

Nonostante le importanti realizzazioni degli ultimi anni - Euro, allargamento, accordo sul Trattato costituzionale, interventi nei Balcani e ruolo crescente in Medio Oriente e verso l'Iran - l'Europa è in un momento di stallo e di sfiducia, che, anche per effetto della prolungata stagnazione economica, può diventare crisi grave. Da questa difficile situazione l'Italia può subire conseguenze particolarmente negative. Nello stesso tempo, però, essa può - come altre volte in passato - dare un contributo determinante per imprimere all'Unione un nuovo dinamismo.

LA POLITICA EUROPEA DELL'ITALIA

UN DIBATTITO APERTO

a cura di Raffaello Matarazzo



Quaderni IAI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA POLITICA EUROPEA DELL'ITALIA

UN DIBATTITO APERTO

a cura di Raffaello Matarazzo



Quaderni IAI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Questa pubblicazione si inserisce nel programma di attività sostenuto dalla Compagnia di San Paolo,
partner strategico dello IAI

Raffaello Matarazzo è ricercatore dell'Istituto Affari Internazionali



Quaderni IAI

Direzione: Roberto Aliboni

Redazione: Sandra Passariello

Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M., Via S. Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma - tel. 066530467

INDICE

Parte prima

I quarant'anni dello IAI e la Conferenza internazionale sulla politica europea dell'Italia	5
1. Presentazione di Gianni Bonvicini	5
2. Intervento di Stefano Silvestri in presenza del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi	9
3. Intervento del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi	11

Parte seconda

"Europa oltre la crisi: quindici punti per la politica europea dell'Italia", il documento introduttivo della conferenza, di Ettore Greco, Tommaso Padoa-Schioppa, Stefano Silvestri	15
--	----

Parte terza

La Conferenza e il dibattito sul documento introduttivo dello IAI

Prima sessione - Oltre la stagnazione: questioni economiche e sociali	57
Interventi di: Tommaso Padoa-Schioppa, Marco Buti, Daniele Gros, Mario Monti, Pier Carlo Padoan, Jean Pisani-Ferry, Fabrizio Saccomanni	
Seconda sessione - Oltre gli allargamenti: proiezione internazionale e sicurezza	79
Interventi di: Stefano Silvestri, Vincenzo Camporini, Cesare Merlini, Alessandro Minuto Rizzo, Thierry De Montbrial, Ferdinando Nelli Feroci, Gian Luigi Tosato	
Terza sessione - Oltre il No francese e olandese: la riforma istituzionale	97
Interventi di: Ettore Greco, Lamberto Dini, Silvio Fagiolo, Mathias Jopp, Stefano Micossi, Giorgio Napolitano, Umberto Ranieri, Saryus Wolsky, Otto Shily	
Tavola Rotonda - Oltre le divisioni: la componente bipartisan della politica europea dell'Italia	129
Interventi di: Piero Fassino, Domenico Fisichella, Savino Pezzotta, Luigi Ramponi, Dario Rivolta, Francesco Rutelli	
Notizie sui relatori	150
Programma della Conferenza	152

I QUARANT'ANNI DELLO IAI E LA CONFERENZA INTERNAZIONALE SULLA POLITICA EUROPEA DELL'ITALIA

1. PRESENTAZIONE DI GIANNI BONVICINI

Nel Dna dello Iai vi è stato fin dall'inizio il tema dell'integrazione europea. Ciò discende ovviamente dalla visione di Altiero Spinelli, fondatore e primo direttore, che intorno a questo impegno prioritario del nostro Paese ha costruito il nucleo originario dello Iai. Oggi, a quarant'anni di distanza dalla nascita dell'Istituto l'Europa continua a costituire per lo Iai, ma soprattutto per l'Italia una questione di fondamentale importanza, anche se nel frattempo lo spettro degli interessi sia politici del Paese che accademici dello Iai si è notevolmente ampliato e diversificato. Tuttavia lo "zoccolo duro" costituito dal faticoso, ma anche straordinario progredire dell'integrazione europea e dell'azione dell'Italia in essa, si ripresenta all'inizio del 2006 in tutta la sua grande problematicità. Da una parte viviamo uno dei periodi più bui delle cicliche crisi europee, all'indomani del rigetto francese e olandese del nuovo Trattato di Roma; dall'altra l'Italia sperimenta una delle gravi crisi di identità di vecchio e fedele fondatore dell'Unione Europea e deve quindi ritrovare le ragioni di un impegno che in quasi cinquant'anni di storia comunitaria la hanno vista convinta sostenitrice di ogni progresso dell'integrazione. Ci è parso quindi appropriato organizzare un grande convegno europeo, il 23 e 24 gennaio 2006 a Roma, dal titolo "Europa oltre la crisi: quindici punti per la politica europea dell'Italia" per fare il punto dello stato dell'Unione Europea e del ruolo dell'Italia in es-

sa. Gli atti che qui presentiamo costituiscono sia il risultato di una riflessione svolta all'interno dello Iai da un Comitato scientifico creato ad hoc per la discussione del documento di base - redatto materialmente da Ettore Greco, Tommaso Padoa Schioppa e Stefano Silvestri - sia di una rielaborazione dei principali interventi, sviluppati nel corso delle due mezze giornate di convegno.

È stata questa anche l'occasione per ricordare i quarant'anni di attività dello Iai ed il suo ruolo nel Paese ed in Europa; il momento culminante della celebrazione si è avuto all'udienza che il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha concesso allo staff dello Iai e ai relatori italiani ed europei del convegno, la sera del 23 gennaio al Quirinale.

In effetti quarant'anni di attività, per un ente culturale, sono già un bel traguardo, soprattutto se raggiunto in salute. La grande scommessa, che nell'ottobre del 1965 Altiero Spinelli depositava sotto forma di statuto di nascita dello Iai, è oggi una stabile realtà nel paese; ed è riconosciuto nel mondo come uno dei più noti e affermati istituti italiani di affari internazionali.

Altiero Spinelli aveva in mente un istituto di tipo anglosassone, con una struttura agile, privata, distinta dagli istituti universitari e dagli uffici studi dei ministeri. Tale caratteristica di grande autonomia è tutt'ora valida e costituisce uno dei fattori di continuità e vitalità dello Iai. Essa si riflette anche nelle fonti di finanziamento che sono diversificate e non solo nazionali. Il bilancio è oggi assicurato dai soci individuali e collettivi, dalle principali fondazioni nazionali e internazionali, da enti e imprese nazionali e internazionali, pubblici e privati, e da un contributo di legge erogato dal Ministero degli Affari Esteri.

Sempre Spinelli si poneva a quell'epoca un duplice obiettivo: sprovincializzare la politica estera italiana e contribuire attivamente al processo di integrazione europea.

Nel tempo le cose sono cambiate sia per l'Italia sia per l'Europa, ma il collegamento stretto fra il ruolo dell'Italia nel contesto internazionale e l'evoluzione dello stesso in chiave multilaterale rimane tuttora uno dei criteri culturali che lo Iai adotta normalmente nelle proprie analisi e valutazioni.

Oggi con il convegno su Italia e Unione Europea si ripropone infatti, in chiave aggiornata, la qualità del legame fra il nostro paese e un'Europa in difficoltà.

Ma al di là dell'organizzazione di un singolo convegno, lo Iai si ca-

ratterizza essenzialmente come un centro di ricerca. La priorità assoluta è data all'attività di analisi e interpretazione della realtà internazionale, come testimoniato anche dal documento di base predisposto per questa occasione.

Per raggiungere al meglio questi risultati i ricercatori dello Iai seguono tre criteri guida: adottare un approccio interdisciplinare; non limitarsi all'analisi dei problemi, ma cercare anche di elaborare scenari e proposte; confrontare i risultati delle proprie ricerche con quelli che maturano all'estero.

Di qui un'altra caratteristica dell'Istituto: il numero considerevole di collaborazioni con altri centri di ricerca esteri e la partecipazione a tutte le maggiori reti di studio internazionali.

Lo scopo ultimo della nostra attività non è tanto quello di agire da consiglieri del Principe, ma di aiutare a diffondere la cultura internazionalistica che ancora scarseggia nel nostro Paese. Perciò al di là delle ricerche, dei seminari e dei convegni lo Iai ha una articolata attività di pubblicazioni: la quarantennale rivista trimestrale "The International Spectator" uno dei pochissimi prodotti italiani di relazioni internazionali scritto in lingua inglese che dal 2007 sarà pubblicata e diffusa dalla prestigiosa casa editrice Routledge, l'Annuario l'Italia e la Politica Internazionale edito dal Mulino (uno degli enti fondatori dello Iai), i Quaderni e le monografie ed ora una nuova sfida, il lancio di una rivista italiana di politica estera on line Affarinternazionali.it.

Tutta questa attività è resa possibile sia dal sostegno convinto del nostro Comitato Direttivo e dei nostri soci sia dalle solide basi create da chi ci ha preceduto nella guida dell'Istituto, Altiero Spinelli, Cesare Merlini e Roberto Aliboni, sia dai nostri consiglieri scientifici e collaboratori senior, sia, e soprattutto, dalla attività convinta e qualificata dei nostri numerosi giovani ricercatori cui sarà in futuro affidato il compito di proseguire il cammino avviato quarant'anni fa da Altiero Spinelli e di festeggiare il traguardo dei prossimi quarant'anni!

Infine un particolare ringraziamento va alla Compagnia di S. Paolo, che da alcuni anni sostiene lo Iai, particolarmente nel settore degli studi europei, e che ha deciso di trasformare questa collaborazione in una Convenzione triennale di ampio respiro. La conferenza è stata poi resa possibile dal contributo di altri enti e sponsor (Abi, Assonime, Banca Intesa, Enel, Eni, Finmeccanica, Telecom Italia, Unicredit Banca) cui va la nostra gratitudine.

2. INTERVENTO DI STEFANO SILVESTRI IN PRESENZA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA CARLO AZEGLIO CIAMPI

Palazzo del Quirinale, 23 gennaio 2006

Signor Presidente,

mi permetta in primo luogo di ringraziarLa vivamente del Suo gentile invito, e delle parole che vorrà rivolgerci. Questo incontro con Lei è certamente il momento politicamente e culturalmente più alto e significativo dei lavori del nostro convegno sull'Europa e sulla politica europea dell'Italia. I Suoi numerosi interventi sull'Europa e sulla sua costruzione hanno costituito un punto di riferimento costante per il Paese e per noi personalmente e formano il solido sostrato su cui noi ci auguriamo possa basarsi un approccio quanto più possibile bi-partisan delle forze politiche italiane alle problematiche europee, anche in questo periodo di intensa competizione elettorale.

Quelli che vede qui riuniti sono gli organizzatori e i relatori, italiani e stranieri, del convegno "Europa oltre la crisi: quindici punti per la politica europea dell'Italia", nonché i membri degli organi direttivi dell'Istituto Affari Internazionali, fondato quarant'anni or sono da Altiero Spinelli, e una rappresentanza dei nostri ricercatori.

Non credo di dover spendere molte parole per presentarLe lo IAI, che è a Lei ben noto. Basterà osservare come nel corso di questi quarant'anni il nostro Istituto è riuscito a consolidare e difendere con successo la sua natura di centro di ricerca indipendente, raccogliendo la stima e la collaborazione dei più importanti centri di ricerca esistenti al mondo, dall'Unione Europea agli Stati Uniti, alla Russia, al Giappone, alla Cina ed altri ancora. Di un riconoscimento in particolare Le siamo molto grati e cioè della Sua decisione di devolvere all'Istituto una parte del Premio Carlo Magno che Le era stato assegnato: abbiamo voluto leggere in questo gesto anche un apprezzamento del nostro costante impegno di studio e di iniziative sulla costruzione europea, nel solco che aveva

per noi tracciato Altiero Spinelli e che abbiamo sempre cercato di mantenere vivo ed aperto.

Questo Convegno rientra pienamente in tale ambito. Nel documento di lavoro che abbiamo preparato per questa occasione abbiamo tentato di identificare alcune linee di fondo che, a nostro avviso, dovrebbero assicurare la continuità della grande strategia italiana nei confronti dell'Europa: di continuità parliamo e non di identità di vedute o di unanimità. Riteniamo le differenze tra le forze politiche non solo inevitabili ma anche necessarie ed utili, espressione dell'articolata e complessa realtà del nostro Paese. Tuttavia riteniamo anche che sia interesse dell'Italia mantenere una sostanziale continuità d'impostazione strategica su alcune grandi questioni.

A questo fine abbiamo individuato quindici punti, suddivisi nei tre grandi campi delle questioni economiche e sociali, della proiezione internazionale e di sicurezza e infine della riforma istituzionale, che a noi sembrano utili e necessari. Su questi abbiamo invitato a confrontarsi esponenti della maggioranza e dell'opposizione, amici europei (che assicurano la proiezione internazionale del dibattito) e altri studiosi ed esperti italiani. Ci auguriamo così di contribuire, nel nostro piccolo, a mantenere il dibattito politico interno entro i binari del civile confronto e della costruttività.

Siamo sempre più convinti del fatto che la crescita e l'affermazione internazionale del nostro Paese siano intimamente legate al rafforzarsi delle grandi organizzazioni internazionali e delle alleanze di cui l'Italia fa parte. Questa è stata, a nostro avviso, l'esperienza positiva maturata sin dalla nascita della Repubblica, che ha trovato la sua espressione più ambiziosa proprio nella progressiva costruzione dell'Unione Europea. Riteniamo, così come è scritto anche nel preambolo del nostro Statuto, di dover contribuire in ogni modo a nostra disposizione alla continuazione e al completamento positivo di questa avventura.

3. INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA CARLO AZEGLIO CIAMPI

Signor Presidente,
Illustri Accademici,
Signore e Signori,

sono lieto di accogliere al Quirinale i partecipanti alla Conferenza “L’Europa oltre la crisi”, organizzata dall’Istituto Affari Internazionali. Esprimo il mio apprezzamento per la qualità del documento predisposto per la Conferenza e del dibattito che avete avviato oggi.

L’Unione Europea è di fronte ad un bivio: la stasi e quindi, inevitabilmente, l’arretramento; o il progresso.

Dalla via che imboccheremo dipenderà, non solo il futuro dell’integrazione europea, ma anche quello dell’Italia, che da essa ha sempre tratto straordinari benefici.

Tutti voi avete conosciuto tappe significative dell’integrazione europea. Sapete quanto il contributo del nostro Paese sia stato sovente determinante per assicurare l’avanzamento del processo unitario.

Vorrei ricordare in particolare tre eventi. Nel 1975, la proposta italiana di procedere all’elezione diretta del Parlamento europeo, nei soli Paesi che vi erano favorevoli, riuscì a superare le resistenze degli altri Stati membri. Contribuimmo così a realizzare un passo decisivo per il rafforzamento della legittimità democratica: i cittadini vennero coinvolti più direttamente nella vita delle Comunità; nacquero i partiti europei. Il Parlamento europeo poté acquisire progressivamente veri poteri legislativi, a parità con il Consiglio.

Nel 1985 fu ancora la Presidenza italiana a vincere le contrarietà di alcuni Paesi membri alla convocazione della Conferenza intergovernativa che portò alla trasformazione del mercato comune in un vero mercato interno unificato. Si crearono così le premesse per il completamento del mercato interno con la moneta unica; si avviò l’Europa dei cittadini; si estese considerevolmente il voto a maggioranza, consentendo anche di dare finalmente attuazione ad

alcune importanti politiche comuni, rimaste sino ad allora largamente inapplicate. Cito, tra le altre, quella dei trasporti.

Nel 1990, l'impulso della Presidenza italiana consentì di trasporre nelle conclusioni del Consiglio europeo gli elementi essenziali del Rapporto Delors, almeno per quanto riguarda l'unione monetaria, e di realizzare successivamente la moneta unica: un disegno perseguito dagli europeisti sin dall'inizio degli anni '60.

Ancora una volta la costruzione europea attraversa oggi una fase cruciale. Come per il passato, l'Italia ha il dovere - che corrisponde a vitali e concreti interessi nazionali - di contribuire a far sì che i progressi compiuti siano il preludio di nuovi e più ambiziosi traguardi. Dobbiamo dare all'Europa un assetto istituzionale più coeso, più chiaro ed efficace e liberarla, per quanto possibile, dalle costrizioni del voto all'unanimità. Il progetto costituzionale lanciato a Roma il 29 ottobre 2004 va sostenuto con tenacia.

Dobbiamo contestualmente restituire all'Unione Europea visione strategica e progettualità, per far fronte alle sfide del presente che minacciano la nostra civiltà: stagnazione economica; esclusione sociale; immigrazione illegale; terrorismo internazionale; moltiplicarsi delle aree di crisi; proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Per far fronte a queste sfide, occorre lanciare nuovi progetti per il XXI secolo, con questi obiettivi:

- il governo dell'economia;
- la salvaguardia del modello sociale europeo, nel rispetto degli equilibri di bilancio;
- lo sviluppo delle straordinarie potenzialità dell'Europa nella scienza e nella tecnologia;
- la sicurezza dei cittadini, sul piano esterno come su quello interno;
- un'Europa capace di incidere sugli equilibri del mondo;
- il consolidamento dell'identità europea.

Anzitutto, il completamento del mercato unico è la via per soste-

nere la concorrenza del mercato globale. In Italia, esso contribuirà anche a rendere più competitivi alcuni settori dell'economia: sulla base di regole certe, trasparenti, in grado di garantire gli interessi dei cittadini.

I Paesi della Zona Euro devono coordinare maggiormente le loro politiche economiche e raccordarle con quelle sociali. Su queste basi l'euro potrà sviluppare appieno le proprie potenzialità: garantire, grazie a una azione coordinata della Banca Centrale e dei Governi, con la stabilità, una crescita economica duratura; promuovere il ruolo internazionale dell'Europa nelle istituzioni economiche mondiali. Nel rafforzamento dell'Unione Economica e Monetaria, i Paesi della Zona Euro troveranno le ragioni di una rinnovata coesione, polo di attrazione per tutti i Paesi dell'Europa.

Il modello sociale europeo è una conquista inestimabile. L'Europa di oggi si fonda sulla centralità della persona umana, assunta come obiettivo della politica e come punto di riferimento di uno sviluppo economico che coniughi competitività e solidarietà.

L'Unione Europea ha le potenzialità per essere un attore internazionale di prima grandezza, come le viene chiesto con sempre maggiore insistenza. In un mondo che ci appare sempre più turbolento, l'Unione Europea deve dotarsi di più efficaci strumenti unitari di politica estera, di sicurezza e di difesa: un Ministro europeo degli Affari Esteri; accresciute capacità di prevenzione e gestione delle crisi; forze armate più moderne e mobilitabili con rapidità; strumenti di difesa aggiornati per garantire la nostra sicurezza a fronte delle nuove minacce. I popoli europei potranno così affermare una concezione delle relazioni internazionali basata sull'osservanza del diritto, sul rispetto della dignità di ogni essere umano e sul dialogo. Ne consegue il ripudio di ogni estremismo e di ogni aggressione alla pace.

Sul piano della sicurezza interna, un'accresciuta cooperazione è elemento essenziale per contrastare efficacemente il terrorismo, la criminalità transnazionale, l'immigrazione clandestina; per garantire meglio gli approvvigionamenti energetici e l'ambiente.

Ove nel settore della politica estera e di difesa e in quello della

sicurezza interna non si potesse procedere speditamente a venticinque, ci si potrà ispirare all'esempio dell'Eurogruppo, come si è già fatto con gli Accordi di Schenghen e ora con quelli di Prüm, creando avanguardie, tese a nuovi avanzamenti: aperte a tutti, ma che non richiedano la partecipazione sin dall'inizio di tutti i Paesi membri.

Per rafforzare la coesione interna i Paesi europei devono consolidare la comune identità; promuovere nei cittadini la consapevolezza di appartenere ad una sola comunità di valori. Condivido i suggerimenti contenuti nel documento di base della Conferenza, coerenti con la finalità di rendere i cittadini più consapevoli dell'identità europea e quindi più coinvolti nella vita dell'Unione e delle sue istituzioni:

- attenzione accresciuta alla qualità della scuola e alla ricerca scientifica e tecnologica;
- insegnamento dei principi, della storia e delle istituzioni dell'integrazione europea;
- promozione della mobilità di studenti e lavoratori.

Concludendo, desidero riaffermare il mio convincimento che rimane ineludibile l'esigenza di assicurare maggiore e crescente governabilità all'Unione ampliata. Le riforme previste dal Trattato costituzionale - che tutti i Paesi membri hanno firmato - sono il minimo indispensabile per il funzionamento dell'Europa a 25. La prosecuzione del processo di ratifica deve essere un principio guida per tutti i Paesi che credono nell'Europa e una premessa per ulteriori progressi.

