

DOCUMENTI

IAI

LA PRESIDENZA TEDESCA DELL'UNIONE E IL NUOVO PATTO PER IL 2000

di Gianni Bonvicini

Documento pubblicato su "Il Mulino", n. 1, 1999

LA PRESIDENZA TEDESCA DELL'UNIONE E IL NUOVO PATTO PER IL 2000

di Gianni Bonvicini

Il semestre tedesco di Presidenza dell'Unione europea (Ue) si è aperto con una straordinaria coincidenza storica per la storia d'Europa: l'avvio dell'Euro sotto la guida di Bonn. E' infatti simbolicamente significativo che sia stata la Germania a tenere a battesimo questo importante evento, per alcuni motivi in particolare.

Il primo è che il sacrificio politico maggiore è stato compiuto da questo Paese. Esso ha messo a disposizione della sovranità monetaria europea il simbolo stesso della sua forza e del suo ritrovato prestigio mondiale. Il marco è stato per anni, assieme a dollaro e yen, uno dei punti di riferimento obbligati del sistema internazionale delle monete e la sua scomparsa ha per l'opinione pubblica tedesca il senso di una perdita di identità.

La seconda ragione è che l'Euro è nato, proprio per le ragioni espresse sopra, su un modello di politica monetaria assai radicato nella mentalità tedesca. L'obiettivo della stabilità monetaria si è riflesso fino nei più minimi dettagli negli articoli sull'Unione Economica e Monetaria del Trattato di Maastricht e nei protocolli che hanno dato vita alla Banca Centrale Europea (Bce). Gli stessi criteri sono stati poi ribaditi con ancora maggiore severità nel Patto di Stabilità sottoscritto alla vigilia della Conferenza Intergovernativa di Amsterdam. E' chiaro quindi che ogni spinta a modificare gli orientamenti (in senso meno restrittivo) che hanno dato vita all'Euro dovrà necessariamente passare attraverso il convinto sostegno e l'iniziativa politica della Germania.

La terza ragione riguarda il ruolo tradizionalmente sostenuto dalla Germania nel processo di integrazione europea ed il fatto che quest'ultimo sia nato essenzialmente per risolvere una volta per tutte la questione della collocazione della Germania nel cuore dell'Europa. La conseguenza è che l'Unione ha trovato nella Germania grande parte della propria ragione di essere e che la Germania ha ritrovato all'interno dell'Unione l'occasione propizia per la propria riunificazione.

Se questi sono gli aspetti positivi di una storica coincidenza, va tuttavia subito aggiunto che l'alto grado di integrazione e di cessione di sovranità nazionale rappresentato dall'avvio dell'Euro si colloca in uno dei momenti maggiormente confusi e problematici del processo di unificazione europea. Il grande sforzo di concentrazione delle energie politiche sull'Euro, che lo ha trasformato in una specie di "sostituto ideologico" in alternativa al ben più ampio concetto di integrazione politica europea, sembra avere frenato le ambizioni dei leaders europei a procedere più rapidamente negli altri campi di integrazione. Politica estera e di sicurezza, difesa comune, comunitarizzazione delle politiche interne e di giustizia, allargamento ad Est, relazioni con il Mediterraneo e con la Turchia sembrano segnare il passo. Di certo esse vengono affrontate singolarmente e separatamente l'una dall'altra, senza un chiaro disegno strategico di fondo sull'interesse dell'Unione e dei suoi stati membri nel fare fronte alle sfide interne ed esterne. Questo stato di incertezza appare anche ingigantito dalla constatazione che i leader che hanno

portato l'Unione nell'Euro sono in grande parte usciti dalla scena politica e nuovi governi guidano i quattro maggiori stati dell'Unione. Le loro intenzioni sono ancora da verificare ed è quindi importante mettere fino da subito sul tappeto le grandi priorità dell'Unione per vedere di inquadrarle in un Nuovo Patto per l'integrazione dell'Europa.

Questo compito di verifica delle condizioni politiche per il rilancio di una grande strategia dell'Unione è iniziato proprio nel semestre di presidenza tedesca.

1. Avvio dell'Euro e ripresa economica

L'avvio dell'Euro porta con sé una serie notevole di questioni irrisolte. Soprattutto sul piano comunitario interno.

In cima alla lista sono da collocare tre variabili economiche fondamentali: crescita, competitività ed occupazione.

Per quanto riguarda la crescita economica le previsioni della Commissione per il 1999 sono state corrette al ribasso, passando dall'originario 3,2% al 2,6% e non è detto che il dato non si riduca ancora (1). Ormai nelle sedi istituzionali e politiche si parla apertamente di deflazione. L'Euro non nasce quindi in una prospettiva congiunturale positiva e non vi è dubbio che i primi passi saranno decisivi per dare un segnale rassicurante all'opinione pubblica europea e ai mercati finanziari.

