiglio europeo si occuperà essenzialmente dell'applicazione del principio di sussidiarietà, decidendo le materie che passeranno all'Unione, ma ad esso dovranno essere sottratti compiti di governo in senso stretto.

Il Parlamento europeo, infine, rafforzerà i propri poteri di cooperazione e in prospettiva colegislativi, come conseguenza diretta dell'acquisizioni di nuove competenze alla Comunità e dell'applicazione sempre più estesa di forme efficaci di governo, a cominciare dal voto a maggioranza qualificata, da parte del Consiglio.

Le formule pratiche di ingegneria costituzionale potranno essere le più varie e non solo quelle qui indicate. L'importante è che esse seguano i criteri che ci siamo sforzati di illustrare e rispondano alle ragioni di fondo di un rafforzamento in tempi rapidi del nucleo di integrazione comunitaria. Esso, come ci ha dimostrato la storia recente, rimane l'unico autentico centro di stabilità in un Europa e in un mondo che cambiano (13). Disperdere questo valore equivarrebbe a fare precipitare l'intera Europa nel caos. Il Trattato di Maastricht ha dato una prima indicazione, anche se incompleta e contrastata, in questa direzione: la strada va tuttavia ancora perseguita fino in fondo.

NOTE

1. Su questo tema generale si rimanda a: "Basic considerations for the institutional debate" di W. Wessels in un paper scritto nel giugno 1990 per la Conferenza annuale del Collegio d'Europa su "The institutions of the European Community after the Single European Act: the new procedures and the capacity to act". W. Wessels, "The Institutional Debate - Revisited, Introductory Remarks", Paper, College of Europe, Bruges, Belgio, 1990.
2. F. Lay, L'iniziativa Italo-tedesca per il rilancio dell'Unione Europea, Cedam, Padova, 1983.
3. Parlamento Europeo, Draft Treaty establishing the European Union, Lussemburgo, Febbraio, 1984.
4. C.E. Meriano, "The Single European Act. Past, Present, Future", *The International Spectator*, Vol XXII, n. 2, April-June 1987, pp. 89-99.
5. La Grecia richiese ed ottenne di rinegoziare, nel corso del periodo transitorio, i termini economici della sua partecipazione alla Comunità (comprese le deroghe già concesse). Per quanto riguarda poi l'attività all'interno della Cooperazione politica europea (Cpe) l'atteggiamento del governo greco risultò deviante su parecchie questioni, mettendo ancora in più grande difficoltà un processo di coesione di per sé stesso già lento e complesso.
6. Vedi, W. Wessels, op. cit., p. 31.
7. Facciamo qui riferimento alla cosiddetta "regola comitologica", resa operativa con una decisione del Consiglio comunitario del 13 luglio 1987.
8. N. Ronzitti, "The Internal Market, Italian Law and the Public Administration", *The International Spectator*, Vol. XXV, n. 1, January-March, 1990, pp. 3-17.
9. Commissione Cee, "L'Unione economica e monetaria", Sec (90) 1659, def., Bruxelles, 21 Agosto 1990.
10. L'iniziativa di una Conferenza sull'Unione politica europea fu presa congiuntamente da Mitterrand e da Kohl con una lettera spedita ai loro colleghi nell'aprile 1990.
11. The Six Institutes, The Community and the Emerging European Democracies, A Joint Policy Report, Chatham House, London, 1991.
12. Commissione per gli Affari Istituzionali, "Il principio di sussidiarietà", Documento di lavoro n. 83354, Relatore V. Giscard D'Estaing, Parlamento Europeo, Strasburgo, 5/4/1990.
13. R. Aliboni, G. Bonvicini, C. Merlini, S. Silvestri, "Three Scenarios for the Future of Europe", *The International Spectator*, Vol. XXVI, n. 1, January-March, 1991, pp. 4-27.