Ho sempre considerato essenziale il ruolo delle Università e degli Istituti di ricerca per sostenere l'integrazione e promuovere nei cittadini la coscienza europea. A Voi, amici dello IAI, e a tutti i partecipanti alla Conferenza il rinnovato apprezzamento per la Vostra opera ed il mio incoraggiamento a continuare ad operare per diffondere la consapevolezza

EUROPA OLTRE LA CRISI

QUINDICI PUNTI PER LA POLITICA EUROPEA DELL'ITALIA

di Ettore Greco, Tommaso Padoa-Schioppa, Stefano Silvestri

Comitato scientifico: Tommaso Padoa-Schioppa (Presidente), Gianni Bonvicini, Vincenzo Camporini, Pier Virgilio Dastoli, Silvio Fagiolo, Piero Gastaldo, Ettore Greco, Paolo Guerrieri, Alberto Majocchi, Cesare Merlini, Gerardo Mombelli, Giorgio Napolitano, Ferdinando Nelli Feroci, Maria Teresa Salvemini, Stefano Silvestri, Gian Luigi Tosato

Coordinamento scientifico: Raffaello Matarazzo

SINTESI DEL DOCUMENTO

Nonostante le importanti realizzazioni degli ultimi anni (euro, allargamento, accordo sul Trattato costituzionale, interventi nei Balcani e ruolo crescente in Medio Oriente e verso l'Iran), l'Europa è in un momento di stallo e di sfiducia, che - anche per effetto della prolungata stagnazione economica - può diventare crisi grave. Da questa difficile situazione l'Italia può subire conseguenze particolarmente negative. Nello stesso tempo, però, essa può - come altre volte in passato - dare un contributo determinante per imprimere all'Unione un nuovo dinamismo.

Dagli esiti della crisi europea dipenderanno anche la posizione e il ruolo sia economico sia politico dell'Italia nel ventunesimo secolo. Nell'economia, il nostro Paese è affetto da una debolezza strutturale che richiederà, a chiunque assumerà il governo per il prossimo quinquennio, scelte in grado di affrontare i nodi centrali del suo modello di sviluppo e di collocarla in posizione di forza nel sistema globale. Nella politica internazionale l'Italia ha perso o sta perdendo alcune rendite di posizione e deve riesaminare le proprie strategie per non essere emarginata in un mondo non più diviso in due blocchi, nel quale nuovi grandi attori (Cina, India, Brasile, Messico) si affacciano sulla scena.

La cornice delle scelte di politica economica e di politica internazionale sarà, inevitabilmente, l'Europa. Un'Europa difficile, attraversata anch'essa da tensioni e spinte centrifughe.

L'Italia affronta questo delicato momento, mentre il suo sistema poli-

tico è ancora impegnato nella ricerca di un approccio equilibrato alla questione di che cosa debba essere 'partisan' e che cosa 'bi-partisan' in un regime di alternanza. Quando una democrazia passa dall'essere senza alternanza (o ad un solo partito: si pensi a Giappone, Messico, India, Francia 1958-1981, Germania 1949-67, ecc.) all'essere democrazia con alternanza, la questione della continuità o discontinuità della sua politica – soprattutto della sua politica estera – si pone in modo acuto. Vi sono rischi di errori per eccesso o per difetto in entrambe le direzioni. La politica europea non è solo politica estera; in gran parte è politica interna. Ma sempre è condotta in un quadro istituzionale nel quale sono presenti governi e istituzioni 'esterni' nei confronti dei quali repentini cambiamenti d'indirizzo possono essere particolarmente costosi.

È chiaro che ci si riferisce qui a continuità o discontinuità delle linee di fondo di una politica, non alla totalità delle questioni su cui un governo è chiamato a decidere. Elementi di discontinuità, infatti, vengono necessariamente e frequentemente introdotti da eventi nuovi o da cambiamenti fuori del controllo di un governo. Non è a tali fattori di discontinuità che qui ci si riferisce.

Per lungo tempo, la base bi-partisan dell'agenda europea è stata molto estesa. Per certi aspetti anche eccessivamente estesa, con la conseguenza che il supporto sempre e comunque di ogni progetto di integrazione avanzata ha, in alcuni casi, impedito un dibattito serio sulle implicazioni di tali scelte per l'economia e la politica economica italiane. Il movimento del pendolo ha mutato direzione all'inizio della ultima legislatura e, come spesso accade, si è forse spostato eccessivamente nella nuova direzione.

Alla vigilia di una campagna elettorale che si preannuncia fra le più accese degli ultimi anni, l'Istituto Affari Internazionali sottopone all'attenzione delle forze politiche e della classe dirigente italiane una mappa delle principali questioni iscritte all'agenda europea e suscettibili di essere dibattute nella campagna elettorale, una disamina delle opzioni e posizioni alternative e una proposta di punti fermi della nostra politica europea.

L'intento è di contribuire – per i tre grandi campi delle questioni economiche e sociali, della proiezione esterna e di sicurezza, della riforma istituzionale dell'Unione – al formarsi di un consenso sui punti su cui sarebbe interesse dell'Italia (e delle stesse forze politiche tra loro in competizione) mantenere una continuità d'impostazione. Il presupposto è che in ogni altra questione della politica europea sarebbe invece

non solo naturale ma anche auspicabile che i programmi delle due coalizioni si differenzino. L'obiettivo è fare del documento IAI, eventualmente di una sua edizione riveduta alla luce del dibattito svoltosi al Convegno, una sorta di vademecum che i politici possano giudicare utile consultare durante la campagna elettorale e nella preparazione dei programmi da presentare agli elettori.

Va osservato che nei tre grandi campi affrontati il grado di differenziazione delle piattaforme programmatiche dei due schieramenti non è lo stesso. La politica economica è il campo per il quale la differenziazione accettabile è presumibilmente più ampia. In effetti, gli altri due campi sono per loro natura, anche nella politica 'nazionale' di un singolo paese, caratterizzati da una stabilità d'impostazione più forte di quella che si riscontra nella politica economica.

Dal lavoro compiuto emergono quindici cardini della politica europea dell'Italia che, a giudizio dello IAI, sarebbe auspicabile tenere fermi, qualunque schieramento vinca la sfida elettorale della primavera. I punti proposti sembrano, infatti, coincidere con gli interessi vitali del Paese e sono, ad avviso dei proponenti, fondamentali per il suo rilancio. Che corrisponde, in larga parte, con il rilancio dell'Europa.

I. QUESTIONI ECONOMICHE E SOCIALI

1. Consolidare la nostra partecipazione all'euro. *Non si tratta solo di smetterla con le parole in libertà, di lamentare il nostro ingresso nell'euro o addirittura di ventilare un'uscita. Occorre soprattutto una più forte presa di coscienza delle scelte di fondo che l'economia e la politica economica debbono effettuare affinché l'Italia adatti il proprio modello di sviluppo alla competizione nel mercato unico e nell'economia globalizzata.*

2. Osservare la disciplina di bilancio. *L'alto debito pubblico e le condizioni di oggettiva fragilità delle finanze pubbliche richiedono una correzione strutturale che si può realizzare solo in un arco di tempo più lungo di una sola legislatura. In quanto scelta obbligata per qualunque futuro governo, un'applicazione rigorosa del Patto è un elemento bipartisan della nostra politica economica. Partisan possono essere, ed è opportuno che siano, le scelte che riguardano dimensioni e struttura di spese ed entrate.*

3. Completare il mercato unico. *Dal completamento del mercato unico europeo anche nei settori dei servizi e delle utilities, l'economia italiana ha da guadagnare più di altre proprio perché è più lontana*

dalla frontiera dell'efficienza rispetto ad altre economie dell'Unione. Un sostegno bi-partisan al completamento del mercato unico sarebbe anche il suggello all'accettazione dell'economia di mercato come orizzonte essenziale per strategie credibili di prosperità e sviluppo.

4. Sviluppare il bilancio comunitario. L'Italia, essendo in una posizione meno condizionata da schieramenti predefiniti, è meglio piazzata per lanciare al momento opportuno un'iniziativa di progressivo superamento della logica del "giusto ritorno". L'ambizione è di fare del bilancio uno strumento chiave nel rilancio di una strategia europea di crescita – come recentemente proposto dal Rapporto Sapir.

5. Far crescere l'Eurogruppo. L'Italia ha interesse ad un rafforzamento dell'Eurogruppo sia nel suo ruolo interno (più forte coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro) sia in quello internazionale (rappresentanza adeguata della zona dell'euro verso la 'voce unica' nel G7, G20, e nelle istituzioni di Bretton Woods). A livello istituzionale, questo potrebbe sfociare in una 'cooperazione rafforzata' fra i paesi dell'area dell'euro, con conseguenze politiche positive di carattere generale.

II. PROIEZIONE INTERNAZIONALE E SICUREZZA

6. Promuovere il multilateralismo e il ruolo dell'Ue. Il ruolo internazionale dell'Italia può crescere solo di pari passo con il rafforzamento delle grandi organizzazioni multilaterali e dell'Unione Europea. Va respinta la recente ripresa di un approccio "nazionalista" che tenta di ovviare alle debolezze del paese cercando rinforzi in alleanze preferenziali con potenze esterne (come gli Stati Uniti). È interesse dell'Italia promuovere una politica comune europea nelle sedi multilaterali (Osce, Onu, Fmi, Banca Mondiale, eccetera) che rafforzi il profilo internazionale dell'Unione e limiti tendenze nazionaliste insorgenti al suo interno.

7. Riequilibrare l'allargamento dell'Unione. L'allargamento ha sbilanciato l'Ue verso Nord e verso Est. È interesse forte del nostro Paese che si completi l'allargamento verso Sud e che vengano rafforzate le politiche di vicinato nei confronti del Medio Oriente allargato e dell'Africa. In questo quadro vanno sviluppati strumenti di cooperazione più efficaci con i paesi vicini ed allo stesso tempo vanno tenuti fermi i criteri politici dell'Unione: quando ci si indirizza verso aree di potenziali conflitti etnici o nazionalistici (quali i paesi dell'ex Jugoslavia, la Moldova, il Caucaso, ecc.) è necessario impedire che quel-

le logiche conflittuali vengano importate all'interno dell'Unione.

8. Aumentare la sicurezza nelle aree circostanti l'Unione. È interesse dell'Italia mantenere alto l'impegno dell'Unione Europea nella ricerca della stabilità della sicurezza in aree quali il Golfo, il bacino del Caspio e l'Africa mediterranea. Queste regioni hanno un ruolo chiave non solo nell'ambito degli approvvigionamenti energetici, ma anche sul fronte della lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e del controllo dei flussi migratori illegali: è interesse dell'Italia promuovere la creazione di una larga area extraeuropea di cooperazione e di controllo, che va definita a livello europeo per accordarla con le politiche comuni di sicurezza e lotta alla criminalità.

9. Sostenere e specializzare la difesa italiana. È necessario combattere il rischio di un declassamento dell'Italia nel campo della difesa e della sicurezza europea, cui il Paese è esposto a causa della difficile situazione economica e della pesante riduzione del bilancio della Difesa verificatasi negli ultimi cinque anni. Per l'industria italiana della difesa è necessaria un'iniziativa politica volta a valorizzare le nicchie di eccellenza nazionali in un coerente quadro di integrazione europea. L'Italia dovrebbe far proseguire il processo di integrazione militare in un'ottica di specializzazione, abbandonando aree tecnologiche dove i nostri partner possono fornire prodotti più maturi e ottenendo di converso l'adozione da parte degli altri paesi dell'Unione dei prodotti italiani più validi.

10. Integrare la sicurezza e la difesa europea. Lo strumento militare non può più essere pensato come disgiunto da altri strumenti di sicurezza e civili. Ciò significa superare, a livello europeo, l'attuale distinzione tra impegni e spese "per la difesa" e "per la sicurezza" e ripensare gli strumenti militari europei in costituzione in funzione di una maggiore integrazione civile/militare. È interesse dell'Italia promuovere un complessivo ripensamento e un avanzato dibattito europeo su questi temi, sino all'elaborazione di un nuovo "modello" che non potrà più essere solo "di difesa", ma "di difesa, sicurezza e peace-building".

III. RIFORMA ISTITUZIONALE

11. Promuovere la ratifica del trattato costituzionale. È la condizione indispensabile per arrivare ad un confronto fra i governi da posizioni definite che abbiano già avuto un riscontro da parte del parlamento o dell'elettorato. È importante che si crei un collegamento e

possibilmente un'unità d'azione fra i paesi ratificanti che rappresentano già oggi più della metà della popolazione dell'Unione. Agendo di concerto, i paesi che hanno ratificato possono, già nel corso del 2006, esercitare un'efficace azione di stimolo e sollecitazione sia verso i due paesi dove i no hanno prevalso e che devono ancora mettere a punto una strategia per recuperare il consenso dei cittadini, sia verso quelli che devono ancora pronunciarsi o i cui governi hanno adottato una posizione di attesa.

12. Rafforzare la democrazia europea. *Per il rilancio delle riforme istituzionali è indispensabile un impulso esterno all'ambito intergovernativo, che potrà essere fornito solo dal Parlamento Europeo. In primo luogo esso è la più forte espressione della democrazia europea. Inoltre la Commissione ha rinunciato a svolgere un ruolo propulsivo, mentre manca un collegamento fra i Parlamenti nazionali, anche fra quelli dove si registra una larga maggioranza favorevole alla riforma. Sarà importante che i paesi più favorevoli e più interessati alla riforma, come l'Italia, si adoperino perché le eventuali iniziative del Parlamento Europeo trovino appoggio e siano recepite a livello intergovernativo. In occasione delle prossime elezioni del Parlamento europeo (2009) il nuovo trattato potrebbe essere sottoposto al vaglio degli elettori in un referendum europeo che coinvolga tutti i paesi membri.*

13. Favorire i progressi pragmatici. *L'applicazione informale di alcune disposizioni del trattato è da favorire, soprattutto nel campo della politica estera e di difesa, pur ponendo costante attenzione all'impatto che alcuni cambiamenti, soprattutto quelli che coinvolgono la sfera istituzionale, possono avere sul complessivo assetto costituzionale dell'Unione.*

14. Appoggiare le avanguardie e farne parte. *La creazione e il consolidamento di "gruppi di avanguardia", sia all'interno che all'esterno del contesto Ue, può dare un impulso importante non solo al processo di integrazione, ma allo stesso processo di riforma. Un nucleo incentrato sui paesi dell'euro potrebbe svolgere questo ruolo in modo particolarmente efficace.*

15. Essere l'alleato di chi vuol far avanzare l'Europa. *È interesse dell'Italia evitare la formazione di assi preferenziali o direttori e appoggiare chi, di volta in volta, si adopera con maggior forza per il rafforzamento della costruzione europea: politiche comuni, quadro istituzionale forte, chiara base democratica. Seguendo questa linea l'Italia può continuare a cogliere importanti successi nel negoziato europeo. Oggi è probabile che si apra una fase in cui la convergenza tra Italia*

e Germania, che già più volte in passato si è rivelata proficua in materia istituzionale, potrebbe costituire la base di rilancio dell'Unione.

I. QUESTIONI ECONOMICHE E SOCIALI

1.1 L'agenda europea

Le principali questioni di politica economica e sociale dell'agenda europea dei prossimi anni possono essere raggruppate intorno a due grandi tematiche: *i) stabilità e crescita economica* e *ii) bilancio e politiche dell'Unione*. Entrambe hanno un aspetto che riguarda l'*ordinaria amministrazione* ed uno che tocca le *riforme possibili* degli strumenti e delle procedure europee. Alle due tematiche se ne affianca una di natura istituzionale, che è il *iii) funzionamento dell'Eurogruppo*.

Riguardo a **stabilità e crescita economica**, si può dire che, nonostante qualche modesto segno di ripresa, l'economia europea sembra ancora bloccata nella più prolungata stagnazione del dopoguerra. Anche se il confronto con gli Stati Uniti spesso sottace il fatto che l'aumento della popolazione 'spiega' circa un punto del differenziale di crescita, non si può non condividere una diagnosi preoccupata delle prospettive economiche della Ue e, in particolare, dell'area dell'euro. Come negli anni ottanta e novanta fu dominante il motivo della stabilità (dei prezzi, dei cambi, della finanza pubblica) così nel decennio in corso è divenuto e rimarrà dominante il motivo della *crescita*.

Stabilità e crescita sono connesse, anche se talora disgiunte. Negli anni ottanta e novanta lo sforzo verso la stabilità fu motivato anche dal convincimento - radicato sia nella teoria economica che nell'esperienza storica recente - che essa fosse un requisito essenziale per sfruttare appieno il potenziale di crescita dell'economia. Oggi, la prolungata stagnazione rivela una debolezza della crescita potenziale e suggerisce che i problemi di fondo sono di tipo strutturale, quindi non curabili con politiche espansive che sacrificino la stabilità macroeconomica. Guardando al medio/lungo periodo, è chiaro che solo ponendosi su un sentiero di più elevata crescita potenziale l'Europa potrà conciliare il mantenimento del

suo modello sociale con la stabilità macroeconomica, in particolare con la sostenibilità della finanza pubblica. Nell'immediato, l'attenzione sul tema della stabilità sarà tenuta viva anche dalla difficoltà di stare nei limiti fissati dal Patto di stabilità.

La gravità e la durata della stagnazione europea fanno sì che l'effetto sulla crescita stessa tenda a divenire il metro di giudizio di questioni che in passato venivano guardate anche da angolature diverse. Cinque sono i principali gruppi di questioni: il mercato unico, l'agenda di Lisbona, la politica commerciale, il patto di Stabilità e di Crescita, il modello sociale. Tali questioni sono strettamente interconnesse.

Il mercato unico. Il completamento e rafforzamento del mercato unico, in particolare nei settori dei servizi, dei mercati finanziari e delle *public utilities* occuperà uno spazio non piccolo dell'agenda europea nei prossimi anni. Non è chiaro ancora quanto l'Ue saprà e vorrà fare per unificare il mercato là dove esso è ancora chiuso in ambiti nazionali e con quanta forza difenderà l'*acquis* della stagione riformatrice della Commissione Delors. Fanno parte di tale gruppo di questioni sia l'approvazione di nuove direttive (p.es. quella sui servizi), sia l'attuazione di progetti già avviati (p.es. il cosiddetto 'processo Lamfalussy' in tema di integrazione finanziaria), sia la politica della concorrenza condotta direttamente dalla Commissione o dai Paesi membri.

L'agenda di Lisbona. Questa denominazione indica il progetto di intensificare la riforma strutturale dei mercati dei prodotti e dei fattori. Il metodo di Lisbona – consistente nel concordare obiettivi che ogni paese si impegna a perseguire con politiche proprie – si è finora rivelato poco efficace. Ora se ne tenta un rilancio focalizzandosi sui temi della crescita e dell'occupazione ed enfatizzando la assunzione di responsabilità (*ownership*) nazionale sulle riforme. La responsabilità dell'Unione è limitata a quelle aree in cui sussiste un valore aggiunto rispetto all'azione nazionale (riallocazione dei fondi strutturali, riforma degli aiuti di Stato, completamento del mercato unico, politica della concorrenza, reti transeuropee, etc.).

La politica commerciale. La globalizzazione è allo stesso tempo una sfida e un'opportunità per l'economia europea. Da un lato, aumenta la pressione della competitività americana nei settori high-

tech e dei servizi finanziari, della competitività asiatica nei settori manifatturieri e del tessile e della competitività del Sud nel settore agricolo. Dall'altro, offre nuove occasioni di sviluppo soprattutto per i settori a più alto valore aggiunto e per molti comparti dei servizi. La questione commerciale si pone sia nell'ordinaria amministrazione (periodici contenziosi con Usa, Cina, etc.) sia nel grande negoziato del Doha Round. Per quanto riguarda questo, la Conferenza di Hong Kong si è conclusa con un modesto compromesso e un rinvio di tutte le decisioni più importanti. I contrasti sui tre più principali dossier negoziali – smantellamento del protezionismo agricolo, apertura dei mercati dei servizi e riduzione delle tariffe dei prodotti industriali – sono rimasti irrisolti e dovranno essere affrontati il prossimo anno. Il rafforzamento degli accordi multilaterali è indispensabile per consolidare i forti incrementi degli scambi e degli investimenti internazionali di questi anni. E poiché vi è particolarmente interessata l'Europa non potrà limitarsi a un ruolo meramente difensivo, ma assumere iniziative e avanzare proposte nuove, soprattutto in campo agricolo.