Sul piano del lavoro i dati sembrano indicare una tendenza alla stabilizzazione delle percentuali, già molto alte, del numero dei disoccupati. Ma i dati sulla disoccupazione vanno interpretati correttamente, guardando alla divaricazione sempre più ampia fra aree povere, più che mai colpite dalla mancanza di posti di lavoro, e territori ricchi, che al contrario mantengono i livelli già bassi degli ultimi tempi (ma non li diminuiscono, a causa delle prospettive economiche non incoraggianti). Per di più la disoccupazione già da troppo tempo colpisce in modo generalizzato le fasce giovanili nell'intera Unione e crea quindi, proprio nelle generazioni future, un sentimento di disaffezione nei confronti del grande progetto di unificazione dell'Europa.

Infine la competitività sempre bassa, tranne che in alcuni settori tradizionali, è messa oggi alle corde dai rivolgimenti finanziari di Russia e Asia, che tenderanno ad invadere i mercati europei con prodotti a prezzi più convenienti. Benchè la Commissione nel suo progetto di programma di lavoro per il 1999 ci spieghi che la ricerca scientifica e l'innovazione siano fra le principali priorità di bilancio per il prossimo anno va anche detto che queste politiche non sono autenticamente comunitarie e che gli sprechi e la dispersione delle energie nei singoli stati non permettono all'Unione di crearsi una prospettiva "alta" di competitività a lungo termine.

Di fronte a queste problematiche la tentazione dei governi dell'Unione è quella di prendere la scorciatoia di interpretare in modo "flessibile" le regole di Maastricht e di chiedere un allentamento dei vincoli e degli obiettivi previsti dal Patto di Stabilità (fra cui il raggiungimento del pareggio di bilancio). Vi sono varie controindicazioni ad un atteggiamento di questo tipo.

La prima è che si dà un segnale profondamente errato all'opinione pubblica, quasi le si volesse dire che fino ad oggi si è scherzato imponendo criteri rigidi e grandi sacrifici e che una volta raggiunto l'obiettivo "formale" dell'Euro tutto, o quasi, può essere rimesso in discussione (criteri, patti, ruolo della Banca Centrale e così via). Sappiamo perfettamente che ciò non è nelle possibilità (e forse neppure nelle intenzioni) dei leaders europei. Ma la confusione di linguaggio e la contraddittorietà dei messaggi non aiuta certo a fare intravedere uno sbocco positivo per un'opinione pubblica generalmente scettica sulla bontà dell'Euro.

La seconda è che si disorientano i mercati finanziari che fino ad oggi hanno "rispettato" la zona Euro nella convinzione che le linee di fondo del progetto monetario europeo rispondevano ad una serie di criteri di solidarietà e stabilità che lo rendevano difendibile dalla speculazione internazionale. Se dovesse confermarsi la sensazione che i governi membri vogliono riprendersi libertà di azione e che il progetto politico di gestione delle politiche monetarie può essere rimesso in questione allora l'Euro rischia di divenire una coperta troppo corta per i Paesi partecipanti.

La terza è che si dia l'impressione di non volere affrontare i veri problemi che attanagliano l'economia europea e ne indeboliscono la capacità competitiva. Il limitarsi ad evocare la necessità di aumentare gli investimenti pubblici o risolvere tutto nel dibattito inconcludente su Euro forte o Euro debole, sperando con ciò di risolvere allo stesso tempo le questioni strutturali della disoccupazione e della competitività, è perdere di vista gli obiettivi reali che il governo dell'economia europea dovrebbe affrontare.

L'attenzione va invece rivolta alla struttura rigida del lavoro in Europa, alla mancata mobilità dei lavoratori, all'istruzione e alla formazione, all'armonizzazione fiscale, alla semplificazione delle procedure amministrative e, come detto sopra alla ricerca e all'innovazione. Queste sono le priorità che la presidenza tedesca e quelle che la seguiranno dovrebbero indicare. Su queste tematiche va ripresa una forte iniziativa comunitaria.

Per fare ciò è tuttavia necessario dimostrare che l'Euro è governabile e che rappresenta di fatto un'iniziativa che potrà aiutare a risolvere alcuni dei problemi di fondo dell'economia europea, dando al cittadino la concreta sensazione che dopo il periodo dei sacrifici si presenta quello dei vantaggi di un'area economica unificata in grado di offrire una gamma di nuove opportunità.