Il Patto di Stabilità e di Crescita. Dopo la riforma della primavera del 2005, il Patto affronta la prova dell'applicazione pratica. Col graduale aggiustamento dei conti di Francia e Germania, l'Italia si è venuta a trovare in posizione più esposta che negli anni passati. Il nuovo Patto può promuovere una maggiore coerenza fra disciplina fiscale e stimolo alla crescita solo se, anche per effetto della riforma, prende corpo un'adesione genuina alle regole. Se, al contrario, prevarrà un approccio collusivo in cui i paesi ad alto deficit si spalleggeranno reciprocamente e sfrutteranno la maggiore complessità delle regole per evaderle nella sostanza, tutto il quadro di politica economica dell'Unione monetaria subirà una grave perdita di credibilità.

L'agenda sociale europea. Una serie di circostanze ha riportato la questione sociale nel dibattito europeo. Tra queste, la critica di 'ultraliberismo' mossa al Trattato costituzionale da alcuni fautori del 'no' al referendum francese, il disagio sociale sottostante la crisi dei Paesi Bassi e i disordini nelle periferie francesi, il timore che le tanto invocate riforme strutturali significhino smantellamento del *welfare state*, la concorrenza di economie - come quelle asiatiche - dove la protezione del lavoro è minima. È probabilmente diffu-

sa l'accettazione del principio secondo il quale mercato e sviluppo sono maggiormente di pertinenza dell'Unione, mentre solidarietà e assistenza sono maggiormente nazionali. 'Maggiormente', tuttavia, non significa esclusivamente, e un'Unione che apparisse insensibile alla questione sociale non solo non corrisponderebbe ai fatti, ma rischierebbe anche una impopolarità pericolosa. In passato la cura attenta per la sostanza e l'immagine di una Comunità europea sensibile alla questione sociale portò a sviluppare alcuni elementi essenziali della dimensione europea del modello sociale: la carta sociale, i diritti fondamentali dei lavoratori, i fondi strutturali e di coesione, il metodo del dialogo sociale. Perché le politiche indicate sotto i tre precedenti gruppi di questioni (mercato unico, agenda di Lisbona, politica commerciale) procedano in modo efficace e abbiano il necessario grado di accettazione da parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche è necessario dare nuovo impulso e visibilità al ruolo della Ue nella salvaguardia di quel tronco comune di istituti, pratiche e disposizioni che, nonostante le differenze esistenti tra i paesi, ben si possono chiamare 'modello sociale europeo'. In questa prospettiva si colloca la recente proposta avanzata della Commissione di costituire un 'Globalisation Adjustment Fund' diretto ad attenuare l'impatto negativo sul lavoro delle ristrutturazioni produttive indotte dalla globalizzazione e ad offrire risorse finanziarie per la formazione e le rilocalizzazioni. Il nuovo Fondo sarebbe attivato in presenza di shock esterni e congiuntamente a iniziative già in essere a livello nazionale e regionale. Al di là degli effetti pratici una tale iniziativa rilancerebbe l'immagine di una solidarietà europea.

La seconda grande tematica riguarda **bilancio e politiche comunitarie**. Essa dovrebbe costituire il momento di sintesi del dibattito sul possibile ruolo attivo dell'Unione nella politica economica, soprattutto in una fase in cui la priorità è di ridare impulso alla crescita. Visto in tale luce, il bilancio Ue dovrebbe essere il volano comunitario della strategia di Lisbona. Purtroppo, il negoziato recente è stato ancora una volta dominato da impostazioni minimaliste e dalla preoccupazione del 'tanto do, tanto devo prendere' (il cosiddetto 'giusto ritorno'), accentuata dalla controversia sul rimborso del Regno Unito. È una prospettiva che snatura tanto il significato politico quanto il senso economico di un bilancio comune. Ad essa nessun paese, salvo in parte la Germania, riesce a sottrarsi se gli altri non lo fanno a loro volta.

In una prospettiva di breve termine si pone la recente chiusura della trattativa sulle prospettive di bilancio, nella quale ha dominato l'impostazione fortemente restrittiva della dimensione complessiva della spesa, una polarizzazione sulla dimensione e i meccanismi del rimborso al Regno Unito e l'indisponibilità a considerare il bilancio europeo come strumento attivo di politiche comuni, sia in campo economico sia in altri campi. Domina anche il rifiuto di considerare una nuova riforma della politica agricola dopo quella intrapresa durante la Commissione Prodi. Dipende dal prevalere di tale atteggiamento di chiusura se le *altre politiche comunitarie* previste dal Trattato (ricerca, ma anche energia, trasporti) non sono mai state realmente attuate con risorse adeguate.

In un orizzonte esteso al prossimo quinquennio è da prevedere, e da auspicare, un riaprirsi del tema del Bilancio dell'Unione, al di là dell'assetto contingente dato con le prospettive finanziarie 2007-2013. Al bilancio dell'Unione non è da affidare né la politica di stabilizzazione ciclica, né quella sociale: ambedue appartengono alle sfere nazionali, e se ne può solo auspicare un maggiore coordinamento, e una maggiore affinità. Al Bilancio dell'Unione possono invece essere affidati poteri allocativi finalizzati allo sviluppo. Oltre alla politica regionale, già in corso, possono essere designati interventi di politica industriale, in senso lato, ma possono anche appostarsi le risorse necessarie a rendere comuni politiche come quella della difesa o della sicurezza.

Per questi scopi non occorre un bilancio di grandi dimensioni, come quello di uno stato federale maturo. Nel modello europeo, quale finora è stato sperimentato con successo, le risorse dell'Unione si collegano ad un efficace uso di poteri regolamentari; inoltre, attraverso modelli di co-finanziamento è possibile, anche con risorse limitate, esercitare un effetto leva su progetti di altri soggetti, pubblici o privati.

Un bilancio dell'Unione dell'ordine dell'1,5-2% del Prodotto può essere di dimensioni sufficienti; non dovrebbe essere difficile trovare, entro queste dimensioni, e con un chiaro riferimento ai contenuti e ai benefici attesi di un programma di spese di sviluppo o di costruzione dell'Unione trovare risorse fiscali proprie. Vi sono aree di tassazione in cui può valere un principio di sussidiarietà (maggiore efficienza del prelievo a livello comunitario) e aree in cui può valere invece il principio di attribuzione di un "dividendo" sui benefici dovuti alle politiche intraprese. Il tema della tassa co-

munitaria, più volte discusso in passato, potrebbe essere proposto in un contesto nuovo, e legato al ruolo attivo che all'Unione venisse ad essere affidato nella politica economica.

Un rilevante tema istituzionale, è il **funzionamento dell'Eurogruppo** e possibili nuove iniziative per rafforzarlo. Per materie quali il coordinamento delle politiche economiche e il governo del Patto di Stabilità, l'Eurogruppo è la sede chiave di ogni negoziato politico e della preparazione delle decisioni dell'Ecofin. Esso è anche il possibile luogo di elaborazione e lancio di nuove iniziative. Un campo che da vari anni viene periodicamente considerato, e nel quale non si può escludere un'iniziativa, è la questione della rappresentanza esterna dell'euro.

1.2 Alternative e posizioni nell'Unione

Vari motivi rendono particolarmente arduo individuare oggi la posizione dei principali governi sulle questioni brevemente ricordate qui sopra. In primo luogo, è probabile che per un certo tempo vi sia scarsa chiarezza sulla linea della Francia, che rimane il paese chiave per i principali sviluppi europei. Ciò è dovuto all'avvicinarsi della contesa presidenziale del 2007 e alla ancora incerta risposta - in termini di politica economica e di politica europea - al 'no' referendario e ai disordini delle periferie. In secondo luogo, come ha dimostrato la gestione del semestre di presidenza, l'alternativa britannica' alla tradizionale *leadership* francese e all'intesa franco-tedesca non rappresenta un'opzione credibile, per la mancata partecipazione del Regno Unito al 'cuore' dell'Ue (l'euro), ma anche a causa del progressivo appannarsi del blairismo sulla scena interna e internazionale. La fiacchezza con cui la Gran Bretagna ha gestito il semestre di presidenza europea e in particolare la linea seguita sulla questione del bilancio comunitario può aver minato anche la forza di attrazione che per qualche tempo Londra ha esercitato sui nuovi membri dell'Unione. In terzo luogo, i nuovi membri sono essi stessi un elemento d'incertezza, trovandosi ancora in una sorta di apprendistato del gioco europeo. Infine, e sul piano più generale del metodo (consultazioni informali, gestione delle procedure, esercizio della *leadership* e di alleanze tra paesi con interessi convergenti), il profilo che assumeranno i negoziati europei in un'Unione a venticinque è ancora in corso di definizione.

Per questi motivi le ipotesi che si possono formulare sul quadro

entro cui l'Italia si troverà ad operare sono solo di larga massima. Nel breve termine, lo scenario più plausibile è il prolungarsi dell'incertezza e assenza di grandi iniziative. Lo stallo potrebbe avere la durata di un paio d'anni, fino a dopo le elezioni francesi e un primo rodaggio della presidenza francese. Vi contribuiscono l'incertezza politica in Francia, ma anche la debolezza dell'economia e il fatto che ogni paese è prevalentemente impegnato in politiche nazionali, sia per tentare riforme di struttura che ne accrescano la capacità di crescita, sia per rispettare la disciplina di bilancio. Per quanto riguarda lo sbocco di tale fase, le ipotesi – non necessariamente incompatibili – che appaiono più plausibili possono essere così sintetizzate:

Tentativo di ripresa della partnership franco-tedesca. Nonostante le incertezze appena indicate, ci si può attendere che ad un certo momento emerga un tentativo da parte tedesca e francese di riprendere la *leadership* dell'Unione. Riesce difficile immaginare che ciò possa avvenire prima dell'elezione presidenziale in Francia. Difficile anche prevedere se il tentativo si collocherà in una prospettiva essenzialmente difensiva o in un quadro di rilancio. Non è improbabile che Berlino acquisti un ruolo più forte di Parigi: i primi passi europei del Governo Merkel sembrano indicarlo. È verosimile che qualche iniziativa venga ripresa innanzi tutto con i paesi dell'area dell'euro, attraverso il rafforzamento dell'Eurogruppo.

Perdurare del contrasto minimalismo-attivismo. Il confronto tra linea minimalista e linea attivista sul ruolo dell'Unione nella politica economica continuerà a percorrere la vita dell'Unione. È un contrasto che presenta due aspetti. Il primo contrappone politiche economiche esclusivamente fondate sulle forze spontanee del mercato ad altre che assegnano una funzione d'impulso ai poteri pubblici. Il secondo contrappone fautori e avversari di un rafforzamento dei poteri dell'Europa nella politica economica, ad esempio in materia di investimenti pubblici, ricerca, energia. Per vari anni, la *leadership* più efficace fra i paesi europei è stata quella britannica, attestata su entrambi gli aspetti della linea minimalista. Oggi, però, l'indebolimento del Primo ministro Blair, insieme all'affievolirsi della *performance* economica del Regno Unito, iniziano a minare la prevalenza di quella linea. L'interrogativo per gli anni a venire è se vi sarà una ripresa di *leadership* da parte dei fautori di un rafforzamento della costruzione europea. Condizione *sine qua non* sarà la percezione della bontà della proposta economi-

ca per rilanciare la crescita. Nell'ultimo decennio, paesi tradizionalmente favorevoli all'integrazione europea (continentali e mediterranei) non sono stati capaci di offrire un modello di politica economica convincente, mentre paesi favorevoli al minimalismo (anglosassoni e nordici) hanno avuto buon giuoco nel far valere la superiorità del loro modello economico e sociale.

Crescente competizione tra paesi. I grandi capitoli della costituzione economica europea sono ormai scritti e formano un quadro istituzionale in cui la dinamica economica è largamente affidata alla competizione, non solo tra imprese, ma anche tra politiche economiche e sociali dei paesi. La competizione tra politiche e tra paesi va considerata un punto di forza, non di debolezza, della costruzione europea. In questa fase, un compito preminente dell'Unione è il consolidamento della sua costituzione economica: completare il mercato unico, attuare una seria politica della concorrenza, applicare con rigore il nuovo Patto di stabilità, garantire che di vera competizione si tratti e non di 'guerra economica' o 'collusione per non gareggiare'. L'agenda di Lisbona rimarrebbe una forma di coordinamento morbido, fondato sulla definizione di modelli di riferimento, l'emulazione, lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche.

Quale sarà l'effettivo corso degli eventi che si svolgeranno entro questo contorno è impossibile anticipare. Il futuro non è già scritto e sul corso degli eventi influiranno, forse in modo decisivo, l'abilità e la determinazione con cui ogni paese, compresa l'Italia, imposteranno la propria politica europea.

È probabile che prima di grandi iniziative venga una **fase di decantazione**. In passato, passi fortemente innovativi come il mercato unico o l'unione monetaria sono stati preceduti da un'azione volta a sgomberare il tavolo dagli annosi contenziosi che avevano paralizzato la capacità d'iniziativa del Consiglio europeo. Guardando al futuro, un rilancio del coordinamento delle politiche economiche attraverso un ruolo rafforzato dell'Eurogruppo potrebbe essere lo sbocco di una fase nella quale si consolidano i grandi avanzamenti degli ultimi anni. Questi potrebbero essere integrati da iniziative puntuali, non necessariamente di grande visibilità politica ma importanti dal punto di vista operativo (ad esempio, un'agenzia comune del debito pubblico, la sincronizzazione dei calendari di bilancio).

1.3 Vincoli e interessi italiani

Come, per la stabilità, nei venti anni terminati con l'ingresso nell'euro, così oggi, per la crescita, l'Italia appare come il Paese meno 'performante'. Ma mentre allora nessuno imputava la nostra devianza all'Europa, oggi alcune voci insistenti attribuiscono la bassa crescita alla camicia di forza europea: euro, patto di stabilità, apertura commerciale.

A queste voci va opposto il riconoscimento che la storia della partecipazione italiana alla Cee (poi Ue) è la storia di grandi successi economici. Dalla partecipazione all'Europa l'Italia ha tratto stimoli determinanti a recuperare un secolare ritardo di sviluppo attraverso l'esportazione, a modernizzare le proprie strutture di governo dell'economia, a ripristinare la stabilità della moneta e l'equilibrio della finanza pubblica. Negli anni Cinquanta e Sessanta l'Italia è stata in testa sia come crescita sia come stabilità e anche la stabilizzazione macroeconomica degli anni novanta (inflazione e disavanzo pubblico), che ha permesso di entrare nell'euro, è stata esemplare.

Va anche ricordato che la fatica del partecipare all'Europa l'Italia l'ha sperimentata non da oggi, così come non sono nuove le voci interne che sconsigliano quella partecipazione: si pensi alle molte clausole di applicazione differita di direttive comunitarie, al dibattuto ingresso nello Sme e alla banda larga con cui vi entrammo, al ritardo dell'entrata nello spazio Schengen e via dicendo.

Va dunque innanzi tutto ricostituito un vasto consenso sulla valutazione di fondo della nostra partecipazione all'Europa economica e monetaria, consenso che dovrebbe essere fondato su due argomenti chiave, assai difficilmente disconoscibili:

- a) la sfida della globalizzazione e delle nuove economie emergenti è ineludibile e senza un pieno inserimento in un quadro europeo sarebbe più ardua, non più agevole;
- b) lo sforzo richiesto per vincere quella sfida non è superiore alle forze di cui il Paese dispone.

Dall'inizio degli anni novanta, la *crescita* del paese è stata inferiore a quella dell'area dell'euro, e il divario si è andato accentuando. In particolare, il mancato rinnovamento della struttura del nostro apparato produttivo, la debolezza del sistema finanziario e l'insufficiente disciplina dei costi di produzione hanno causato una progressiva *perdita di competitività* nel mercato globale. Vi è dunque uno sforzo eccezionale da compiere a livello di politica nazionale per ridare dinamismo e competitività all'economia italiana.

Nello stesso tempo è difficile immaginare un rilancio dell'economia italiana che non sia ancorato ad una strategia di crescita comunitaria. Qui, la definizione di una base *bi-partisan* sembra condizione essenziale per mantenere credibilità e forza contrattuale a Bruxelles, anche se è normale e utile che, all'interno di tale cornice comune, si confrontino orientamenti diversi e si esprimano elementi di differenziazione fra gli schieramenti.

Alla luce dell'analisi precedente, sembrano emergere i seguenti capisaldi di un approccio condiviso:

Consolidare la nostra partecipazione all'euro. Recenti dichiarazioni critiche governative della partecipazione italiana all'unione monetaria e addirittura proposte ministeriali di una nostra uscita dall'euro hanno scosso mercati e analisti finanziari. Una grande banca internazionale invita a non escludere l'eventualità che l'Italia esca dall'euro. Le dichiarazioni sono 'parole in libertà'; nessun governo, in realtà, avrebbe la volontà e la determinazione di prendere una tale decisione e, se ci provasse, dovrebbe immediatamente affrontare conseguenze politiche e finanziarie rovinose. Ma non si tratta solo di smetterla con le parole in libertà; occorre soprattutto un più forte presa di coscienza delle scelte di fondo che l'economia e la politica economica debbono effettuare affinché l'Italia adatti il proprio modello di sviluppo alla competizione nel mercato unico e nell'economia globalizzata.

Osservare la disciplina di bilancio. L'alto debito pubblico e le condizioni di oggettiva fragilità delle finanze pubbliche richiedono una correzione strutturale che si può realizzare solo in un arco di tempo più lungo di una sola legislatura. La correzione è necessaria a prescindere dai vincoli europei e sarebbe ancora più ardua al di fuori di essi. La pressione dei mercati finanziari, anestetizzata dalla partecipazione all'euro, potrebbe riemergere con effetti devastanti. Con il debito pubblico più alto in Europa, ben al di là della soglia del 100% del PIL, e un profilo demografico sfavorevole, la prudenza fiscale rimarrà un vincolo ineludibile della politica economica italiana per molti anni a venire. È questo il campo in cui l'ancora delle regole comunitarie ha più aiutato il paese nel decennio passato e più lo aiuterà nel futuro. Durante il dibattito sulla riforma del Patto di Stabilità nei mesi scorsi, quando si è profilato un allentamento delle regole, l'Italia è stata immediatamente identificata dai mercati e dalle agenzie di *rating* come l'anello debole. Un'applicazione rigorosa del Patto riformato, anche nella

parte che prevede un maggior accento sullo *stock* di debito pubblico rispetto al deficit di bilancio, è una scelta obbligata per qualunque futuro governo; in questo senso è un elemento *bipartisan* della nostra politica economica. *Partisan* possono essere, ed è opportuno che siano, le scelte di politica economica e sociale che riguardano dimensioni e struttura di spese ed entrate.

Completare il mercato unico. Dal completamento del mercato unico europeo anche nei settori dei servizi e delle *utilities*, l'economia italiana ha da guadagnare più di altre proprio perché è più lontana dalla frontiera dell'efficienza rispetto alle altre economie dell'Unione. Nello stesso tempo, i settori protetti che l'apertura del mercato esporrebbe alla concorrenza esterna costituiscono un interesse fortemente organizzato, capace di influire sulle scelte di governo. In ultima analisi la politica economica dovrà scegliere tra interessi dei produttori e interessi degli utenti-consumatori. L'esperienza italiana e quella di altri paesi suggerisce che lo spartiacque tra tali interessi contrapposti divide tanto la destra quanto la sinistra. Un sostegno *bi-partisan* al completamento del mercato unico sarebbe anche il suggello all'accettazione dell'economia di mercato come orizzonte essenziale per strategie credibili di prosperità e sviluppo.

Sviluppare il bilancio comunitario. L'Italia, essendo in una posizione meno condizionata da schieramenti predefiniti, è meglio piazzata per lanciare al momento opportuno un'iniziativa di progressivo superamento della logica del "giusto ritorno". L'ambizione è di fare del bilancio uno strumento chiave nel rilancio di una strategia europea di crescita – come recentemente proposto dal Rapporto Sapir.

Far crescere l'Eurogruppo. L'Italia ha interesse ad un rafforzamento dell'Eurogruppo sia nel suo ruolo interno (più forte coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro) sia in quello internazionale (rappresentazione adeguata della zona dell'euro in vista di una 'voce unica' nel G7, G20, e nelle istituzioni di Bretton Woods). A livello istituzionale, questo potrebbe sfociare in una 'cooperazione rafforzata' fra i paesi dell'area dell'euro, con conseguenze politiche positive di carattere generale.

2. PROIEZIONE INTERNAZIONALE E SICUREZZA

2.1 L'agenda europea

L'Unione Europea è un attore internazionale di prima grandezza: protagonista dei negoziati commerciali globali, attore monetario autonomo, è presente, anche militarmente, in molte aree di crisi ed è parte di processi negoziali come la Road Map e le iniziative per bloccare il programma nucleare dell'Iran. Pur non sedendo nel Consiglio di Sicurezza (sulle cui deliberazioni esiste solo un debole meccanismo di consultazione tra i Paesi dell'Ue) ha stabilito importanti legami operativi con l'Onu.