Alcuni significativi passi in questa direzione possono essere suggeriti:

- risolvere il dissidio crescente fra Ecofin e Bce, muovendosi con decisione verso il varo di un "governo dell'economia europea" che sappia accompagnare e anticipare la politica monetaria della Bce con azioni coordinate di politica fiscale e sociale. Nel pieno rispetto dell'autonomia della Banca Centrale è necessario che si crei un "caput" politico che sappia sviluppare il Patto di Stabilità oltre i ristretti confini dell'ottemperanza alle variabili macroeconomiche. L'Ecofin va quindi ulteriormente rafforzato, sulla falsariga di un "ministero europeo dell'economia";

- mantenere stretti rapporti con i quattro governi dell'Unione che ancora non hanno aderito all'Euro cercando di convincere i tre, che hanno spontaneamente scelto di attendere, a rientrare al più presto e di favorire la Grecia nella sua marcia di avvicinamento. Questa strategia avrebbe tre effetti di grande rilievo. Il primo è quello di dimostrare la forza magnetica dell'Euro e la validità del suo progetto. Il secondo sarebbe quello di fare sperimentare la validità del modello di "cooperazione rafforzata" attuando una delle clausole più importanti, quella dell'"opting in". Infine permetterebbe di arrivare all'allargamento dell'Unione con il fronte del 15 unito in uno dei settori cruciali dell'integrazione europea.

2. Rafforzare il ruolo esterno dell'Unione

La proiezione dell'influenza dell'Unione sullo scacchiere regionale e su quello mondiale è ancora molto limitata. Malgrado in questi ultimi anni si siano fatti notevoli progressi, l'Unione è ancora considerata un attore largamente imperfetto nelle relazioni internazionali. Eppure la pressione esterna esercitata sull'Unione è enorme: essa consiste di un misto di attrazione/responsabilità che si manifesta quotidianamente.

L'attrazione è naturalmente fortissima per i Paesi dell'Est e per gran parte dei Paesi Mediterranei, ma essa si manifesta, in particolare nel campo economico e commerciale, per paesi assai più lontani e per gli stessi Stati Uniti.

La responsabilità è crescente sia per i conflitti che nascono alla periferia dell'Unione che per la massa di immigrati che spingono alle sue frontiere.

a) La rappresentanza economica esterna. Con l'avvio dell'Euro la questione del ruolo internazionale dell'Unione si porrà nuovamente con grande forza. Questa decisione di carattere interno avrà ripercussioni non solo sugli aspetti monetari esterni in senso stretto, ma si estenderà direttamente a quelli commerciali. Per via indiretta poi l'Europa dell'Euro dovrà esercitare una politica estera coerente con quella commerciale e monetaria. Più in generale le responsabilità copriranno l'intero arco delle relazioni internazionali, economiche, politiche e di sicurezza. Di ciò i governi europei sono perfettamente coscienti, ma sono ancora riluttanti ad accompagnare queste responsabilità con delle politiche comuni e con strumenti istituzionali adeguati alle nuove sfide.

Lasciando per un momento da parte l'allargamento e le politiche di associazione come uno degli aspetti fondamentali della politica estera dell'Unione, nel campo più strettamente economico e monetario le relazioni esterne sono essenzialmente dirette verso il partner nordamericano. Per quanto riguarda l'Euro è necessario già da subito porsi il problema dei rapporti con il dollaro. La fissazione del cambio è stato un primo importante segnale mandato agli americani sulla volontà dell'Unione di contribuire alla stabilità del sistema monetario internazionale, mentre la decisione di sostenere assieme a Washington una più forte spinta per la crescita dell'economia si giudicherà dai livelli cui verrà fatto scendere il tasso di sconto. Ma a parte queste mosse iniziali è bene controllare il funzionamento nelle sedi internazionali dell'appena costituita troika cui partecipano la presidenza di turno dell'Ecofin-11, accompagnata dalle presidenze della Bce e della Commissione. Sapendo che ciò creerà malumori e pressioni da parte dei paesi esclusi

dall'Euro. Eppure va tenuto fermo il punto che la rappresentanza internazionale è solo di quei Paesi che condividono appieno le responsabilità di membri dell'Euro. Ciò oltretutto rappresenterà un notevole incentivo all'“opting in”.

Più in generale, con l'avvio dell'Euro si impone una profonda riconsiderazione della rappresentanza dell'Unione nelle sedi e nei negoziati internazionali. E' sicuramente poco opportuno che la forte identificazione unitaria che l'Euro giocherà in futuro non porti a mettere in discussione le forme e le modalità dell'attuale presenza europea. A cominciare dal Vertice dei Sette o dai numerosi G 8, G10, ecc. in cui i quattro grandi paesi giocano un ruolo chiave, mentre all'Unione viene attribuito un ruolo di comparsa. Questo problema si colloca probabilmente nel quadro di una revisione istituzionale più ampia dell'Unione, ma va posto fino da oggi.

b) La politica estera e di sicurezza (Pesc): migliorare le disposizioni di Amsterdam. La questione chiave, riguardo al ruolo dell'Unione nel mondo, sta tuttavia nel rafforzamento della credibilità e dell'efficacia della Pesc. Credibilità ed efficacia che non dipendono tanto dalla mancanza di un interesse comune europeo sui grandi temi di politica internazionale quanto dalla resistenza dei governi a cedere significative porzioni di sovranità nazionale in questo campo.