L'allargamento dei confini dell'Unione è la prima espressione della grande forza d'attrazione mostrata dall'Unione. In pochi anni si è allargata all'insieme dei Paesi europei ex-comunisti, comprese tre repubbliche ex-sovietiche (Estonia, Lettonia e Lituania). Anche gli stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia, pur con difficoltà e ritardi, stanno affrontando l'iter d'ingresso. Un così ampio estendersi dei confini dell'Unione ha evidenziato difficoltà istituzionali e di efficacia, ma è stato un enorme successo politico internazionale perché ha consentito di attuare la transizione dal comunismo e dall'economia pianificata alla democrazia e al mercato in un quadro di stabilità e di sicurezza.

L'allargamento ha rafforzato l'immagine e il ruolo internazionale dell'Unione, accrescendone l'influenza e rafforzandone la proiezione verso aree extraeuropee. Esso pone però anche molti problemi. Il maggiore è che nessuno sa bene quando e dove tale processo dovrebbe concludersi. Sino ad oggi l'Unione (che ha da poco aperto il negoziato di adesione con la Turchia) ha evitato di stabilire quali saranno i suoi confini ultimi. Ritiene, infatti, che ciò farebbe perdere credibilità ed efficacia alle politiche di stabilizzazione e promozione della democrazia in aree critiche, come le repubbliche ex-sovietiche, e, più in generale, che ciò indebolirebbe la forza di attrazione dell'Ue. L'Unione si attiene alla lettera del Trattato che lascia la porta aperta a ogni paese "europeo" che rispetti i principi della democrazia e dello stato di diritto, ma evita di precisare cosa si intenda per "europeo". Ciò non riguarda la Turchia (che, con l'apertura dei negoziati, è stata già riconosciuta "europea") bensì la Russia (fino a Vladivostok), gli stati ex-sovietici dell'area del Caucaso e dell'Asia centrale, che fanno parte del Consiglio d'Europa e dell'Osce, Israele e forse altri ancora. L'Ue

appare sia come un fattore positivo di sviluppo e stabilità sia come una realtà magmatica, i cui limiti restano imprecisati e la cui espansione può difficilmente essere contenuta. Essa è quindi vista sia come un'opportunità, sia come una minaccia.

La proiezione internazionale dell'Unione va ben oltre l'allargamento dei confini. Da molto tempo l'Unione ha stabilito un rapporto preferenziale con i *Paesi africani* che si è confermato e ampliato, dal campo economico e politico a quello della sicurezza. Dieci anni or sono l'Unione tentò di unificare varie forme di dialogo e di cooperazione esistenti nel *Mediterraneo*, istituzionalizzando un sistema di rapporti multilaterali con tutti i paesi dell'area. Recentemente è stata varata la Politica Europea di *Vicinato*, con caratteristiche di grande flessibilità, diretta a tutti i Paesi cui, almeno per ora, non si prevede di offrire la prospettiva della piena adesione. In tale quadro si collocano altre iniziative, come il dialogo con il Consiglio di Cooperazione del *Golfo*. Accordi bilaterali e multilaterali sulla gestione dei flussi migratori, sul controllo delle frontiere (cui sono dedicati importanti finanziamenti dell'Ue), sulla lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo completano una complessa e larga rete di rapporti extraeuropei.

L'Unione affronta l'estendersi dei suoi confini e della sua proiezione internazionale con strumenti istituzionali inadeguati. La mancata ratifica del Trattato Costituzionale ha effetti particolarmente dannosi, poiché fa mancare la figura del *Ministro degli Esteri europeo* (che doveva essere anche Vice-Presidente della Commissione), riducendo la possibilità di condurre politiche efficaci, visto che diversi e autonomi tra loro restano i centri di decisione, le responsabilità di bilancio, le procedure, e via dicendo. Si delineano conflitti interni all'Ue, di competenza e di bilancio, tra le politiche e le agenzie dipendenti dal Consiglio e quelle dipendenti dalla Commissione, a scapito dell'unità e della coerenza. Ciò è particolarmente grave in tema di gestione delle crisi, di *state-building*, e di sicurezza e difesa.

L'efficacia delle politiche di pre-adesione, di vicinato e di gestione delle crisi è limitata dalla disponibilità di risorse insufficienti. Senza una riforma e un aumento del bilancio, si inasprirà il conflitto tra priorità interne ed esterne. È probabile che i rapporti con le repubbliche europee ex-sovietiche tenderanno ad essere impostati su una base più favorevole rispetto a quelli con i Paesi dell'area mediterranea. Tale differenziazione potrebbe acutizzarsi se l'U-

nione assumerà, com'è probabile, impegni crescenti ai confini orientali. Ciò potrà creare importanti disaccordi sulla destinazione delle risorse disponibili.

Nel settore della Politica europea di Sicurezza e Difesa (Pesda), si compiono progressi nonostante il blocco del Trattato Costituzionale. È stata istituita l'*Agenzia Europea di Difesa*. Rimasta priva di un forte riferimento politico (quali erano le figure del nuovo Presidente dell'Unione e del Ministro degli Esteri europeo) e di adeguate risorse finanziarie, l'Agenzia è però costretta ad una sorta di guerriglia permanente con gli Stati membri e con la Commissione. Si procede, inoltre, sulla strada tracciata dall'Ecap (*European Capabilities Action Plan*), inclusa la individuazione dei *Gruppi di Combattimento europei*, con la prospettiva di completare tale lavoro entro il 2007. È stata costituita una *Forza europea di polizia militare* e sono operativi sia il *Comitato Militare Europeo* sia lo *Staff Militare*. Sono stati definiti accordi tra Nato ed Ue per l'utilizzazione eventuale delle capacità di Shape (lo Stato Maggiore della Nato) da parte europea. Nonostante questi progressi, tuttavia, manca un quadro coerente ed integrato degli obiettivi e delle capacità europee, nonché la certezza sulle linee di comando politico delle varie missioni. L'industria della difesa negli ultimi anni ha visto uno sforzo di razionalizzazione, con la creazione nel settore aerospaziale di *Eads* come sommatoria di una parte dell'industria francese e di quella tedesca e con la nascita di *Mbda*, che unisce le risorse dei principali produttori europei nel campo missilistico. Si è trattato di un processo di tipo '*bottom up*', con iniziative nate a livello imprenditoriale ed una benedizione politica a cose fatte, in assenza di un quadro complessivo che valutasse e componesse le diverse capacità ed esigenze in modo da ottimizzare l'impiego delle risorse: se è vero che nel loro complesso i paesi dell'Unione investono nella ricerca e negli approvvigionamenti per la difesa meno della metà degli Usa, è altrettanto vero che l'efficacia di tale spesa è mortificata dalla quasi assoluta mancanza di coordinamento, con risorse disperse in innumerevoli rivoli e con moltissime duplicazioni. Particolare importanza ha lo sviluppo delle tecnologie avanzate per la difesa e la sicurezza, il quale richiede una politica razionale ed efficace per l'industria europea. Alcuni timidi passi in avanti si stanno facendo, soprattutto grazie all'avvio della citata Agenzia Europea di Difesa, ma il tema rimane al momento saldamente radicato nelle singole agende nazionali.

2.2 Alternative e posizioni nell'Unione

La maggioranza dei Paesi membri dell'Unione riconosce la necessità di procedere ad un rafforzamento della Pesc (Politica estera e di sicurezza comune) e della Pesd (Politica europea di sicurezza e difesa). Alla prospettiva di nuovi allargamenti, alla "politica di vicinato" e al crescente impegno europeo nella gestione delle crisi (Balceni, Darfur, Aceh, Rafah eccetera) si aggiunge una "domanda esterna" di maggiore presenza europea in ambito Onu, Osce, e per affrontare dossier difficili quali la Moldova, la Cina, l'Iran, ed altri ancora.

Il governo della sicurezza, interna ed esterna richiede una molteplicità di strumenti e di politiche (militari, diplomatiche, giuridiche, economiche, ambientali, eccetera) che devono essere manovrate in modo coerente. Varie competenze sono già presenti in ambito comunitario, ma non sempre sono applicate efficacemente, con visione unitaria. Cresce l'esigenza di una "grande strategia" europea, che parta dal documento strategico approvato dal Consiglio Europeo di Salonicco, unifichi le competenze e le capacità "comunitarie" e quelle "intergovernative" e assicuri una effettiva integrazione anche tra le varie dimensioni della realtà "comunitaria". È necessario un documento che definisca gli obiettivi strategici da conseguire, ne indichi l'orizzonte temporale e l'ampiezza geografica, specifichi, al di là dell'enunciazione di Petersberg, ancorché allargata, la tipologia delle missioni da compiere. Si tratta di impostare un percorso logico che conduca da un lato alla definizione delle risorse militari necessarie, dall'altro ad individuare le modalità ed i meccanismi di reciproco supporto fra gli strumenti 'hard power' e quelli 'soft power'. Non è possibile assumere impegni crescenti in Africa, Medio Oriente, Balceni, Caucaso, Centro Asia, sulla non proliferazione, sulla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, sull'intervento in Paesi in crisi, eccetera, senza gestire le conseguenze globali di tali impegni e disporre dei mezzi e delle metodologie più efficaci.

L'allargamento costituisce una parte importante della strategia comune di proiezione internazionale dell'Unione. Si delinea un partito contrario ad ulteriori ampliamenti dei confini, partito che non sembra neanche animato dalla volontà di rafforzare (*approfondire*) le istituzioni comuni. Anzi, l'ostilità ad ulteriori allargamenti sembra accompagnarsi, nelle opinioni pubbliche, ad una ostilità o quanto meno sfiducia nei confronti dell'Unione, del suo costo e delle sue politiche. L'ultimo "grande allargamento" avvenuto pri-

ma del completamento della nuova riforma dei trattati (che potrebbe anche non entrare mai più in vigore), ha purtroppo spezzato il collegamento tra allargamento e approfondimento, alterando l'equilibrio politico-istituzionale dell'Ue.

Ciò rende più urgente la soluzione di altri problemi politici quali ad esempio la definizione di una politica estera comune nei confronti dei Paesi confinanti, in primo luogo della Russia. La sostanziale assenza di un consenso europeo sui rapporti dell'Ue con la *Russia*, malgrado i crescenti dubbi sollevati dalle scelte di Putin, è un elemento di debolezza, oltre ad essere un potenziale fattore di rischio per la sicurezza, date le importanti capacità militari di questo Paese. Anche l'allargamento alla *Turchia* pone importanti sfide ed opportunità di politica estera e di sicurezza nei confronti del Caucaso, del Medio Oriente e dell'Asia Centrale. L'allargamento dovrà prevedere un maggiore impegno internazionale europeo in queste aree.

Definire queste politiche è un'esigenza riconosciuta, ma non ancora realizzata. Il Trattato Costituzionale prevede un'ampia gamma di possibili impegni di risposta agli attacchi terroristici e ai disastri naturali (per questi casi è prevista una clausola europea di solidarietà), e allarga le cosiddette "missioni di Petersberg" sino ad includere il disarmo, l'assistenza militare, le operazioni di stabilizzazione post-conflitto, eccetera. Esso introduce forme di flessibilità operativa (escluse dal Trattato di Nizza) la creazione di strutture permanenti in un quadro di cooperazione rafforzata tra alcuni Paesi sulla base di precisi impegni e criteri, forme più strette di cooperazione militare bi- e multilaterale, alcune previsioni di bilancio eccetera. Di fatto il Trattato regolarizza e include nel quadro comunitario formule sperimentate al di fuori di esso.

L'assenza del nuovo quadro normativo previsto dal Trattato costituzionale alimenta le speculazioni su possibili modelli alternativi di gestione della Pesc e della Pesd. Alcuni Paesi (tra cui molti di quelli entrati più recentemente nell'Unione) sostengono la tesi del rispetto formale del Trattato di Nizza, per cui nulla può essere deciso senza consenso unanime. Altri, in particolare le due maggiori potenze militari europee (Francia e Regno Unito), spesso appoggiate dalle Germania, sostengono l'opportunità di una sorta di "direttorio" dei maggiori Paesi, che sono poi anche quelli senza i quali sarebbe difficile impegnarsi in qualsivoglia impresa di sicurezza e difesa. Una formula più sfumata e politicamente accettabile del

direttorio è quella che (in apparente sintonia con il Trattato Costituzionale) punta alla creazione di un nucleo di cooperazione rafforzata tra Paesi “willing and able”, che abbiano cioè sia la volontà politica sia i mezzi per impegnarsi maggiormente. Altre ipotesi puntano ad attuare la Pesc e la Pesd attraverso raggruppamenti come l’Eurogruppo o i Paesi di Schengen.

Il futuro dei rapporti transatlantici costituisce un altro tema centrale, che s’intreccia col dibattito ora ricordato, apparentemente di tipo funzionale. Vi sono chiare divergenze di interessi e di percezione tra le posizioni europee e quelle americane che richiedono attenzione e assunzione di responsabilità da parte europea. La decisione americana di attaccare ed occupare l’Iraq ha provocato una grave divisione all’interno dell’Ue, mettendo in evidenza diverse valutazioni circa il ruolo da attribuire agli Stati Uniti. Tali diversità corrispondono all’importanza che i singoli Paesi attribuiscono al loro rapporto bilaterale con Washington, quale garante della loro sicurezza, alleato politico, contrappeso nei confronti di altri Paesi. L’intonazione ideologica, l’interventismo e l’unilateralismo dell’Amministrazione Bush hanno aggravato le divisioni europee.

È nello stesso tempo improbabile e indesiderabile che l’Europa possa unificarsi attorno a posizioni anti-americane o di forte contrasto con gli Usa. È però anche sempre meno credibile la tesi, spesso sostenuta in Italia, che al fondo, malgrado possibili divergenze marginali, tutto ciò che va bene per gli Usa va anche bene per l’Europa e viceversa. Finita la Guerra Fredda, si è fortemente attenuata quella minaccia militare che aveva fornito il cemento della solidarietà transatlantica. Oggi l’Europa non è più l’alleato essenziale degli Stati Uniti e questi non sono più il necessario protettore e garante della sicurezza europea.

Pur non avendo la stessa forza aggregante del passato, la percezione del nuovo quadro delle minacce e dei rischi è largamente condivisa ai due lati dell’Atlantico. La lotta al terrorismo internazionale e alla criminalità organizzata, il contrasto alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, la gestione dei gravi problemi posti dagli stati “falliti”, dalle cleptocrazie e in genere dalle aree prive di accettabili livelli di governabilità o in decomposizione, la difesa dei diritti umani, il controllo e la riduzione dei fenomeni di migrazione di massa e di quelli legati all’emigrazione clandestina, sono al primo posto nelle agende di tutti i maggiori stati industrializzati e costituiscono la base di un “sentire comune”, transat-

lantico e globale. Molto difficile si è però rivelato il passaggio dalla individuazione dei problemi all'accordo sulle priorità di intervento e sulle strategie da adottare.

In Europa, le problematiche prevalenti sono quelle della lotta (non "guerra") al terrorismo e alla criminalità organizzata e il tema dell'immigrazione e del contrasto a quella clandestina. Un'attenzione crescente si indirizza al *controllo delle frontiere* comuni (in particolare quelle dell'area di Schengen), per cui è stata istituita un'apposita Agenzia. Si rafforza la cooperazione in materia di *affari interni, giustizia, polizia, Intelligence*. La proiezione internazionale dell'Ue opera anche in tali campi, con accordi sia multilaterali che bilaterali, aiuti finanziari e tecnici, che puntano a stabilire un'ampia area di controllo dello spazio esterno all'Unione e a programmare una gestione congiunta della risposta. Permangono tuttavia importanti differenze politiche tra i Paesi membri, rese più complesse dal fatto che le competenze relative sono attribuite ai livelli decisionali nazionali. Ciò è particolarmente evidente in campo giuridico, ma ostacola anche la cooperazione nell'*Intelligence*, malgrado l'istituzione di un Coordinatore europeo.

È indispensabile che la grande politica si riappropri delle sue prerogative in tema di definizione della politica industriale e tecnologica della Difesa, evitando che siano i vertici industriali ad esercitare una sorta di azione vicaria. Una evoluzione in tal senso comporterà l'abbassamento della barriera tra Consiglio e Commissione, che dovrà abbandonare definitivamente la distinzione, ormai puramente virtuale, tra la ricerca per fini civili e quella per fini militari, inducendo le imprese ad una reale razionalizzazione, risolvendo le annose questioni dei diritti di proprietà intellettuale e del mercato unico della difesa, tuttora reso assai precario, per non dire impossibile, dall'uso ed abuso dell'art. 296 del trattato (che consente di non ricorrere a gara comunitaria per mezzi e servizi connessi alla sicurezza nazionale). In quest'ultimo specifico settore, occorre dare un impulso determinato alle fin qui timide iniziative dell'Agenzia Europea di Difesa, che al momento non sono andate oltre un 'Codice di Condotta' non vincolante, da applicare su base volontaria, cui peraltro alcuni paesi hanno già dichiarato di non volersi conformare.

Sembra delinarsi una tendenza a sviluppare forme di integrazione *à la carte*, tra gruppi variabili di Paesi, più o meno strettamente collegati al corpo centrale comunitario. In assenza di un forte

ruolo guida del Consiglio e/o della Commissione (reso difficile dal permanere delle regole del Trattato di Nizza) l'inclinazione dei maggiori Paesi ad esercitare la *leadership* si esprime anche attraverso la costituzione, formale o informale, di forme di direttorio, presentate come meccanismi ristretti di consultazione preventiva. Ciò non risolve i problemi di consenso interno dell'Unione, né garantisce la coerenza strategica del complesso delle iniziative europee, sia perché rimane il diritto di veto, sia perché i maggiori Paesi sono a volte divisi tra loro. In tali casi il rischio è la paralisi dell'iniziativa internazionale europea. Nei casi invece in cui l'accordo funziona l'Ue può agire con notevole efficacia e fungere da moltiplicatore delle capacità nazionali.

2.3 Vincoli e interessi italiani

Il ruolo internazionale della Repubblica italiana si è affermato di pari passo con il rafforzarsi delle grandi organizzazioni multilaterali e delle alleanze di cui l'Italia fa parte. Anche se ha certamente visto alcuni momenti molto significativi (pensiamo ad esempio alle aperture commerciali verso l'Urss o alla politica di autonomia petrolifera condotta attraverso l'Eni) la dimensione strettamente bilaterale della politica estera italiana non ha mai assunto la fisionomia o l'importanza delle grandi politiche di potenza, forse anche per le insufficienti dimensioni e capacità del Paese che non ha avuto e non ha né le risorse, né tutto sommato l'ambizione, per competere con le maggiori potenze. Al contrario, i maggiori successi l'Italia li ha colti quando è riuscita ad influire in modo determinante su grandi scelte multilaterali (pensiamo ad esempio alla dichiarazione europea di Venezia sul Medio Oriente, nel 1980, o alla decisione di procedere allo schieramento degli Euromissili). Anche la maggiore proiezione internazionale dell'Italia nel campo della gestione delle crisi e della sicurezza è avvenuta all'interno di ben definiti quadri multilaterali: la maggiore eccezione, il caso della Missione Alba, conferma questa realtà visto che fu comunque multilaterale ed ottenne il mandato del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Ciò corrisponde ad una visione realistica degli interessi e delle capacità di una media potenza europea che ha il dubbio onore di situarsi nell'area di frontiera quale più piccola delle "grandi" e più grande delle "piccole" e che per lungo tempo ha dovuto lottare per superare forti *handicap*: dal suo rango di "nazione sconfitta" (che la escluse per molti anni dalle Nazioni Unite) alla sua realtà di

paese insieme europeo e mediterraneo, industrializzato e in via di sviluppo, caratterizzato dalla presenza del più forte Partito Comunista dell'Europa Occidentale, e così via.

La "lunga marcia" italiana all'interno delle istituzioni multilaterali ha avuto successo, ha accresciuto il ruolo del Paese, inserendolo in posizioni di tutto rispetto nei maggiori consessi decisionali internazionali, tanto da suscitare oggi reazioni contrarie. Oggi il rischio maggior, legato al globalizzarsi della politica internazionale e all'irruzione sulla scena di molti altri grandi Paesi, è costituito dal tentativo di ridimensionare il ruolo delle potenze "medie" o "di frontiera" – come l'Italia – per fare spazio a nuovi attori quali la Cina, l'India, il Brasile ed altri ancora. Tale rischio è accresciuto dal processo strisciante di "rinazionalizzazione" della politica internazionale, esemplificato da fenomeni quali l'unilateralismo della politica americana o la riscoperta della dimensione nazionale della politica tedesca.