Se si guarda infatti ai maggiori problemi del momento, dal Medio Oriente al Kosovo, una linea comune europea è abbastanza identificabile. A rafforzarla vi è anche una forte tendenza nell'opinione pubblica dell'Unione a considerare quei problemi non come delle responsabilità nazionali quanto piuttosto un compito comune, da condividere fra tutti i Paesi. L'esistenza di una linea di fondo comune è anche messa in luce dal grande sforzo finanziario che l'Unione si accolla, nella maggiore parte dei casi senza un corrispettivo adeguato per quanto riguarda la sua presenza sul campo anche come interlocutore politico: ciò vale in Bosnia come in Palestina.

C'è quindi da chiedersi come mai di fronte a condizioni oggettive favorevoli l'Unione non riesca a decollare come autorevole attore politico internazionale. In realtà, l'Unione non ha mezzi adeguati, a cominciare da quelli diplomatici e militari, e non ha strumenti decisionali all'altezza delle responsabilità.

Con il Trattato di Amsterdam si è compiuto un altro piccolo passo in avanti, ma come ci ha dimostrato la cattiva gestione delle regole della Pesc sotto il Trattato di Maastricht, la vera sfida sta nella capacità di mettere in pratica le nuove norme e di sfruttarle fino al limite massimo consentito.

Compito principale delle prossime Presidenze, a cominciare da quella tedesca che potrà impostare il lavoro, sarà proprio quello di utilizzare al meglio le poche opportunità offerte da Amsterdam. In proposito si possono avanzare alcuni suggerimenti.

- Alto Rappresentante. Sembra farsi strada l'ipotesi che si tratterà di una figura politica. L'idea è buona, ma da sola non basta. Ciò che è importante chiarire è il ruolo dell'Alto Rappresentante. Privo come è di potere di iniziativa esclusivo, di un proprio bilancio, di una struttura autonoma rispetto al Consiglio e di reale rappresentanza esterna, vi è da chiedersi quale potrà essere la sua influenza sui Ministri degli Esteri. E' quindi evidente,

che in via di prassi, il suo ruolo debba essere rafforzato al massimo, come pure i suoi legami formali con la Commissione, con il Coreper e con il Segretariato dell'Ueo. Al Rappresentante devono essere poi delegati compiti esecutivi e mandati ampi per negoziare.

- All'Alto Rappresentante va delegato il compito di mettere a punto la formazione della Unità di Pianificazione e Tempestivo Allarme che dovrebbe dipendere unicamente da lui. Ma anche in questo caso vanno meglio definiti i compiti di questa Unità, i suoi raccordi con analoghe Cellule della Commissione e dell'Ueo, l'influenza delle sue proposte e delle sue valutazioni sui lavori del Consiglio. Se di deve trattare di una vera e propria unità di crisi e di valutazione la sua composizione non può limitarsi a quindici diplomatici e a cinque rappresentanti scelti nell'ambito della Commissione, Consiglio e Segretariato, ma deve pescare competenze in altri settori dell'amministrazione, rivolgersi ad esperti esterni e a personale di intelligence. Una Unità dai compiti ben più vasti ed ambiziosi di quelli delineati ad Amsterdam.

- Infine, non essendo riusciti ad inserire il meccanismo della cooperazione rafforzata nel pilastro della Pesc, va usata nel modo più esteso possibile la clausola della "astensione costruttiva" per dare forma a gruppi di paesi "willing and able", all'interno del quadro dell'Unione (e non, come rischia di accadere in realtà -vedi Albania- al di fuori delle regole del Trattato).

c) Verso l'integrazione dell'Ueo nella Ue. Ancora più delicato è il capitolo della difesa. In questo settore i progressi compiuti ad Amsterdam sono stati molto modesti ed è veramente difficile interpretare in modo estensivo le poche regole a disposizione. Tuttavia il dibattito si è improvvisamente riaperto, sia per i "ballons d'essai" lanciati dal governo inglese sia per un'iniziativa italiana nel corso del semestre di Presidenza dell'Ueo dell'anno passato, sulla costituzione di un Forum Istituzionale informale fra Ue e Ueo (2). In mancanza di dirette competenze nel Trattato di Amsterdam nel campo della difesa la soluzione va infatti cercata nel rafforzamento del legame fra Ue e Ueo, come previsto dalle dichiarazioni allegare ai Trattati di Maastricht e ad Amsterdam.

Tale legame può essere ulteriormente perfezionato nel corso del semestre tedesco, ove, di nuovo per una fortunata coincidenza, le due Presidenze Ueo e Ue sono nelle mani del governo di Bonn.

Esistono le premesse istituzionali per attuare una convergenza tra Ueo e Ue, prima, e un'integrazione dell'Ueo nella Ue, poi. Il Consiglio europeo di Pörttschach del dicembre 1998 ha probabilmente segnato una svolta nella direzione dell'integrazione. Si stanno delineando due scuole di pensiero: l'una sollecita la trasformazione dell'Ueo in una "agenzia" dell'Ue; l'altra vede l'integrazione dell'Ueo nell'Ue come una sorta di quarto pilastro dell'Ue.

Ambedue le proposte hanno vantaggi e svantaggi.

La trasformazione dell'Ueo in una agenzia dell'Ue comporterebbe, in positivo, il trapianto dell'istituzione di sicurezza e difesa nel contesto delle istituzioni dell'Ue (in particolare nel pilastro della Pesc), e ne esalterebbe la dimensione sovranazionale. Quantomeno in

un'ottica di lungo periodo. L'Ueo manterrebbe, nel contempo, la sua fisionomia e specificità. Andrebbero però chiariti i rapporti con la Nato. L'Agenzia farebbe affidamento sulla Nato per operazioni ex art. 5 Statuto Ueo? Potrebbe l'Agenzia utilizzare *assets* Nato per "operazioni Petersberg" condotta in piena autonomia? L'identità europea di sicurezza e difesa (Esdi) sarebbe concepita come uno strumento per rafforzare la capacità di difesa degli europei nel quadro Nato? Andrebbero inoltre chiariti i rapporti in seno alla stessa Ue per quanto concerne gli Stati membri dell'Ue, che hanno attualmente uno status differente da quello di membro di pieno diritto in seno all'Ueo. È auspicabile accordare a tali Stati la possibilità di "*opting out*"? In caso affermativo l'"*opting out*" deve essere transitorio o può essere anche definitivo?

L'istituzione di un quarto pilastro avrebbe il vantaggio di dare una maggiore visibilità alla dimensione "sicurezza" dell'Ue e forse consentirebbe di procedere più speditamente sulla strada dell'integrazione dell'Ueo nell'Ue, poiché gli Stati membri dell'Ue che hanno uno status particolare (neutralità) potrebbero restarne fuori. Come connotazione negativa, è invece da registrare la separazione del quarto pilastro dal processo decisionale comunitario, che ne farebbe un puro pilastro intergovernativo. Anche la creazione del quarto pilastro imporrebbe una chiara impostazione dei rapporti Ue-Nato. Affermare che la sicurezza sarebbe gestita nel quadro del quarto pilastro, mentre la difesa resterebbe saldamente nelle mani della Nato non è risolvere il problema. Infatti è estremamente difficile tenere separate le due dimensioni.

Occorre procedere per gradi. L'impulso verso la convergenza tra le istituzioni Ueo e Ue dimostra come il processo integrativo deve andare nella direzione del secondo pilastro dell'Ue, che è la sede naturale in cui l'Ueo è destinata ad integrarsi. Benché il secondo pilastro resti, tutto sommato, una struttura a configurazione intergovernativa, la sua trasformazione, sia pure a lunga scadenza, in una struttura sovranazionale non è inconcepibile. In altri termini l'integrazione, che è possibile pur mantenendo per l'Ueo una configurazione di Agenzia autonoma, avverrebbe nel segno di un processo integrativo in atto.

3. La "comunitarizzazione" degli Affari Interni e di Giustizia

Nel dibattito in corso in Europa, questo aspetto è forse fra i meno conosciuti e considerati. Eppure la storia di questo terzo pilastro è di grande interesse. Esso è stato aggiunto quasi di soppiatto a Maastricht, con poca o nessuna discussione. Il metodo era strettamente intergovernativo e quasi nessuno era pronto a scommettere su un suo rapido sviluppo. Ma il forte traino politico e psicologico operato da un'iniziativa completamente esterna al contesto comunitario, quale è stato l'Accordo di Schengen sulle frontiere, e la pressione di fenomeni come l'immigrazione, i rifugiati, la grande criminalità hanno operato il miracolo di un balzo in avanti del terzo pilastro ad Amsterdam.

In effetti, con la concreta possibilità di trasferire alcune materie chiave dal terzo al primo pilastro, quello comunitario, e con l'inserimento di Schengen nella cornice del Trattato si è aperta la strada alla eventualità di progressi notevoli nel processo di integrazione in materie di diretto interesse per l'intera opinione pubblica europea.