Gran parte delle forze politiche italiane è consapevole di come l'Italia non possa competere con successo su questo terreno "nazionalista" e di come le sue speranze siano più che mai legate ad una maggiore efficacia delle organizzazioni multilaterali e all'affermarsi di un solido *governo della globalizzazione*.

Tuttavia si registra anche, all'interno della società italiana, una ripresa di discorso nazionalista che sembra dare per permanentemente acquisiti i successi raccolti nel passato, considerandoli alla stregua di un capitale che si possa spendere per affermare una maggiore indipendenza proprio da quelle organizzazioni multilaterali in cui essi erano maturati. Anche questa tendenza è influenzata dal processo di globalizzazione della politica internazionale, ma è molto più scettica (se non contraria) sul ruolo delle istituzioni internazionali e delle alleanze multilaterali. Coloro che condividono questa impostazione non sembrano ritenere credibile il modello di un governo del sistema diverso da quello che può provvisoriamente essere assicurato dalle politiche di potenza. Di fatto, questa tendenza "nazionalista" tenta di ovviare alle debolezze del Paese cercando rinforzi in alleanze preferenziali con potenze esterne (preferibilmente gli Stati Uniti).

Sembra difficile conciliare gli orientamenti e le scelte di queste due diverse tendenze di fondo della politica italiana, mentre è certamente possibile concepire orientamenti convergenti tra coloro che intendono perseguire, sia pure con accentuazioni e intonazioni di-

verse, la via tradizionale dell'impegno multilaterale. Qui ci limitiamo a indicare alcune grandi direttrici di marcia per questi ultimi.

Promuovere il multilateralismo e il ruolo dell'Ue. Il ruolo internazionale dell'Italia può crescere solo di pari passo con il rafforzamento delle grandi organizzazioni multilaterali e dell'Unione Europea. Derive nazionalistiche delle potenze europee, che potrebbero indebolire l'Ue e isolare l'Italia. Vanno contrastate così come va respinta la recente ripresa di un approccio "nazionalista" che tenta di ovviare alle debolezze del paese cercando rinforzi in alleanze preferenziali con potenze esterne (come gli Stati Uniti). È interesse dell'Italia promuovere una politica comune europea nelle sedi multilaterali (Osce, Onu, Fmi, Banca Mondiale, eccetera) che rafforzi il profilo internazionale dell'Unione. L'aspro dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza ha lasciato aperte ferite che sarebbe opportuno rimarginare, rilanciando l'idea del cosiddetto "seggio europeo" (che può avere diverse forme), o quanto meno l'esigenza di un più stretto e cogente coordinamento Pesc in sede multilaterale.

Riequilibrare l'allargamento dell'Unione. L'allargamento ha sbilanciato l'Ue verso Nord e verso Est. Gli orientamenti politici che si delineano in Francia, Germania, Olanda eccetera, potrebbero bloccare ulteriori importanti allargamenti sia nei Balcani sia in direzione della Turchia. Ciò indebolirebbe la posizione dei paesi europei meridionali e potrebbe alimentare dinamiche conflittuali tra Nord e Sud, Cristianesimo e Islam, Europa, Mediterraneo e Medio Oriente, pericolose per l'Unione e per l'Italia. È dunque interesse forte del nostro Paese che si completi l'allargamento verso Sud e che vengano rafforzate le politiche di vicinato verso il Medio Oriente allargato e l'Africa. In questo quadro è essenziale tenere fermi i criteri politici dell'allargamento: quando ci si indirizza verso aree di potenziali conflitti etnici o nazionalistici (quali i paesi dell'ex Jugoslavia, la Moldavia, il Caucaso, ecc.) è necessario impedire che quelle logiche conflittuali vengano importate all'interno dell'Unione. Si deve anche evitare che si formino coalizioni sub-regionali o assi preferenziali che, oltre a poter danneggiare l'Italia, sono incompatibili con un armonico sviluppo del processo di integrazione europea e ne indeboliscono il ruolo di sicurezza.

Aumentare la sicurezza nelle aree circostanti l'Unione. È interesse dell'Italia mantenere alto l'impegno dell'Unione Europea nella ricerca della stabilità della sicurezza in aree quali il Golfo, il ba-

cino del Caspio e l’Africa Mediterranea. Queste regioni hanno un ruolo chiave non solo per gli approvvigionamenti di *energia*, ma anche per la lotta al *terrorismo*, alla *criminalità* organizzata e per il controllo dei *flussi migratori* illegali. È dunque auspicabile che la nostra politica estera concorra a promuovere la creazione di una larga area di cooperazione e di controllo nelle regioni circostanti l’Unione, cooperazione che va definita a livello europeo per accordarla con le politiche comuni di sicurezza e lotta alla criminalità. Per quanto riguarda in particolare gli approvvigionamenti di *energia*, la sicurezza non passa più attraverso la conclusione di accordi preferenziali bilaterali, bensì attraverso il mantenimento della stabilità e della sicurezza nelle aree di estrazione e trasporto. E perciò da favorire un crescente impegno dell’Unione in tali aree e nei confronti della Russia, nonostante le difficoltà create dalle crisi irachena e iraniana e dagli incerti sviluppi del regime russo. Nelle stesse regioni si gioca anche la partita della lotta al *terrorismo* e alla *criminalità organizzata* e quella di un miglior controllo dei *flussi migratori* illegali. È difficile negoziare su base bilaterale accordi forti in questi settori, che rischiano di essere percepiti negativamente dalla controparte e che all’interno dell’Ue possono creare pericolose differenziazioni tra Paesi. Alto è quindi l’interesse a spostare questi negoziati al livello europeo, per definire quadro di riferimento e linee guida di eventuali strumenti aggiuntivi di carattere bilaterale, e per accordarli con le politiche comuni di sicurezza e lotta alla criminalità.

Sostenere e specializzare la difesa italiana. Per mantenere un ruolo significativo in Europa l’Italia deve combattere il rischio di un declassamento nel campo della difesa e della sicurezza europea. A questo rischio il Paese è esposto a causa della scelta di ridurre pesantemente il bilancio della Difesa. Per il momento godiamo di una “rendita di posizione” che ci consente di restare nei gruppi più significativi (Occar, LoI, eccetera) o di esservi riammessi (Mic, con americani, britannici, australiani, francesi e tedeschi). Tuttavia il prevedibile avvio di più strette cooperazioni tra i maggiori Paesi europei secondo la “logica di Saint-Malo” avrà immediati risvolti finanziari e accentuerà la divaricazione tra gli impegni assunti e le effettive capacità nazionali di farvi fronte: onde il rischio di un declassamento. Si può rispondere facendo buon viso a cattivo gioco, oppure dando maggiore priorità politica e di bilancio al settore difesa, o ancora operando scelte selettive tra gli impegni pre-

senti e futuri secondo una più precisa e coerente strategia industriale e tecnologica. L'ipotesi peggiore sarebbe una continua oscillazione tra diverse opzioni e, di conseguenza, l'assenza di ogni scelta strategica: di qui un'esigenza di continuità e dunque di larga condivisione politica delle scelte. Le scelte nazionali dovranno comunque essere accompagnate da comportamenti coerenti in ambito europeo, così da rafforzarne l'impatto e ridurne i risvolti negativi. In un paese come l'Italia, poco abituato a discutere di questi temi, tutto ciò potrà portare a divisioni tra le forze politiche di maggioranza o di opposizione. L'industria italiana della difesa dispone di capacità ragguardevoli, ma deve risolvere il dilemma strategico posto dal suo difficile dialogo con francesi e tedeschi, dallo sforzo di gettare una testa di ponte in Gran Bretagna (oggi Finmeccanica ha oltre 10.000 dipendenti nel Regno Unito), e da una lunga collaborazione, assai positiva in termini occupazionali, molto meno in termini tecnologici, con l'industria americana. Data l'assoluta insufficienza del mercato domestico per assicurare livelli produttivi che assicurino la competitività del settore, è indispensabile un'iniziativa politica europea volta a valorizzare le nicchie di eccellenza nazionali (per l'Italia: elicotteri, velivoli da addestramento, artiglierie navali, siluri, veicoli blindati ruotati, etc.) in un coerente quadro di integrazione europea. Finora la strada seguita è stata quella dei grandi programmi multinazionali (Fsf, Eurofighter, Orizzonte), che hanno portato sì a prodotti validi, ma con tempi e costi inaccettabili: i primi colloqui per un velivolo da trasporto europeo si sono svolti nel luglio del 1985, il primo A400M dovrebbe volare alla fine del 2008! Sarebbe preferibile perseguire il processo di integrazione in un'ottica di specializzazione, abbandonando aree tecnologiche dove i nostri partner possano fornire prodotti più maturi e ottenendo di converso l'adozione da parte degli altri paesi dell'Unione dei prodotti italiani più validi. Non più quindi parcellizzazione e frazionamento dei singoli programmi, ma una politica di concorrenza accompagnata da scelte pubbliche di non-duplicazione, in base alle quali, ad esempio, l'Italia rinuncia a produrre un proprio velivolo da ricognizione senza pilota a bordo, acquisendo il prodotto franco-tedesco, mentre i paesi dell'Unione adottano il velivolo da addestramento italiano, evitando di svilupparne e produrne uno proprio.

Integrare sicurezza e difesa europea. Non è più possibile considerare lo strumento militare come disgiunto da altri strumenti di

sicurezza e civili. L'esperienza di tutte le missioni svolte in oltre vent'anni (a partire dall'impegno multilaterale a Beirut nel 1982) ha dimostrato sia l'insufficienza di un approccio meramente umanitario o di "osservazione", sia l'impossibilità di concludere una crisi solo attraverso la vittoria militare. Le Forze Armate si sono dovute adeguare a compiti di sicurezza e di *state-building*, e hanno sviluppato crescenti e importanti legami con le strutture civili di intervento. Non è possibile neppure dividere le operazioni nelle due fasi del "*war-winning*" e del "*peace-building*", predisponendo forze specialmente dedicate ad ognuna delle due, poiché si ha a che fare con un *continuum* politico e operativo. Una tale distinzione, crea irrisolvibili problemi di "soglia" (Quando si passa dalla prima alla seconda fase? Quali sono le responsabilità rispettive dei due strumenti operativi?) e accresce il rischio di contraddizioni e incomprensioni all'interno della missione stessa. In pratica, per quel che riguarda l'Ue, ciò significa che occorre superare l'attuale distinzione tra impegni e spese "per la difesa" e "per la sicurezza" e che gli strumenti militari europei in debbono essere ripensati in funzione di una maggiore integrazione civile/militare. Ciò è in contrasto con l'impostazione attuale che esclude la Commissione da ogni competenza nel campo della Difesa, mentre la vede avviare programmi politici, industriali e di ricerca e sviluppo sulla sicurezza, a condizione che essi rimangano ben distinti da quelli difensivi. Ne risultano inutili e costose duplicazioni nonché contraddizioni con le esigenze reali. Quanto al necessario rinnovamento tecnologico degli strumenti militari, esso va affrontato su scala europea. Anche a parte le specifiche carenze italiane, nessun Paese ha risorse sufficienti per sviluppare e acquisire autonomamente le tecnologie necessarie. Il coordinamento dovrebbe spettare all'Agenzia Europea di Difesa, ma è improbabile che essa possa farlo senza l'accettazione di una maggiore interdipendenza europea e senza una stabilizzazione del quadro istituzionale dell'Unione. Un corollario non trascurabile riguarda il rapporto transatlantico. La Nato ha istituito un Alto Comando per la trasformazione degli strumenti militari alleati (il vecchio Comando Atlantico di Norfolk, negli Usa). È evidente la necessità di un più stretto coordinamento tra le attività dell'Agenzia e quelle del Comando. Tuttavia si dovrebbe evitare che questo si risolva nella pressoché acritica applicazione in Europa dei moduli organizzativi, operativi e tecnologici americani, sia per salvaguardare le autonome

capacità industriali e tecnologiche europee, sia perché il modello americano non sembra particolarmente efficace od avanzato. Sul terreno centrale dell'integrazione civile/militare e del rapporto tra difesa e sicurezza, appare più efficace l'impostazione sin qui perseguita, sia pure in modo frammentario, dagli europei. Procedere lungo le linee qui descritte significa sostenere l'esigenza di un complessivo ripensamento e di un avanzato dibattito europeo sino all'elaborazione di **un nuovo modello** che non potrà più essere solo "di difesa", ma "di difesa, sicurezza e peace-building".

3. RIFORMA DELLE ISTITUZIONI

3.1 Agenda europea

I 'no' degli elettori francesi e olandesi al trattato costituzionale hanno creato una condizione di forte incertezza sul futuro delle riforme istituzionali dell'Unione. L'incertezza, a sua volta, condiziona negativamente le deliberazioni sulle politiche economiche e sociali, sulla proiezione internazionale e sulle questioni di sicurezza interna ed esterna. Essa rischia anche di rafforzare quel sentimento di sfiducia e distacco verso le istituzioni europee che è stato all'origine, insieme con non trascurabili fattori di natura puramente interna, del no francese e olandese.

Il processo delle ratifiche si è per il momento arenato. La "pausa di riflessione" decisa dal Consiglio Europeo nel giugno 2005 non ha finora dato luogo a un vero dibattito fra gli Stati membri sulle possibili vie d'uscita dall'impasse. Il confronto diplomatico è ancora fermo a sei mesi fa, anche se è previsto che sia riavviato sotto presidenza austriaca.

Dopo i due referendum i governi hanno adottato scelte diverse per quanto riguarda il processo di ratifica: alcuni lo hanno completato, altri hanno preferito sospenderlo. Al momento, il trattato è stato di fatto ratificato da 13 paesi su 25, che raccolgono comunque, nel loro insieme, più della metà della popolazione dell'Unione.

Dagli attori istituzionali vengono finora pochi impulsi al rilancio. La presidenza britannica ha accuratamente evitato di affrontare l'argomento. Così anche la Commissione Europea, che ha scelto di concentrarsi su altre problematiche, considerate di più immediato impatto sui cittadini europei. Essa sta nel contempo cercando, attraverso il cosiddetto Piano D, di migliorare l'immagine pubblica dell'Unione anche in vista di una ripresa dei dibattiti nazio-

nali sulla riforma. A tal fine è previsto che sia organizzata in maggio una conferenza europea sul futuro dell'Unione. Solo dal Parlamento Europeo vengono segni di iniziativa; esso ha ricominciato in autunno a dibattere le strategie di uscita dall'impasse sulla base anche di un articolato progetto di risoluzione.

Intanto, si registrano iniziative occasionali che mostrano come l'ineadeguatezza degli strumenti istituzionali dell'Unione non sia né scomparsa né ignorata. Tra i vari modi con cui si sta tentando, benché in maniera piuttosto disordinata, di porvi rimedio per vie diverse dal Trattato costituzionale, emergono quattro linee di tendenza.

In primo luogo, è continuata l'applicazione informale di alcune disposizioni del trattato. Nella politica estera e di sicurezza, ad esempio, si sta lavorando, sia pur fra molte cautele, alla creazione del *Servizio per le relazioni esterne* e nel luglio 2004 è stata istituita l'*Agenzia per la difesa*. È stata inoltre approvata la clausola di solidarietà contro il terrorismo e i disastri naturali. Significativa è stata anche la decisione di istituire una presidenza stabile per l'Eurogruppo.

In secondo luogo, al di là di quanto previsto dal trattato costituzionale, si è intensificata la costruzione di strumenti istituzionali ad hoc più adeguati per l'attuazione di alcune politiche dell'Unione che hanno acquisito crescente importanza. Nel settore giustizia e affari interni, ad esempio, è stato istituito un *Coordinatore antiterrorismo* e un'*Agenzia per il controllo delle frontiere esterne*. Nel campo della difesa si sta progressivamente sviluppando un apparato istituzionale che dovrebbe dare all'Unione una crescente capacità autonoma di pianificazione e comando delle operazioni militari.

In terzo luogo, si è venuta rafforzando la tendenza alla formazione di gruppi ristretti di paesi miranti a promuovere una cooperazione più stretta in particolari settori. Si conferma così l'esigenza di dare maggiore flessibilità ai progetti di integrazione, creando le condizioni perché essi possano svilupparsi anche senza la partecipazione di tutti gli Stati membri. Benché non sia stato finora mai applicato il meccanismo delle cooperazioni rafforzate - che il trattato Ue in vigore disciplina con regole troppo rigide - si è accentuata la tendenza a promuovere una cooperazione più stretta in alcuni settori politici, come la gestione dei flussi migratori e la difesa, tra paesi che di volta in volta concordano di procedere. Questo fenomeno va visto sia come una reazione al vuoto creato dalla mancata ratifica del trattato costituzionale sia come un sintomo che il dinamismo della cooperazione europea cerca comunque una sua strada.

Infine, ha acquisito una crescente rilevanza il problema di come conciliare allargamento e istituzioni. È sempre più riconosciuta la necessità che per continuare il processo di allargamento siano adatte non solo le politiche, ma anche gli strumenti istituzionali dell'Unione. È probabile, ad esempio, che la "capacità di assorbimento" diventi sempre più importante come parametro per procedere a nuovi allargamenti. Già chiaramente enunciato a Copenaghen nel 1993, il criterio della "capacità di assorbimento" è stato ribadito con particolare enfasi in occasione dell'approvazione del mandato per il negoziato per l'adesione della Turchia e della Croazia. È un fatto che i problemi posti dall'Unione nel trattare delle nuove adesioni investono direttamente anche la dimensione istituzionale e dei meccanismi decisionali.

La riforma istituzionale dell'Unione rimane dunque del tutto attuale. E la questione cruciale è come affrontarla efficacemente.

Una fase di stallo dopo lo choc dei 'no' francese e olandese era inevitabile e sarebbe miopia interpretarla come indicativa di ciò che accadrà a medio termine. La partita rimane aperta sia perché le riforme istituzionali corrispondono a una vitale esigenza di funzionamento dell'Unione sia perché è largamente maggioritario il fronte dei paesi (tra questi l'Italia) che la riforma la vogliono. Del resto, nei sei mesi seguiti ai no francese e olandese c'è da registrare il fatto che il fronte 'eurosceptico' si è dimostrato incapace di sfruttare il successo ottenuto. In Francia esso non è riuscito a proporsi come forza politica in grado di indirizzare in modo nuovo la politica europea del paese, così come aveva fatto de Gaulle dopo il suo ritorno al potere. Blair ha perduto la grande occasione di assumere davvero la leadership europea. E tra i primi atti del governo Merkel sono da notare la richiesta che il processo delle ratifiche continui e il chiaro successo personale ottenuto al Consiglio europeo lungo una linea fortemente europeista che già la differenzia dal cancellierato Schroeder.

Per queste ragioni sarebbe un grave errore far propria la tesi che 'il Trattato è morto' o ancor più accettare il suggerimento che il processo delle ratifiche cessi. La cessazione sarebbe una vera e propria violazione di un impegno internazionale in sé 'perfetto'. Va infatti ricordato che se la firma del Trattato da parte di 25 governi non basta per la sua entrata in vigore, essa impegna in modo conclusivo i governi a portare quel trattato alla ratifica nei rispettivi paesi. Solo a processo concluso si potranno tirare le somme, e

in quel momento la volontà di chi ha ratificato (prevedibilmente una larga maggioranza di paesi) potrà confrontarsi con quella di chi non ha ratificato.

Nello stesso tempo, è del tutto naturale e opportuno che si esplori se e come sia eventualmente possibile migliorare in modo sostanziale il funzionamento dell'Unione e rendere più efficaci le sue politiche anche per vie diverse dalla modifica dei trattati. Le vie non mancano (applicazioni informali del trattato costituzionale, formazione dei cosiddetti "gruppi di avanguardia" e via dicendo) e appaiono più facilmente percorribili vuoi perché non necessitano del consenso dei parlamenti o degli elettorati, vuoi perché non coinvolgono tutti gli Stati membri. D'altra parte è evidente che tali espedienti non consentono di soddisfare esigenze di capitale importanza, come la revisione delle procedure decisionali e il rafforzamento della legittimità democratica delle istituzioni. Oltre all'inadeguatezza esse presentano poi il rischio del disordine e dell'incoerenza. Procedendo senza un disegno unitario esse possono dar luogo a contraddizioni e squilibri istituzionali che potrebbero essere difficili da correggere anche con una successiva riforma organica.

3.2 Alternative e posizioni nell'Unione

Le opinioni che oggi si confrontano in Europa sul futuro della riforma istituzionale sono assai varie. In una certa misura esse riflettono concezioni alternative dell'unione che si sono confrontate lungo i decenni, ora conciliandosi in compromessi ora determinando fasi di stallo. E sebbene in quasi nessun paese la politica europea sia stata esente da oscillazioni e mutamenti, le diverse concezioni e opinioni che si sono confrontate in passato e che si confrontano oggi sono largamente riconducibili a caratteri tendenzialmente duraturi, se non permanenti, della strategia dei diversi paesi in materia di unificazione europea.