E' abbastanza evidente che la caduta delle frontiere e il libero movimento delle persone nell'area di Schengen obbligherà gli stati membri ad un approccio comune nella

concessione dei visti, nelle politiche di immigrazione e di asilo e, di conseguenza, nella cooperazione fra le forze di polizia come già previsto dal Trattato di Amsterdam. La lotta alla criminalità, al terrorismo e all'immigrazione illegale o sarà comune o obbligherà gli stati membri a chiudere nuovamente le frontiere, mettendo a rischio la progressiva comunitarizzazione del terzo pilastro.

Un'area di libero mercato che non coincida con quella di libero movimento delle persone può essere fonte di malfunzionamenti ed equivoci. E' in particolare necessario convincere la Gran Bretagna ad aderire in pieno, sia per la sua grande esperienza in tema di immigrazione e asilo, sia per la riconosciuta capacità amministrativa, sia per preparare meglio l'allargamento dell'Unione.

Per quanto riguarda quest'ultimo, il terzo pilastro rimarrà particolarmente vulnerabile se i Paesi dell'Est e del Sud destinati ad entrare in un prossimo futuro nell'Unione non riusciranno a rafforzare in tempo utile la loro capacità di controllo delle frontiere, non adegueranno le legislazioni penali e civili agli standard comunitari e non avranno la forza di rendere più efficienti le loro amministrazioni di giustizia e polizia. Va quindi avviato già da subito un vasto programma di aiuti nei confronti dei Paesi candidati; ad essi devono essere fornite risorse e formazione per colmare il ritardo con cui essi si stanno muovendo in questo specifico settore. L'adesione all'Unione richiede sia capacità economica che di garanzia per la sicurezza e il movimento dei cittadini.

Sul piano più generale le priorità della Presidenza tedesca sono quelle di preparare il terreno per l'adozione rapida delle nuove regole di Amsterdam. In particolare va concentrata l'attenzione sulle seguenti azioni:

- semplificare le procedure di estradizione fra gli stati membri;
- favorire il riconoscimento reciproco dei giudizi e delle condanne della magistratura ordinaria;
- fornire all'Europol le risorse finanziarie necessarie a sviluppare capacità operative adeguate alle nuove responsabilità che derivano dalla caduta delle frontiere.

L'obiettivo centrale rimane tuttavia quello di rendere pienamente comunitarie le politiche dell'emigrazione e dell'asilo; ma in attesa che passino i cinque anni di transizione previsti dal Trattato di Amsterdam è opportuno che si cominci già da subito a ragionare sugli elementi di fondo di queste politiche e si avvii uno sforzo di armonizzazione delle attuali misure nazionali. La mancanza di una visibile e concreta solidarietà fra gli stati membri in questa area indebolisce anche la credibilità esterna dell'Unione.

4. La priorità strategica dei prossimi anni: preparare l'Unione all'allargamento

L'ampliamento dell'Unione nei primi anni del prossimo millennio costituisce una sfida e un'opportunità dai contorni ancora molto incerti. Si tratta tuttavia del maggiore impegno economico, di politica estera e di sicurezza dell'Unione a Quindici (3).

In effetti l'allargamento, soprattutto nella sua dimensione ad Est, significa ampliare il mercato ma anche accogliere a bordo Paesi economicamente e strutturalmente molto deboli; significa stabilizzare in termini di sicurezza il Centro Europa ma anche spostare i

confini ai limiti con la Russia e con la Comunità di Stati Indipendenti (Csi); significa allargare l'area di libero movimento dei cittadini ma anche subire fenomeni di immigrazione e criminalità. E' abbastanza evidente che questi elementi contraddittori devono essere tenuti strettamente legati fra di loro, parlandone francamente con i Paesi candidati ed imponendo le condizioni che si riterranno opportune per eliminare gli aspetti negativi dell'ampliamento.

Se visto verso Sud, appare fin da oggi chiaro che la questione di Cipro finirà per trasformarsi in uno dei maggiori problemi di politica estera e di sicurezza per l'Unione. Su questo argomento gli stati membri si presentano in ordine sparso e gli ultimi avvenimenti, che hanno visto coinvolte l'Italia (paese dichiaratamente filoturco) e la Turchia per il caso del leader curdo Obdullah Ocalan, fanno intravedere il rischio di improvvisi rovesciamenti di fronte. Il problema della Turchia e di Cipro va affrontato contemporaneamente. Inutile illudersi che si possa procedere nei negoziati con la parte greca di Cipro sperando che le cose possano passare inosservate. Una strategia politica da adottare potrebbe essere la seguente: a Cipro va imposta una forma di federazione in cambio dell'adesione e alla Turchia va data l'indicazione che essa entrerà a fare parte del gruppo degli 11 candidati. Saranno poi i negoziati a stabilire se quel Paese risponderà ai criteri di Copenhagen. Se non si vorrà adottare questa strategia è chiaro che si dovrà rinunciare all'adesione di Cipro e negoziare con la Turchia un'alleanza diversa sulla base di ben definiti interessi comuni. Ma le difficoltà di questo percorso appaiono ancora maggiori. In ogni caso una decisione è estremamente urgente e la Presidenza tedesca dovrà impegnarsi ad avviare una valutazione sulla strada da scegliere e sulle carte negoziali da giocare.