Si possono schematicamente individuare quattro posizioni principali.

a) Ripiegamento intergovernativo. Traendo spunto dal risultato dei referendum, alcuni *leader* europei propongono di rinunciare a ogni tentativo di riforma costituzionale e di puntare alla cooperazione intergovernativa. Ciò implicherebbe, fra l'altro, di rinunciare a rafforzare i poteri del Parlamento Europeo e di ridurre il ruolo della Commissione Europea rispetto a quello del Consiglio.

Alcuni *leader* europei hanno anche espresso un orientamento contrario, in linea di principio, all'approfondimento del processo di in-

tegrazione in quanto tale, rimettendo apertamente in discussione l'obiettivo di una "unione sempre più stretta" enunciato nell'attuale Trattato. L'integrazione sarebbe già andata troppo avanti – è la loro tesi - e per questa ragione avrebbe perso progressivamente consenso, come dimostrerebbe l'esito dei referendum francese e olandese. Ostinarsi a proporre una riforma complessiva, che è già stata bocciata, non potrebbe che suscitare un'opposizione ancora maggiore da parte dei cittadini europei.

Posizioni come quella ora descritta mantengono un largo seguito in alcuni vecchi Stati membri, come la Gran Bretagna e la Danimarca, ma sono state espresse di recente anche dal nuovo governo polacco e da alcuni *leader* della Slovacchia e della Repubblica Ceca.

b) Progressi pragmatici. Una seconda posizione, che potremmo definire dell'"Europa pragmatica", ritiene opportuno, date la difficoltà di ratificare il trattato, concentrarsi sulle politiche settoriali, specialmente quelle economiche e sociali, che hanno un impatto più immediato sui cittadini. Se in tal modo si ottenessero risultati tangibili in termini, per esempio, di crescita economica, si potrebbe ristabilire un clima di fiducia nei confronti delle istituzioni europee. Se invece si rimettesse in agenda la riforma dei trattati si potrebbero generare nuove tensioni. Tanto vale allora - è questa la posizione - continuare a tenere congelata la riforma, lasciando aperta la possibilità di riaffrontarla più avanti in un clima che potrebbe essere divenuto più favorevole alla costruzione del consenso, per esempio perché l'economia europea sarà tornata a crescere a un ritmo più sostenuto. Nel frattempo, si potrebbero realizzare alcune riforme minori, anche ricorrendo ad applicazioni informali di alcune disposizioni del Trattato.

Questo approccio pragmatico, di cui il Presidente della Commissione è un autorevole sostenitore, è condiviso dai governi della Gran Bretagna e di altri paesi nordici, che, pur non spingendosi sino a dichiarare morto il trattato costituzionale, chiedono comunque che ci si concentri su questioni quali Pac, bilancio, liberalizzazione dei servizi ecc..

c) Gruppi di avanguardia. Le difficoltà di un rilancio del progetto di riforma dei trattati spingono alcuni a ritenere che la via maestra per progredire sia di praticare maggiore flessibilità attraverso la creazione di "gruppi di avanguardia" fra gli Stati membri che vogliano forme più avanzate di cooperazione o integrazione in questo o in quel settore.

I “Gruppi di avanguardia” sono presentati come l’unica alternativa plausibile alla riforma delle istituzioni e, in particolare, delle procedure decisionali, come l’unico modo per evitare che i *willing and able* debbano costantemente soggiacere al veto dei paesi attestati sulla difesa delle prerogative nazionali. I sostenitori di questa posizione sottolineano come progetti di integrazione si siano già sviluppati con successo a partire da gruppi di avanguardia, per esempio l’euro o Schengen. Tali gruppi hanno anche mostrato una notevole capacità evolutiva, aprendosi progressivamente a paesi che non vi avevano inizialmente aderito (non meno significativo è il fatto che l’accordo di Schengen, nato fuori dai trattati, vi sia stato successivamente integrato). D’altronde, con il meccanismo della cooperazione rafforzata, i trattati attuali offrono anche una via istituzionale alla formazione di gruppi di avanguardia.

Una variante importante di questa posizione è sostenuta da quanti auspicano la formazione di un nucleo coeso di paesi che possa al suo interno dar vita, in modo sistematico, a un’integrazione più stretta. In questo modo non solo si eviterebbe il rischio, insito nella formazione di gruppi di avanguardia diversi per le diverse politiche, di un’eccessiva “geometria variabile”, ma si avrebbe un più organico centro motore dell’integrazione. Quanto alla composizione di tale nucleo, si guarda soprattutto al gruppo dei paesi dell’euro, con l’idea che esso possa eventualmente dotarsi di proprie strutture istituzionali in aggiunta a quelle dell’Unione.

Recentemente il presidente francese Jacques Chirac si è detto favorevole alla creazione di meccanismi che consentano un maggior coordinamento politico all’interno dell’eurozona. Il premier belga Guy Verhofstadt è andato oltre, auspicando la creazione di un’ “Europa federale” a partire dai dodici paesi dell’euro. Altri paesi fondatori, come il Lussemburgo e la Germania, sembrano interessati a esplorare una prospettiva di progressivo rafforzamento politico e istituzionale dell’eurozona.

d) Ratificare il Trattato. Ragioni formali e sostanziali spingono altri a sostenere la necessità di completare innanzitutto il ciclo delle ratifiche.

Sul piano formale, c’è l’impegno che tutti gli stati membri si sono assunti, firmando il trattato e fissando a due anni dalla firma la verifica dei risultati delle ratifiche nazionali. Consentire a ciascun paese di esprimersi sul trattato nelle forme previste dalla sua costituzione è non solo doveroso, ma anche indispensabile per poter

prendere decisioni collettive ponderate. Sul piano sostanziale, le innovazioni previste dal trattato costituzionale sono da questi considerate imprescindibili per evitare paralisi decisionali - specie dopo il recente allargamento e in vista dei successivi - e per dare all'Unione una struttura istituzionale più efficiente e democratica. La messa in vigore in modo informale di alcune disposizioni del trattato, ancorché utile, è considerata insufficiente a realizzare questi obiettivi, poiché può riguardare solo aspetti limitati del funzionamento dell'Unione e perché non rimuove i vincoli del quadro giuridico in vigore. Alcuni sostenitori di questa posizione sono anche fortemente scettici sul contributo che, senza un nuovo assetto istituzionale dell'Unione, i "gruppi di avanguardia" possono dare all'integrazione, ovvero temono che tali gruppi possano rompere equilibri politici ed istituzionali all'interno dell'Unione. Il nuovo governo tedesco si è dichiarato a favore di una ripresa del processo di riforma, impegnandosi a promuoverla quando avrà la presidenza dell'Unione nel primo semestre del 2007. Altri paesi europei che hanno ratificato il trattato, come il Lussemburgo e la Spagna (entrambi lo hanno fatto attraverso un referendum popolare), sono anch'essi orientati a un simile prospettiva. Ognuno dei quattro approcci qui illustrati si presenta con sfumature diverse e non si può dire che essi siano incompatibili. Anzi, è probabile che alcuni siano complementari. Per esempio, come accennato, l'approccio pragmatico non esclude di per sé un rilancio del processo di riforma dei trattati. Analogamente, non mancano, fra i sostenitori dei gruppi di avanguardia, quanti ritengono che tali gruppi - in particolare quello dell'area dell'euro - possano, una volta consolidati, dare un impulso decisivo al rafforzamento istituzionale dell'Unione nel suo complesso.

3.3 Vincoli e interessi italiani

Sin dagli anni cinquanta l'Italia ha considerato proprio primario interesse promuovere il rafforzamento istituzionale dell'Unione. Se a questo indirizzo si sono attenuti con continuità e coerenza governi e forze che su altre questioni politiche avevano posizioni assai diverse è per due motivi di fondo. In primo luogo una Comunità ben funzionante era vista come una cornice favorevole alla proiezione internazionale dell'Italia, alle sue esigenze di sviluppo economico e al rafforzamento del suo sistema politico e istituzionale. In secondo luogo un robusto impianto istituzionale europeo veni-

va considerato indispensabile per il buon funzionamento della Comunità europea (ora Unione) e per la tutela degli interessi italiani entro di essa. Il vasto accordo su questa linea si è confermato anche di recente, nelle posizioni assunte dai membri italiani alla Convenzione Europea e nel voto largamente maggioritario e *bipartisan* con cui le Camere hanno ratificato il trattato costituzionale.

Istituzioni e procedure decisionali più forti permettono uno sviluppo effettivo delle politiche dell'Unione e una loro più efficace attuazione in settori di nostro primario interesse, quali l'immigrazione, la sicurezza interna, gli affari esteri e l'economia. Difficilmente tali politiche possono svilupparsi senza rafforzati strumenti istituzionali e risorse aggiuntive. Il rafforzamento istituzionale evita anche paralisi decisionali – più probabili col progressivo allargamento dell'Unione - e rende più difficile, o meno necessaria, la formazione di assi preferenziali o direttori, da cui l'Italia, com'è accaduto anche di recente, tende a essere esclusa.

Uno dei maggiori punti di forza per la proiezione europea e internazionale dell'Italia è il sostegno particolarmente forte dell'opinione pubblica sia a più efficaci politiche europee sia al rafforzamento istituzionale. Anche nella prossima legislatura, questo sostegno porrà chi governerà l'Italia nella condizione di svolgere un ruolo di primo piano nel confronto diplomatico sul futuro della riforma istituzionale.

L'esperienza di decenni mostra che un'Europa divisa, litigiosa, lenta, incapace di decidere tempestivamente e di agire efficacemente non può che aggravare la crisi di consenso di cui soffre. Superare i limiti che l'assetto istituzionale e le procedure vigenti pongono alla capacità di azione dell'Unione diviene dunque indispensabile anche per difendere quanto è stato costruito fino ad oggi. E per superare quei limiti è indispensabile una modifica dei trattati. È evidente che la ripresa del confronto sulla riforma dei trattati provocherà tensioni. In passato, nessun progresso dell'Unione ne è stato esente e proprio l'Italia è stata in molte circostanze il Paese che ha fatto la differenza tra l'immobilismo e l'avanzamento. Non si possono del resto sottovalutare le difficoltà crescenti in cui l'Unione si troverà nei prossimi anni se non saprà realizzare una riforma incisiva delle sue istituzioni. Ogni iniziativa volta a riaprire una questione su cui si è registrata una difficoltà comporta rischi. Ma lasciare la questione in sospeso espone a rischi ancora maggiori. È anche interesse dell'Italia, equilibrare allargamento e approfondimento

dimento. Per essere credibile, una politica di sostegno all'allargamento, quale quella che si è venuta consolidando in Italia, deve accompagnarsi a un parallelo impegno per la riforma dell'Unione. Appare invece contraddittoria la posizione di certi paesi come la Gran Bretagna, che auspicano un allargamento ampio e rapido e nello stesso tempo insistono che si accantoni – o si rimandi *sine die* – la riforma istituzionale.

Una esigenza immediata è di ridare dinamismo all'Unione, che oggi vive nel clima negativo creato dai no francese e olandese, dalla perdurante fiacchezza dell'economie e dalle divisioni emerse su importanti questioni di politica estera come l'intervento in Iraq e i rapporti transatlantici.

Tutta la storia dell'unificazione europea mostra che la sua dinamica si è fondata sull'interazione positiva tra esercizio di leadership politica, formazione di gruppi di avanguardia, allestimento di un'architettura istituzionale aperta a chi ne accetta regole e principi. Nel tempo, l'Italia ha sostenuto con coerenza tutti e tre questi elementi, guidata dal criterio di sostenerli nella misura in cui facevano avanzare la costruzione europea. Spesso ha recato loro un apporto determinante. Anche il governo della prossima legislatura dovrebbe tenere un atteggiamento positivo verso di essi.

L'Italia dovrebbe perciò restare favorevole alla formazione e al consolidamento - sia all'interno sia all'esterno del quadro Ue - di 'gruppi di avanguardia' che facciano avanzare cooperazione e integrazione, cercando di esserne partecipe. I paesi dell'area euro possono costituire un gruppo di avanguardia più coeso, potenzialmente in grado di esercitare un effetto trainante sugli altri, e l'Italia, in quanto membro di tale gruppo, è interessata a lavorare a un suo rafforzamento.

Ma, per essere efficace, l'azione di questo eventuale nucleo centrale dovrà comunque trovare un'adeguata base istituzionale. Il futuro governo dovrebbe perciò sostenere ogni iniziativa volta a rafforzare le *istituzioni* e gli attori istituzionali, dando ad essi maggiore legittimità democratica e un più forte potere di iniziativa. È quanto prevede il trattato costituzionale attraverso, ad esempio, l'istituzione di una presidenza stabile del Consiglio Europeo, del Ministro degli Esteri dell'Unione, di un nuovo sistema di nomina del Presidente della Commissione, di maggiori poteri del Parlamento europeo.

In terzo luogo, la *leadership* che i governi nazionali riescono ad

esercitare, singolarmente o attraverso raggruppamenti e alleanze, non va contrastata quanto essa sia volta a sviluppare le politiche comuni e la costruzione europea più forte.

L'Italia dovrebbe adoperarsi per un rilancio del processo di riforma, puntando all'entrata in vigore del trattato costituzionale. Il prolungamento *sine die* della "pausa di riflessione" sul futuro del trattato costituzionale appare una trappola da evitare. Chi ha voluto bloccare il procedere dell'unificazione europea ha sempre iniziato col proporre una pausa di riflessione.

Infine, anche in Italia è avvertita sempre più acutamente l'esigenza di rafforzare la democrazia europea. La propaganda per il no al trattato costituzionale in Francia e nei Paesi bassi si è largamente avvalsa, fra l'altro, di argomenti quali il deficit democratico e l'insufficiente trasparenza e controllo democratico in un'Unione, la cui sfera di intervento si è notevolmente ampliata. È preoccupante che alcuni governi nazionali tendano ad affrontare questo problema con iniziative come i referendum nazionali – emblematico è il caso della promessa dei governi francese e austriaco di organizzare consultazioni popolari sull'adesione della Turchia – che rafforzano il veto nazionale sui progetti di trasformazione interna e di ampliamento dell'Unione. Una risposta esclusivamente o prevalentemente nazionale al problema del deficit democratico è inappropriata e addirittura controproducente. Servono invece politiche comuni che favoriscano la formazione di un autentico spazio pubblico europeo, in cui le persone si possano riconoscere e di cui si possano sentire partecipi in quanto cittadini europei. Muovono in tal senso alcune riforme, in particolare quelle che mirano a introdurre nuove procedure di elezione o nomina degli organi istituzionali (es: Presidente della Commissione), a rafforzare i poteri del Parlamento europeo, a creare nuove figure istituzionali per la dimensione intergovernativa che possano più facilmente essere soggette a controllo democratico, a consentire forme di iniziativa popolare a livello europeo e a rafforzare il ruolo dei partiti europei.

Un ultimo ordine di considerazioni riguarda quella che si potrebbe chiamare la politica delle alleanze all'interno dell'Unione.

Pur con pause ed eccezioni, l'Italia non ha cercato la formazione di 'assi' preferenziali, né ha contrastato la *leadership* spesso esercitata in tandem da Francia e Germania tentando di contrapporre un blocco alternativo, per esempio anglo-italiano. Nel-

lo stesso tempo, però, ha sempre fortemente avversato ogni idea di 'direttorio', anche quando – come nell'ipotesi di un direttorio dei paesi più grandi o dei paesi fondatori – ne avrebbe naturalmente fatto parte.

La linea italiana è stata invece di appoggiare chi, di volta in volta, si adoperava con maggior forza per il rafforzamento della costruzione europea: politiche comuni, quadro istituzionale forte, chiara base democratica. Seguendo questa linea l'Italia ha, in circostanze diverse, lavorato in stretta sintonia con la Germania (si pensi all'Atto Genscher-Colombo), con la Francia, con il Benelux; è stata determinante per l'allargamento a Grecia, Spagna, Portogallo. In alcuni casi – come nel farsi dell'unione monetaria – ha operato in maniera decisiva negli spazi del rapporto franco-tedesco.

Oggi è probabile che si apra una fase in cui la convergenza tra Italia e Germania, che già più volte in passato si è rivelata proficua in materia istituzionale, potrebbe costituire la base di rilancio dell'Unione. L'esito del referendum e l'avvicinarsi dell'elezione presidenziale pongono la Francia in una fase di attesa. Nello stesso tempo l'Unione ha bisogno di ritrovare dinamismo in tempi brevi. Italia e Germania continuano ad essere interessati, più di altri, al rafforzamento istituzionale e hanno ratificato il Trattato con larghissime maggioranze parlamentari. Nel programma del nuovo governo tedesco, che avrà la presidenza dell'Unione nella prima metà del 2007, c'è un esplicito impegno a promuovere il processo di riforma. Sulla base delle argomentazioni di fondo ora esposte, la strategia italiana in materia di riforma delle istituzioni dovrebbe essere fondata sui seguenti punti:

Promuovere la ratifica del trattato costituzionale. È la condizione indispensabile per arrivare ad un confronto fra i governi da posizioni definite che abbiano già avuto un riscontro da parte del parlamento o dell'elettorato. È importante che si crei un collegamento e possibilmente un'unità d'azione fra i paesi ratificanti che rappresentano già oggi più della metà della popolazione dell'Unione. Agendo di concerto, i paesi che hanno ratificato possono, già nel corso del 2006, esercitare un'efficace azione di stimolo e sollecitazione sia verso i due paesi dove i no hanno prevalso e che devono ancora mettere a punto una strategia per recuperare il consenso dei cittadini sia verso quelli che devono ancora pronunciarsi o i cui governi hanno adottato una posizione di attesa.

Rafforzare la democrazia europea. Per il rilancio delle riforme isti-

tuzionali è indispensabile un impulso esterno all'ambito intergovernativo, che potrà essere fornito solo dal Parlamento Europeo. In primo luogo esso è la più forte espressione della democrazia europea. Inoltre la Commissione ha rinunciato a svolgere un ruolo propulsivo mentre manca un collegamento fra i Parlamenti nazionali, anche fra quelli dove si registra una larga maggioranza favorevole alla riforma. Sarà importante che i paesi più favorevoli e più interessati alla riforma, come l'Italia, si adoperino perché le eventuali iniziative del Parlamento Europeo trovino appoggio e siano recepite a livello intergovernativo. In occasione delle prossime elezioni del Parlamento europeo (2009) il nuovo trattato potrebbe essere sottoposto al vaglio degli elettori in un referendum europeo che coinvolga tutti i paesi membri.

Favorire i progressi pragmatici. L'applicazione informale di alcune disposizioni del trattato è da favorire, pur ponendo costante attenzione all'impatto che alcuni cambiamenti, soprattutto quelli che coinvolgono la sfera istituzionale, possono avere sul complessivo assetto costituzionale dell'Unione.

Appoggiare le avanguardie e farne parte. La creazione e il consolidamento di "gruppi di avanguardia", sia all'interno che all'esterno del contesto Ue, può dare un impulso importante non solo al processo di integrazione, ma allo stesso processo di riforma. Un nucleo incentrato sui paesi dell'euro potrebbe svolgere questo ruolo in modo particolarmente efficace.

Essere l'alleato di chi vuol far avanzare l'Europa. È interesse dell'Italia evitare alleanze stabili, avversare ogni idea di 'direttorio', appoggiare chi, di volta in volta, si adopera con maggior forza per il rafforzamento della costruzione europea: politiche comuni, quadro istituzionale forte, chiara base democratica. Seguendo questa linea l'Italia può continuare a cogliere importanti successi nel negoziato europeo. Oggi è probabile che si apra una fase in cui la convergenza tra Italia e Germania, che già più volte in passato si è rivelata proficua in materia istituzionale, potrebbe costituire la base di rilancio dell'Unione*.

* Un ringraziamento particolare a Marco Buti e Nathalie Tocci per il loro contributo.

LA CONFERENZA E IL DIBATTITO SUL DOCUMENTO INTRODUTTIVO DELLO IAI

PRIMA SESSIONE

OLTRE LA STAGNAZIONE: QUESTIONI ECONOMICHE E SOCIALI

TOMMASO PADOA SCHIOPPA

Il documento dello IAI è stato redatto con l'intenzione di proporre, in quindici punti, quali possano essere gli elementi condivisi della politica europea dell'Italia. Il quesito sottostante è che cosa deve essere bipartisan e che cosa deve essere partisan nella politica europea di un paese come l'Italia. È sottinteso che non è desiderabile né che tutto sia partisan né che tutto sia bipartisan. Una politica ha bisogno di continuità e di credibilità, e non può fare *tabula rasa* delle politiche precedenti ad ogni inizio di legislatura, e nello stesso tempo una buona politica ha bisogno di dialettica di competizione e traduzione di visioni alternative nei programmi delle forze politiche che si contendono il potere.

È un quesito fondamentale e intellettualmente, non solo politicamente, molto intrigante. Per esempio dal punto di vista economico, non è facile individuare dei criteri sul modo di discriminare tra ciò che dovrebbe essere partisan e ciò che dovrebbe essere bipartisan. Per l'Italia questo problema è relativamente recente, perché l'alternanza al governo è un'esperienza che si sta compiendo solo da una decina di anni: c'è stata per i precedenti anni del dopoguerra una democrazia, ma una democrazia in cui non c'era ricambio al governo e non c'era nemmeno quel sufficiente rischio di perdere la funzione di governo che è indispensabile all'ottimo funzionamento della democrazia. Si potrebbe dire che l'Italia è in una fa-

se di apprendistato di questo sistema di alternanza politica e quindi si pone il quesito di che cosa deve essere partisan e cosa bipartisan nelle politiche. L'opposizione critica l'azione del governo, ma poi la eredita e spesso la deve continuare, e quindi la combinazione tra accordo e disaccordo è uno degli elementi più problematici e vitali per il buon funzionamento della politica di un paese.

Il documento nasce da questa idea e affronta il tema nei tre campi delle tematiche economiche e sociali, delle tematiche della proiezione internazionale e della sicurezza e in quelle istituzionali, cercando per ciascuna di queste di delineare brevemente: qual è l'agenda europea in quel particolare campo, quali sono le principali alternative che si presentano nello scenario europeo al di fuori dell'Italia e, infine, di individuare i vincoli e le linee di una posizione italiana.

L'ambizione massima del documento e di questa iniziativa – potrebbero essere questi quindici individuati dallo IAI o una loro variante – è che si formi un consenso bipartisan su alcuni punti strategici che è opportuno mantenere fermi.

Nella parte economica del documento si osserva innanzitutto che le grandi tematiche dell'agenda europea in materia di questioni economiche e sociali sono due. La prima è quella della stabilità e della crescita, con una particolare attenzione alla seconda, perché in questo decennio il problema cruciale che l'Europa sta affrontando è quello della crescita avendo vinto da molti punti di vista la battaglia della stabilità nel corso dei due decenni precedenti. La seconda è quella del bilancio e delle politiche dell'Unione. Si potrebbe dire molto brevemente che la prima è una tematica in larga parte affidata alle politiche economiche dei paesi e alle forze spontanee dell'economia, mentre la seconda riguarda che cosa deve fare concretamente l'Unione, in particolare in quel campo in cui ha enunciato la volontà di praticare politiche proprie: l'energia, la ricerca, i trasporti e il fatto che tale volontà non si è mai tradotta in fatti perché sono mancate le risorse e perché la parte nazionale di queste stesse politiche ha preso il sopravvento sull'intenzione di avere anche una parte comunitaria.

Nel documento troverete che nel campo della stabilità e della crescita i temi caldi nell'agenda sono il mercato unico, l'agenda di Lisbona, la politica commerciale, il patto di stabilità e crescita, l'agenda sociale europea. Sottolineo quest'ultima solo perché può sembrare strano a qualcuno che sia parte di questa piccola lista.

L'agenda sociale europea fa parte della lista sia perché esiste una dimensione sociale della politica economica dell'Unione Europea, sia perché esiste un pregiudizio secondo il quale l'Unione Europea è caratterizzata da uno spietato darwinismo di mercato.

L'attuale situazione europea è caratterizzata da un duplice scenario. Da un lato una evidente incertezza, sia per la situazione economica, sia per la stasi politica che si è creata con il voto in Francia e in Olanda. In secondo luogo l'aspettativa di una ripresa di iniziativa da parte dei paesi che tradizionalmente l'hanno avuta, come la Germania e la Francia.

Il secondo elemento è l'alternarsi e l'eterno confrontarsi dell'anima liberista e dell'anima interventista, che nel documento viene chiamato contrasto minimalismo/attivismo. E infine il fatto che probabilmente l'Unione Europea è in una fase in cui gran parte del dinamismo viene dalla competizione fra i paesi, dalla competizione fra le politiche. Si può guardare tutta la storia della costruzione europea come storia di un passaggio dalla guerra allo sport, cioè dalla competizione violenta alla competizione civile, benefica e anche economica. La competizione tra i paesi nella costruzione europea è qualche cosa di perfettamente previsto, fisiologico e sano, purché sia competizione vera, ovvero non sia né guerra economica né collusione per non competere, che molto spesso è la forma perversa di pace economica che gli stati e i governi decidono di stipulare fra loro.

Infine ci sono i 5 punti che si suggeriscono come parte condivisa della politica economica italiana, ovvero "Consolidare la nostra partecipazione all'euro", "Osservare la disciplina di bilancio", "Completare il mercato unico", "Sviluppare il bilancio comunitario" e "Far crescere l'Eurogruppo".

MARCO BUTI

Sulle questioni economiche, lo scenario più verosimile evocato nel rapporto presentato dall'Istituto Affari Internazionali, è l'assenza di grandi iniziative nei prossimi due o tre anni. Molto correttamente, a mio avviso, si individuano le elezioni francesi come un momento chiave prima del quale non è verosimile, e per certi aspetti neppure auspicabile, che ci siano iniziative di alto profilo come sono state nei decenni passati il lancio del Sistema monetario europeo, il completamento del mercato unico o la creazione

dell'Unione economica e monetaria. Ciò non significa che non si debbano utilizzare al meglio i prossimi anni. Al contrario, come dice il documento IAI, grandi passi avanti nell'integrazione comunitaria sono di solito preceduti da una fase di decantazione utilizzata per sgombrare il tavolo negoziale dalle questioni aperte. Credo sia importante utilizzare al meglio la fase presente di ripresa economica per l'attuazione degli impegni presi in sede comunitaria. Questo non è evidente, anche perché spesso in passato fasi di rilancio congiunturale sono state sostanzialmente sprecate invece di essere utilizzate per scelte che si rivelano più difficili quando la crescita stagna.

Coerentemente con i punti proposti nel documento, tre sono le priorità da perseguire a livello comunitario e nazionale: primo, *il completamento del mercato unico*; secondo, *l'applicazione rigorosa del nuovo Patto di Stabilità e Crescita (Psc)*; terzo, *l'attuazione della cosiddetta Agenda di Lisbona*.

La questione fondamentale sul primo punto è *l'approvazione rapida della direttiva sui servizi*. È dal settore dei servizi che ci possiamo attendere la creazione di occupazione nei prossimi anni. È in questo settore che le distanze fra Europa e Stati Uniti sono più marcate.

Il secondo e terzo punto sono collegati: il Psc riformato permette maggiore flessibilità nel caso di riforme strutturali coraggiose, pur mantenendo un forte accento sulla disciplina di bilancio. La messa in opera dell'Agenda di Lisbona dipende in modo cruciale dal comportamento dei grandi paesi dell'Unione.

È interessante notare il parallelo con il Psc: il Patto, prima della riforma, è stato tenuto in vita dai piccoli paesi, mentre i grandi paesi - Francia, Germania, Italia - hanno fatto di tutto per seppellirlo. Insieme alla Commissione Europea, i piccoli paesi, consapevoli che la prudenza fiscale è cruciale per avere una politica monetaria favorevole, hanno permesso una riforma del Psc che combina flessibilità e rigore. Tuttavia, non si può sperare che i piccoli paesi tengano a galla l'Agenda di Lisbona, se non c'è una volontà politica dei grandi paesi. Due sono le motivazioni di tipo economico. La prima è che, avendo i piccoli paesi dell'Unione, in generale, meno bisogno di riforme strutturali dei grandi paesi, i loro incentivi a spingere per l'attuazione dell'Agenda di Lisbona possono rivelarsi deboli. La seconda motivazione è che non è chiaro che i piccoli paesi abbiano veramente un incentivo per un approccio coordinato sulle riforme strutturali di Lisbona; infatti, essendo paesi

più aperti è possibile che per loro i guadagni di competitività siano più importanti se le riforme strutturali sono attuate isolatamente piuttosto che in modo coordinato.

Il completamento del mercato unico, l'applicazione rigorosa del nuovo Psc e dell'Agenda di Lisbona hanno bisogno di un forte "principal" che sostenga il ruolo di "agent" della Commissione. Viste le difficoltà politiche della transizione francese, questo ruolo non può che essere giocato dalla Germania. I segnali provenienti dalla Germania del dopo-elezioni sono incoraggianti, dopo un lungo periodo nel quale i suoi impegni e responsabilità comunitari lasciavano sistematicamente il passo a priorità puramente domestiche. Il ruolo della Germania è chiave nel perseguire gli obiettivi indicati nel documento, in particolare l'applicazione rigorosa del nuovo Psc, il rafforzamento dell'Eurogruppo e la riforma del bilancio comunitario. In primo luogo, l'accettazione da parte della Germania dell'applicazione delle regole del Psc a sé stessa è una *conditio sine qua non* per il superamento della crisi fra Commissione e Consiglio del novembre 2003 e per la credibilità del nuovo Psc. Se questo atteggiamento politico si conferma, la Commissione potrà contare sull'appoggio della Germania all'implementazione rigorosa del Psc. Il documento dello IAI dice in maniera chiara che è interesse dell'Italia spingere per un'applicazione rigorosa delle regole di bilancio. È utile ricordare che nei mesi scorsi i mercati finanziari hanno identificato l'Italia come la prima vittima di un'eventuale diluizione dei vincoli comunitari di bilancio. Superando un atteggiamento a mio avviso miope, l'Italia dovrebbe spingere per applicare rigorosamente anche il criterio del debito e non solo quello del deficit.

In secondo luogo, la Germania ha un ruolo chiave nel migliorare il funzionamento e l'efficacia dell'Eurogruppo. È essenziale che tale rafforzamento non sia puramente difensivo. Cosa vuol dire rafforzamento non difensivo? Primo, l'area dell'euro e l'Eurogruppo non devono divenire un club chiuso, ma debbono essere aperti ai nuovi paesi; la Germania può dare questa garanzia soprattutto verso i paesi dell'Est; secondo, il rafforzamento dell'Eurogruppo deve portare ad un più forte dialogo con la Banca Centrale Europea e non essere interpretato come contraltare politico all'indipendenza della Bce; infine, un Eurogruppo più forte non deve contrapporsi alla Commissione, sminuendone il ruolo, come è a volte implicito in alcune proposte. Anche su questo punto, il tradizionale approccio pro-comunitario della Germania è importan-

te per non alterare l'equilibrio istituzionale. Come rafforzare l'Eurogruppo? C'è nel documento la proposta di utilizzare lo strumento della "cooperazione rafforzata". Personalmente, vedrei questo come lo sbocco di una serie di iniziative concrete (penso alla sincronizzazione dei calendari di bilancio o ad un coordinamento più forte nella messa in opera di Lisbona) piuttosto che come il punto di partenza.

Terzo punto, il ruolo della Germania è importante anche nella riforma del bilancio comunitario. Il nuovo cancelliere Angela Merkel ha dimostrato un alto grado di generosità nelle trattative finali sul bilancio europeo nel dicembre 2005. Spero che queste aperture siano di buon auspicio per riaprire i giuochi attraverso la clausola di revisione del 2008-2009. Sarà quello il momento chiave per rivedere la struttura delle spese comunitarie e riesaminare la proposta di un'imposta europea per finanziare il bilancio Ue, scardinando quindi una volta per tutte la logica del giusto ritorno.

DANIEL GROS

Provenendo da un istituto di ricerca indipendente che opera da appena 20 anni, apprezzo gli sforzi che indubbiamente devono essere stati fatti per sostenere istituzioni che sono in vita da 40 anni, per questo vi faccio i miei complimenti.

I punti centrali che ci sono stati illustrati riguardano gli aspetti economici e a mio parere si tratta di ciò che molti economisti direbbero che è indispensabile, non solo in Italia, per garantire la sopravvivenza e la prosperità all'interno dell'area dell'Unione Europea, ma è ciò che occorre anche all'Unione stessa.

Vorrei evidenziare uno degli elementi che mancano, un'analisi che non avrà implicazioni politiche, nel senso che non contiene indicazioni precise su cosa dovrebbe essere fatto, ma che potrebbe spiegare alcuni degli aspetti specifici che l'Italia a mio avviso deve affrontare.

Nell'ambito di questa analisi vorrei citare due aspetti che sono stati menzionati in precedenza anche da Marco Buti. Ovvero chiedersi quale sia l'importanza della stabilità e della crescita, e in cosa consiste la cosiddetta "Nuova Germania". Queste due questioni sono collegate tra loro in modo diverso da quanto in genere viene detto.

Vorrei fare una breve analisi delle nuove tendenze che l'Unione

Europea sta affrontando e il modo in cui si rapportano alla realtà oggettiva dell'Unione.

Come noto, fino ad ora l'Italia e la Germania hanno registrato i tassi di crescita più bassi nell'ambito dell'Unione Europea. Ma il punto è che questi risultati vicini tra loro derivano da due tendenze fondamentalmente diverse all'interno dei due paesi. Anche queste tendenze sono ampiamente note: l'Italia ha continuato a perdere competitività anche rispetto ai suoi partner europei nell'arco degli ultimi dieci anni, mentre la Germania ha aumentato la sua competitività, soprattutto fin dall'avvio dell'Unione Europea. I problemi sono legati alla competitività in materia di prezzi tra Germania e Italia, ma anche Spagna e altri paesi dell'Europa meridionale. La crescita della Germania è stata debole anche se le esportazioni si sono mantenute elevate, perché il mercato immobiliare è stato molto debole dopo il boom del settore edilizio successivo alla riunificazione e questo ha mantenuto la domanda interna tedesca a livelli molto bassi fino ad oggi. A mio parere siamo giunti a un punto di svolta. La debolezza del mercato immobiliare tedesco sta per finire, e pertanto la robustezza delle esportazioni sarà affiancata da una domanda interna più forte.

In Italia, invece, la situazione sarà esattamente opposta. Fino ad ora il settore immobiliare italiano ha mostrato tendenze non molto solide. Un ulteriore indebolimento di questo settore rischierebbe di sommarsi alla debolezza della domanda interna, determinando un ampliamento della forbice in termini di costi e di competitività. Per l'Italia torna dunque l'interrogativo di sempre: "come sopravvivere nell'Unione Europa?"

Il punto cruciale riguarda la competitività in termini di prezzi e costi imposta dalla moneta unica. Perché l'Italia fino ad oggi non è riuscita ad affrontare queste sfide? Perché ha perso così tanto in termini di competitività e di mercati di esportazione?

La considerazione di fondo consiste, a mio parere, nel notare che l'Italia è un paese molto meno aperto rispetto ai suoi partner, soprattutto la Francia e la Germania oltre agli altri paesi principali dell'area dell'euro. È stato giustamente sottolineato che i paesi europei più piccoli hanno registrato un maggiore successo perché sono più aperti, perché per quei paesi è più evidente l'esigenza di mantenere una elevata disciplina e lavorare sulla competitività.

Per altri paesi, invece, questa esigenza è meno ovvia e ciò li rende strutturalmente più chiusi.

Nella parte conclusiva del mio documento noterete la tendenza evolutiva della bilancia commerciale, le importazioni senza rapporti con la competitività. Dati che servono solo a valutare il grado di apertura di un paese.

Osservando questi dati notiamo che nel 1995 i tre paesi principali, Francia, Germania e Italia, sono partiti da livelli più o meno uguali. Da quel momento in poi i dati hanno iniziato a divergere. La Germania ha fatto un balzo verso l'alto sia per le importazioni sia per le esportazioni, e ciò indica che il paese è molto più integrato. Nel caso della Francia e dell'Italia, invece, la tendenza ha mostrato un andamento più lento, che sottolinea come i paesi siano stati molto meno "aperti".

Ora la Germania è aperta verso l'estero come un paese di piccole dimensioni e si comporta come tale facendo registrare un forte aumento di competitività. In altri paesi, come per esempio l'Italia, a questo aspetto viene data molta meno importanza. E questa è una delle spiegazioni alla base del fenomeno della cosiddetta "Nuova Germania". Si tratta di una tendenza ormai in atto da circa dieci anni e non di un fenomeno legato alle recenti elezioni, anche perché il sistema tedesco non può essere facilmente cambiato da una sola persona.

Il sistema tedesco è diventato un sistema aperto e molto competitivo, questo è un indicatore importante che si muove di pari passo anche con altri indicatori.

In termini di investimenti esteri diretti, basta osservare l'importanza di questo elemento nell'economia e nel caso dell'Italia è evidente che il problema non è legato solo alla competitività, ma soprattutto all'apertura del paese. Per l'Italia il valore risulta pari al 14%, mentre per la Germania è al 28%, pari al doppio, ed il dato francese risulta ancora più alto.

Alla luce di questo indicatore, l'Italia risulta il paese meno aperto tra i tre più grandi paesi dell'Ue.

Infine, sono stati realizzati recentemente degli studi basati su dati economici, in cui si è cercato di stabilire quanti cittadini stranieri risultavano rappresentati al comando delle 75 istituzioni più importanti dei singoli paesi.

Naturalmente è molto difficile stabilire quali siano le 75 istituzioni più importanti di un paese, e in ciascun paese questo insieme di istituzioni sarà differente, ed è difficile stabilire esattamente cosa sia uno straniero ma, *cum grano salis*, il risultato appare molto semplice.

Lo studio ha evidenziato che in Italia solo una persona risultava al comando delle 75 istituzioni, mentre in Germania il dato era pari a due. In altri paesi, come per esempio nel Regno Unito, il dato era molto più alto. Ciò evidenzia ancora di più come un sistema politico poco aperto al commercio e agli investimenti provenienti dall'estero - si potrebbe addirittura dire meno aperto alla presenza straniera - avrà più difficoltà ad adeguarsi alle sfide dell'Emu.

Questa è una delle ragioni per le quali fino ad oggi gli indicatori economici italiani non hanno mostrato segnali positivi, ed è la sfida principale anche per il sistema politico europeo.

Nell'ambito dell'area dell'euro lo scenario è più aperto, e non vi sono più gli ostacoli che esistevano in passato. Oggi, dunque, gli errori commessi a livello nazionale hanno conseguenze ancora più serie, perché non ci si può più nascondere dietro le barriere del passato.

La sfida di oggi consiste dunque nell'adeguarsi ad un regime di concorrenza più intenso, che richiede ai sistemi politici di ogni paese un impegno e degli sforzi più intensi.

MARIO MONTI

Voglio rallegrarmi con lo IAI e con Tommaso Padoa-Schioppa per avere avuto l'idea di impegnarsi in questo esercizio e per la chiarezza delle risposte che entro l'esercizio sono state fornite. Per quanto riguarda le questioni economico-sociali mi trovo sostanzialmente d'accordo con il documento dello IAI, quindi ho solo da proporre qualche piccola variazione al margine. Alle cinque priorità indicate per il rilancio dell'economia italiana ed europea, io ne aggiungerei una sesta (che per attribuzione logica è stata inserita nella parte del documento riguardante le riforme istituzionali): promuovere la ratifica del Trattato Costituzionale.

Questo punto è di grande importanza, oltre che per molte altre ragioni, anche per le questioni economiche e sociali. Mi sembra infatti sempre più chiaro osservando l'Europa di questi anni, che un sistema come l'Unione Europea non possa aspirare a migliorare la propria competitività sul piano globale se non si dota di meccanismi decisionali ragionevolmente più snelli e più rapidi. Mi sembra infatti che la parte forse più grigia ma comunque più funzionale del Trattato Costituzionale non ancora entrato in vigore, sia condizione necessaria anche per una migliore competitività dell'Unione Europea.

Fra i cinque punti economici enucleati nel documento, vorrei soffermarmi soltanto su un paio, primo fra tutti l'Agenda di Lisbona. Nonostante sia ampiamente condiviso il giudizio che si tratti di un'ottima idea, essa fino ad oggi non si è ancora rivelata efficace nell'accrescere la competitività dell'Unione, e ciò contribuisce significativamente a deteriorare l'immagine dell'Unione stessa. Dietro il richiamo ad un "risveglio europeo" che sempre più spesso si sente evocare in ambienti economici ed industriali europei istintivamente favorevoli al processo di integrazione, si coglie una chiara lamentela verso la scarsa funzionalità della Strategia di Lisbona. Ciò contribuisce ad inquinare l'immagine dello spazio politico economico europeo, anche se in larga parte le sue disfunzioni sono dovute principalmente ai ritardi nazionali nell'esecuzione delle strategie prescritte.