Se questi sono i contorni di politica estera da affrontare in tema di allargamento va anche ripreso un altro importante argomento: le condizioni che l'Unione stessa dovrà rispettare per potersi presentare nelle migliori condizioni all'appuntamento con i nuovi candidati.

Va subito detto che una strategia gradualista non sembra adatta a rispondere alla sfida dell'ampliamento. E' bene lavorare fino da oggi sull'ipotesi di un'Unione a 25 o 26 membri per evitare di riaprire fra qualche anno un dossier che presenta ostacoli di grande portata anche se limitato a soli 5 o 6 stati membri in più. I punti chiave sono tre: bilancio e fondi strutturali, istituzioni, Stati Terzi Vicini.

a) Bilancio e fondi strutturali. Per quanto riguarda questo primo punto la domanda di fondo da porsi, nell'affrontare un tema che si annuncia spinosissimo, è a che cosa deve servire il bilancio dell'Unione. Se a sostenere le politiche e i privilegi raggiunti; se a garantire agli stati membri un'equa distribuzione di entrate ed uscite dalle casse comunitarie; se a rafforzare il senso di solidarietà dell'Unione.

Crediamo che di fronte alle responsabilità e agli impegni dell'allargamento e alla tipologia dei Paesi candidati, la risposta debba essere una Comunità di solidarietà. E' chiaro quindi che la filosofia dei costi e benefici in termini strettamente finanziari (dare e avere) è da respingere quasi più oggi di quanto non sia stato fatto nel passato. La Gran Bretagna non deve potere contare più in futuro su una ingiustificata "restituzione" dal bilancio comunitario; i paesi ricchi non devono essere mai beneficiari netti; i calcoli vanno fatti anche sui vantaggi indiretti. I paesi ricchi ed economicamente più avanzati devono

calcolare i vantaggi derivanti dall'allargamento del mercato europeo; i paesi poveri devono potere contare su una compensazione che li aiuti a superare lo stato di arretratezza.

Allo scopo di recuperare risorse vanno combattuti gli sprechi, eliminata la parcellizzazione del bilancio e dei fondi strutturali in una miriade di interventi e soprattutto va messa mano con coraggio alla riforma della Politica Agricola Comunitaria. L'agricoltura non può essere ancora considerata un settore vitale e strategico dell'Unione; inoltre è bene cessare di giudicarla eternamente in ritardo rispetto alle politiche industriali. La maggiore parte dell'agricoltura comunitaria è oggi avanzata ed ormai pienamente immersa nella logica industriale. La politica degli alti prezzi non ha più la stessa funzione del passato. Va invece fatto posto alle agricolture arretrate dell'Est, ove il settore riveste ancora importanza strategica sul fronte della formazione del reddito di quelle popolazioni. Le risorse risparmiate da una revisione radicale della Pac vanno quindi dirette all'ammodernamento delle agricolture dell'Est. Il bilancio e i fondi strutturali devono quindi assumere una forma diversa sia con riguardo alle entrate che alle spese, con l'obiettivo di accentuare il carattere solidaristico dell'Unione nei confronti dei suoi membri più svantaggiati.

b) Le istituzioni. Sono l'altro elemento indispensabile per rendere vantaggioso l'allargamento. Quasi tutti sono ormai d'accordo, compreso il governo tedesco, sulla necessità di dare seguito alle indicazioni formulate ad Amsterdam prima del prossimo allargamento, indipendentemente dal numero di paesi che aderiranno. Ma riteniamo che la riduzione del numero dei Commissari e la riponderazione di voti all'interno del Consiglio non esauriscano le esigenze della riforma istituzionale in vista dell'allargamento. In realtà il Consiglio europeo di Pörschach ha fatto intravedere un profondo mutamento della prassi decisionale comunitaria e la necessità di intervenire in modo ben più drastico. Accenniamo solo ad alcuni dei nuovi problemi sul tappeto:

- il primo riguarda il maggiore ruolo che il Consiglio Europeo tende ad attribuirsi, sia aumentando il numero delle riunioni, sia occupandosi di quasi tutti gli affari comunitari. C'è da chiedersi come questo organo possa concretamente gestire tutti questi impegni, che vanno ben al di là della funzione di impulso strategico per cui era nato;
- va poi ricordata la confusione che regna all'interno del Consiglio Affari Generali, la sua incapacità a coordinare i Consigli tecnici e la quasi totale mancanza di controllo su Comitati e Working Groups;
- la crescita di una struttura bipolare all'interno del Consiglio, con un rafforzamento consistente dell'Ecofin e un impegno di lavoro crescente dei ministri degli esteri nell'ambito della Pesc, soprattutto all'indomani di Amsterdam e del rafforzamento dei meccanismi decisionali (fra cui l'Alto Rappresentante);
- infine l'assenza di un meccanismo di cooperazione rafforzata dal pilastro Pesc, proprio nel settore dove tale criterio più potrebbe servire sia per le azioni comuni sia in vista di un eventuale assorbimento dell'Ueo.

Non vi è alcun dubbio che questi siano problemi istituzionali reali che, accanto a quelli ricordati ad Amsterdam, impongono una soluzione prima del prossimo allargamento. Problemi che potranno essere risolti solo con una nuova radicale riforma del Trattato. La Presidenza tedesca, una volta completate le ratifiche del Trattato di Amsterdam, dovrebbe riaprire, nel corso del Consiglio Europeo di Colonia nel giugno prossimo, una discussione complessiva sui nuovi adattamenti istituzionali in vista dell'ampliamento.

c) I Paesi Terzi Vicini. Si tratta di coloro che rimarranno esclusi dagli allargamenti già programmati. Della Turchia abbiamo già detto. Le questioni riguardano principalmente la Russia e gli stati Csi nonchè i paesi del Mediterraneo. L'Unione ha già sviluppato una serie consistente di politiche economiche, commerciali e di associazione verso gran parte di questi paesi, con cui intrattiene anche alcune forme di dialogo politico.

L'attenzione nei confronti dei Paesi Terzi Vicini è tuttavia essenziale per riuscire a proiettare stabilità e sicurezza al di là dei futuri confini di un'Unione allargata e per evitare, allo stesso tempo, che i nuovi confini vengano considerati delle barriere insormontabili. Va evitata l'impressione di una "Fortezza Europa". Se per le questioni commerciali e di accesso al mercato interno il criterio è quello di una loro apertura, meno facile è comprendere il tipo di politiche da fare nell'ambito della Pesc e, soprattutto, del terzo pilastro. E' proprio su quest'ultimo, immigrazione, asilo, lotta alla criminalità che va posta l'attenzione. Le politiche dell'Unione in questi settori non possono essere fatte in isolamento e devono invece prevedere strategie negoziali che si sostanzino in convenzioni, accordi e incentivi per i Paesi Terzi, allo scopo sia di rassicurarli che di renderli partecipi del controllo e della gestione dei grandi fenomeni sociali, politici ed economici dei prossimi anni.

In conclusione, il compito che attende il nuovo governo tedesco è quello di preparare il terreno per l'Europa del 2000. Il primo semestre del 1999 si presenta come un punto di passaggio determinante. L'avvio dell'Euro, l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la coincidenza della Presidenza Ue con quella Ueo, l'arrivo a scadenza di numerosi impegni comunitari, primo fra tutti il bilancio, rappresentano una formidabile sfida per la Germania e per i suoi partners.

E' evidente che la Presidenza tedesca non potrà risolvere tutto, ed è anzi probabile che molti dei temi che abbiamo accennato non vengano neppure affrontati. Tuttavia, per operare al meglio, è necessario seguire un metodo di lavoro che potrebbe articolarsi nei seguenti punti.

- a) affrontare i temi con una visione strategica dell'insieme degli interessi dell'Unione e dei suoi stati membri;
- b) cercare di costituire dei pacchetti negoziali all'interno dei quali far confluire il maggior numero possibile di temi in modo da equilibrare i diversi interessi degli stati membri;
- c) infine, dare continuità allo sforzo negoziale, creando legami stretti con le Presidenze che seguiranno quella tedesca.

Tutto ciò implica una grande capacità di leadership e una volontà chiara di lavorare per un'Unione maggiormente integrata. La Germania dovrà dimostrare ancora una volta di essere all'altezza del compito.

Note

1. Commissione Ue, Programma di lavoro della Commissione per il 1999, Versione del 4-10-98, Bruxelles.
2. Iai, Proposte per la progressiva integrazione dell'Unione dell'Europa Occidentale nell'Unione Europea, Istituto Affari Internazionali, Roma, 1998. Rapporto presentato in occasione della prima Conferenza europea del Forum Istituzionale Ueo/Ue, Roma 16 novembre 1998.
3. Bertelsmann Foudation, Europe on the Eve of Completion. A Profile of the Enlarged European Union, Paper presented to the International Bertelsmann Forum, Schloss Bellevue, Berlin 3-4 July 1998.