In seguito alla presentazione del rapporto Kok in occasione del Consiglio europeo della primavera 2005, la Ue dovrebbe compiere una scelta radicale, ovvero quella di declinare (realizzare) la strategia di Lisbona a livello nazionale, o alternativamente abbandonare l'etichetta di "strategia europea", riconoscendo che ogni paese ha un primordiale interesse nel perseguimento della propria competitività e smettendo di chiamare europea qualche cosa nella quale l'Unione non è in grado di dare un proprio effettivo contributo.

Quell'unico contributo che nello stato attuale forse l'Unione Europea può dare, io vorrei veramente incoraggiare la Commissione Europea a darlo fino in fondo, cioè la pubblicazione di *score boards*, di classifiche che hanno i loro limiti, ma che hanno anche la loro grande efficacia politica quando imbarazzano governi nazionali per difetto nella performance relativa. Questo veniva proposto dal rapporto Kok, ma non mi pare che per ora la Commissione l'abbia fatto. Capisco che può essere motivo di imbarazzo verso gli Stati membri, ma credo che la Commissione si affermi presso l'opinione pubblica europea anche quando reca imbarazzo ai governi degli Stati membri.

Per quanto riguarda l'Euro e l'Eurogruppo, condivido moltissimo quello che dice il documento dello IAI, laddove invita – con espressione altamente tecnica e persuasiva – a smetterla con le "parole in libertà"! Non solo sono d'accordo su questo, ma credo si debba riconoscere che l'Euro come moneta stia funzionando bene e che sia nel complesso ben gestita dalle istituzioni

preposte. L'euro si configura oggi, tuttavia, come una moneta in cerca di un mercato, essenzialmente perché nell'Unione Europea il mercato unico è carente più nella zona dell'Euro che altrove. Molti paesi non appartenenti alla zona dell'Euro sono più avanti quanto a mercato, sia nel recepimento in senso proprio delle direttive del mercato unico, sia nell'esecuzione delle riforme strutturali al proprio interno per realizzare una vera economia di mercato.

Questa è la ragione per cui sono un po' scettico di fronte all'idea che ricorre, in parte anche in questo documento, di far crescere l'Eurogruppo, che mi pare cosa buona e giusta per quanto riguarda una migliore gestione di se stesso sotto il profilo del coordinamento tra la politica monetaria e le altre. Da questo punto di vista trovo interessante l'idea più volte espressa da Jean Pisani-Ferry, secondo la quale la Banca Centrale Europea potrebbe dare maggiore riconoscimento, nella propria condotta monetaria, ai progressi fatti nell'attuazione delle riforme strutturali. Ma sono un po' più scettico se si pensa all'Eurogruppo come incubatore di passi in avanti estensibili ad altri campi delle politiche economiche comunitarie. Mi sembra infatti che poche siano le potenziali cooperazioni rafforzate in cui non prevalgano incentivi perversi. Quando si dice: perché non si fa una politica fiscale più coordinata dentro l'Eurogruppo? Attenzione, questa potrebbe essere la cosa più gradita di tutte ad un paese come il Regno Unito in quanto migliorerebbe verosimilmente la propria concorrenzialità fiscale rispetto all'Eurogruppo. Se si tratta di altre politiche più orientate al mercato, prima bisognerebbe che la gran parte dell'Eurogruppo rafforzasse le proprie credenziali, visto che dentro l'Eurogruppo si annidano tre grandi economie che non sono state quelle più spinte verso la realizzazione delle riforme economiche e strutturali in questi anni. Possiamo però sperare che, così come ricordava Marco Butti, forse la Germania stia recuperando il proprio impegno sul fronte della disciplina di bilancio che in passato aveva saputo diffondere a tutta l'Europa, che essa stia re-interpretando l'Eurogruppo facendo leva sull'altro impegno che essa aveva trasmesso all'Europa vent'anni prima ovvero quello per l'economia di mercato e la concorrenza. In questo caso l'Eurogruppo troverebbe rinnovato prestigio e legittimità.

Ultimo commento. Apprezzo davvero molto lo sforzo rivolto a

creare una base bipartisan per la politica europea dell'Italia. Perché l'Italia possa essere efficace anche nel gioco della politica europea deve avere una credibilità economica per la quale è essenziale la competitività sulla quale Daniel Gros viene a dirci cose non terribilmente incoraggianti.

Anche l'impegno bipartisan dell'Italia nella politica europea, tuttavia, credo richieda alcune riforme strutturali volte a dare più flessibilità e concorrenza ai mercati italiani. È mia convinzione personale che anche per fare questa cosa, che vedo quindi come un correlato alla politica europea dell'Italia, occorra una base bipartisan di consenso per superare le fortissime resistenze di lobbies organizzate. Mentre mi pare che in questa fase l'unico elemento condiviso in modo bipartisan al quale stiamo assistendo sia uno scontro indecoroso e incivile, per usare di nuovo un'espressione "arida e tecnica"!

PIER CARLO PADOAN

Tutti voi conoscete la famosa storiella dei tre naufraghi i quali trovano uno stock di scatolette di cibo su un'isola deserta e provano ad aprirle, arriva il turno dell'economista il quale dice: supponiamo di avere un apriscatole. Io sono un economista e avendo letto con estremo interesse il documento, voglio discutere con voi di che cosa potrebbe essere questo apriscatole.

Immaginate di essere economisti e di avere il seguente scenario di apriscatole. Un bilancio europeo nel quale le risorse agricole sono sempre meno importanti, e sono sempre più importanti le risorse che si definiscono "risorse per il futuro", per la ricerca e per l'istruzione. La cosa rilevante non è solo la quantità di queste risorse, ma soprattutto i criteri di allocazione che devono essere calibrati sul merito dei progetti e non verso la distribuzione nazionale. Aggiungete a questo scenario una conclusione del Doha Round dal quale ci sia più apertura dei mercati ai produttori di paesi agricoli, ad esempio dell'America Latina, e più apertura dei mercati dei servizi nel resto del mondo.

Infine, completate questo apriscatole con una approvazione della direttiva dei servizi che, almeno in larga parte, ne permetta la vera liberalizzazione, soprattutto per quei segmenti che sono fondamentali per l'economia dell'innovazione. Che cosa sarebbe questo apriscatole, che razza di scatola ci troveremmo di fronte in Euro-

pa? Ci troveremmo di fronte le due condizioni che molti ritengono essenziali per far partire la strategia di Lisbona, anche se non sono le uniche. Da una parte avremmo mercati in grado di accogliere rapidamente e con la sufficiente flessibilità, le nuove tecnologie dell'informazione che sono "general purpose", di tipo generale; allo stesso tempo, potremmo avere meccanismi di riallocazione delle risorse che partono dalla sfera pubblica, ma che soprattutto attivano risorse dal settore privato. Avremmo, quindi, due elementi di una cosa che già conosciamo e che è in buona parte la "vecchia new economy" americana che, più o meno venti anni fa, ha cominciato a produrre la crescita di produttività che conosciamo.

Questo è l'apricatole, e da economista, suppongo che sarà prima o poi disponibile. Ma, da non economista, sono molto più scettico. Che cosa serve per ottenere questo apricatole? Serve un elemento estremamente importante che è stato ricordato nella introduzione, uno dei temi di questo documento, un accordo bipartisan in Europa. Sono molti i terreni nei quali un accordo bipartisan sarebbe necessario, ne vorrei sviluppare uno solo nel tempo che mi è rimasto, quello relativo alla direttiva dei servizi. Perché c'è tanta resistenza a questa direttiva che pure è così importante? Perché la resistenza viene da coloro i quali, in Europa e non sono in Italia, pensano che il prezzo per la direttiva dei servizi sia minore protezione sociale. Siamo quindi di fronte a uno dei tanti modi che nel dibattito di questi mesi viene proposto come il *trade-off* tra crescita e coesione sociale. Qualcosa cioè a cui, in molte parti delle società europee ci si oppone. Il problema è che, come in questo caso, spesso ci si oppone non sapendo a cosa ci si oppone.

Qual è, quindi, l'aspetto bipartisan? Un aspetto pedagogico. Bisogna riformare il modello sociale europeo che sappiamo presenta molte diverse configurazioni nei diversi paesi. Il modello sociale europeo non è unico. In Italia dove il modello sociale è il peggiore dal punto di vista della performance, perché permette meno crescita e meno protezione. Ci sono altri modelli che possono fornire "*best practices*", ma non c'è solo la Danimarca.

Per ottenere su questi temi uno sforzo bipartisan nel nostro paese e in Europa, occorre definire le caratteristiche di un modello sociale nuovo. Ci sono molti elementi di sovrapposizione fra la strategia di Lisbona e un nuovo modello sociale europeo, lungo quell'asse che dice che un nuovo modello sociale europeo non deve garantire il posto di lavoro o la sicurezza sociale, ma deve garanti-

re una possibilità di essere al lavoro e di essere nella società, quindi, di essere padroni in qualche modo della propria capacità lavorativa. In sintesi, un sistema nel quale gli investimenti in conoscenza, sistemi di *life long learning*, sistemi di politiche attive del lavoro, siano alla base radicalmente diverse del modello sociale. Forse, allora, avremmo trovato l'apriscatole.

JEAN PISANI-FERRY

Gros ha detto di essere rimasto impressionato perché è a capo di un istituto che ha venti anni di vita ed è stato invitato qui per il 40° anniversario dello IAI. Io sono responsabile di un'istituzione che ha un anno di vita, quindi sono ancora più sorpreso.

Il mio punto di vista sarà leggermente diverso rispetto ai precedenti relatori perché credo che l'esercizio proposto dal documento dello IAI sia estremamente importante sia dal punto di vista dell'Italia sia da quello europeo. Si tratta di individuare la linea di demarcazione tra ciò che è bipartisan e ciò che è "monopartisan" in Europa.

Certamente il problema esiste in Italia ma va anche molto oltre i suoi confini.

In Francia si è tenuto un referendum nell'ambito del quale all'elettorato è stato chiesto di approvare una cosa che avrebbe dovuto essere costituzionale, e gli elettori hanno reagito affermando che quella cosa non era costituzionale, era "monopartisan" e pertanto non volevano che entrasse a far parte della costituzione. Quindi individuare questa linea di demarcazione è estremamente importante nel mio paese, in Italia e in altri paesi europei.

È importante dire quali sono le cose sulle quali bisogna essere d'accordo, ma bisogna spiegare anche su quali temi si può non essere d'accordo, perché quando le persone non approvano determinati risultati, come attualmente accade, vedono l'Europa, giustamente, come una struttura che dovrebbe garantire prosperità. E poiché la gente non vede prosperità, non è soddisfatta.

Il punto è stabilire se siano insoddisfatti dell'Ue e dell'integrazione europea in genere o di politiche specifiche che vengono seguite che sono in parte responsabilità dell'Ue e in parte degli Stati membri. Pertanto, come possono esprimere la loro soddisfazione riguardo al modo in cui l'Ue viene amministrata senza necessariamente mettere in discussione l'Ue stessa?

Credo che il documento dello IAI illustri bene quali sono le questioni sulle quali si dovrebbe essere d'accordo, ma particolare importanza riveste la specifica di quali sono le questioni sulle quali si può non essere d'accordo.

Forse ricorderete una frase di Bertold Brecht che una volta disse al partito comunista della ex Germania Est che avrebbero dovuto redigere un elenco delle domande senza risposta perché il partito stesso aveva la pretesa di avere una risposta per tutte le domande. Allo stesso modo dovremmo mettere a punto un elenco delle questioni sulle quali si può esprimere disaccordo.

Da questo punto di vista vi sono degli elementi rassicuranti riguardo alla natura del dibattito europeo.

Vorrei ricordare una ricerca condotta da Simon Hicks e Gerard Roland sul Parlamento europeo, in cui sono state studiate tutte le votazioni al Parlamento europeo nell'arco degli ultimi 25 anni, scoprendo che nel Parlamento si riscontra un graduale aumento della "partigianeria". I membri del Parlamento europeo hanno votato sempre meno seguendo le linee nazionali e sempre più spesso seguendo le linee imposte dalla "partigianeria". Questo evidenzia l'esistenza di un dibattito europeo nell'ambito del quale vi è un disaccordo tra la destra e la sinistra su un determinato insieme di questioni europee. È una buona notizia, perché evidenzia come si possa essere al tempo stesso a favore del rapporto tra l'Ue e gli Stati membri e quindi del sistema nella sua forma attuale, ma anche esprimere disaccordo su politiche specifiche.

Vorrei fare un ulteriore passo in avanti esaminando determinate questioni per verificare se abbiamo raggiunto risultati soddisfacenti in termini della portata di tale disaccordo. Vorrei fare riferimento ai tre principali elementi dell'economia e alle politiche economiche, e vorrei utilizzare un documento messo a punto circa 20 anni fa da Tommaso Padoa-Schioppa intitolato "Efficienza, stabilità ed equità". I tre pilastri del dibattito sulle politiche economiche, le politiche di allocazione che hanno a che fare con l'efficienza, le politiche macroeconomiche connesse alla stabilizzazione, e le politiche di redistribuzione che sono legate all'equità. Questi sono i tre elementi principali in relazione ai quali si registrano disaccordi nell'ambito dei nostri paesi tra i partiti politici che hanno opinioni diverse riguardo a ciò che è desiderabile in relazione ad Efficienza, Stabilità ed Equità.

Il punto è stabilire se vi sia spazio per questo disaccordo nell'am-

bito delle corrispondenti politiche europee. In relazione all'efficienza direi di sì.

Nel Parlamento europeo vi sono opinioni diverse in relazione al quadro normativo, alle politiche industriali, alla *corporate governance*, all'armonizzazione contrapposta alla concorrenza nel campo della regolamentazione e dei regimi fiscali. Ciò è stato evidenziato nell'ambito di numerosi dibattiti, recentemente dalla Direttiva sui Servizi, ma anche la Direttiva Reach e dalla Direttiva sui Takeover e su tutte queste questioni si riscontrano posizioni diverse che distinguono la destra dalla sinistra. Non dirò quali siano le mie preferenze su queste questioni, ma il punto è sottolineare che esistono pareri diversi come in tutti i paesi.

Da questo punto di vista, tuttavia, si riscontra un limite, perché la liberalizzazione è strettamente correlata all'integrazione, quindi l'opposizione alla liberalizzazione è in parte anche un'opposizione all'integrazione. Ma questo non ha compromesso l'intero dibattito sulle politiche finalizzate all'efficienza, che quindi è ancora in corso.

Ora passiamo alla stabilità. In questo caso risponderai che potenzialmente la risposta è sì. Credo infatti che in un quadro nell'ambito del quale c'è accordo sulla necessità di conservare la stabilità dei prezzi e la sostenibilità fiscale, c'è spazio per un disaccordo sul grado di intervento delle politiche monetarie e fiscali, e queste sono questioni sulle quali si riscontrano opinioni diverse.

Per fare un esempio, se prendiamo il quadro monetario e fiscale britannico notiamo le differenze rispetto a quello che abbiamo nella zona dell'Euro, ma è anche compatibile con la stabilità dei prezzi e la sostenibilità fiscale. Ciò dimostra che si possono avere quadri diversi capaci di soddisfare i requisiti e che al tempo stesso siano espressione di opinioni diverse in materia di politiche macroeconomiche.

In questo caso, tuttavia, il problema è costituito dal fatto che questo dibattito non è sufficientemente approfondito, in parte perché tutte le questioni monetarie sono ormai al di fuori della portata della politica per via dell'indipendenza della Banca Centrale. Questo anche perché le politiche fiscali sono ampiamente previste dal quadro nazionale. Quindi credo che potenzialmente vi sia spazio per un dibattito in questo ambito, ma che esso ancora non sia completamente avviato a livello europeo.

Per quanto riguarda l'equità, direi che lo spazio per il disaccordo è molto limitato. L'Europa ha la responsabilità della redistribuzio-

ne tra i paesi e le regioni ma non ha responsabilità per quanto riguarda i processi redistributivi tra le persone. Pertanto, indubbiamente vi è un dibattito sui fondi strutturali e quindi sulla redistribuzione tra le regioni, ma si tratta prevalentemente di un dibattito condotto lungo linee nazionali perché si sa sempre se ci si trova dalla parte dei beneficiari o di chi paga.

Il dibattito sulla questione della riforma in termini di equità, che ha molto spazio nei singoli paesi, non ha luogo nella stessa misura in Europa per via della carenza di competenze dell'Ue da questo punto di vista. Ciò è potenzialmente pericoloso, perché quelle componenti sociali che hanno più a cuore il tema dell'equità, ritengono che l'Europa non si esprime in termini di equità nell'ambito delle riforme, e ciò spinge queste parti a voltare le spalle all'Ue.

Da questo punto di vista la proposta del Presidente Barroso per un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione è potenzialmente molto interessante. I problemi tecnici sono numerosi ma si tratta chiaramente di un tentativo di inserire la questione dell'equità nell'Ue. Le difficoltà emergono in termini di competenze, ma si tratta di una proposta di qualità.

Il punto fondamentale, dunque, è che è importante sapere quali sono le questioni sulle quali si è d'accordo, ma bisogna anche conoscere le questioni sulle quali si può non essere d'accordo. Pur restando chiaramente a favore di un'ulteriore integrazione a livello europeo, credo che ci sia mancanza di spazio per esprimere disaccordo sulle problematiche europee.

FABRIZIO SACCOMANNI

Come vecchio membro del Direttivo dello IAI sono molto lieto di essere qui anche per il 40° Anniversario e mi fa molto piacere che continui la tradizione dello IAI di essere anche un centro di ricerca e di organizzare convegni presentando un position paper così articolato come quello che Tommaso Padoa-Schioppa e il comitato scientifico hanno curato. Sono anche io d'accordo sui cinque punti che vi sono proposti e mi limiterò a fare dei commenti su alcuni di essi.

Il primo punto è il tema della partecipazione all'Euro. Mi sembra sia stato molto giusto che il documento abbia posto enfasi sugli effetti negativi scaturiti dall'atteggiamento freddo e ostile che questa grande costruzione ha recentemente ricevuto in Italia. Questa po-

sizione, che è giunta addirittura ad ipotizzare l'uscita dell'Italia dall'euro, ha avuto conseguenze sia sul piano internazionale che su quello interno; sul piano internazionale ho potuto constatare come questa posizione abbia gettato timori sulla durata della costruzione monetaria europea, ad esempio nei paesi asiatici che invece vedono nel tentativo di creare un'area monetaria europea un modello anche per loro. Ho constatato di persona le preoccupazioni in Giappone e in Cina per possibili rotture di questo nuovo ordine monetario europeo. Ma questa proposta ha avuto effetti negativi anche sul piano nazionale. Essa ha infatti tenuto viva l'aspettativa, del tutto infondata, di una rinegoziazione dei termini dell'adesione dell'Italia all'euro, riproponendo come possibile la vecchia medicina della svalutazione del cambio, che secondo me ha avuto effetti negativi sulla disponibilità delle imprese italiane ad accettare la sfida della integrazione europea e della globalizzazione.

Secondo commento sul problema della disciplina di bilancio. Anche qui sono perfettamente d'accordo sul fatto che l'Italia sia il paese che deve stare attento ad utilizzare il meno possibile i margini di flessibilità pur previsti dal nuovo patto di stabilità, per evitare che vengano fraintese le intenzioni di fondo della nostra strategia.

Direi che l'Italia è considerata l'anello debole della catena. Se finora vi è stato un limitato effetto sugli *spreads* pagati dal Tesoro italiano sul suo debito pubblico, ciò è dovuto ad una situazione di abbondanza di liquidità internazionale che ha tenuto molto stretti gli *spreads* su tutti i mercati del credito internazionale. Devo anche fare riferimento al grande interesse a cui facevo cenno prima, soprattutto da parte di investitori asiatici che hanno continuato ad acquistare, utilizzando il maggiore *spread* dei Btp italiani, titoli denominati in Euro ma di emissione italiana.

Ma questa situazione sta cambiando. Il ciclo della politica monetaria accomodante è cambiato negli Stati Uniti e sta cambiando in Europa, probabilmente presto cambierà anche in Giappone. Ciò determinerà una maggiore pressione sugli *spreads*, sui margini pagati sul debito pubblico. Gli operatori internazionali parlano chiaramente e molto francamente dell'aspettativa che questi *spreads* possano aumentare bruscamente proprio per il nostro paese, in relazione a possibili eventi che devono essere ancora verificati, ma che sono stati lungamente pianificati. Quindi un alto rischio di speculazione massiccia sui titoli di stato italiani non è affatto da escludere e va preso in considerazione. Questo dice chiaramente

che l'Italia deve agire in primo luogo su politiche diverse da quelle di bilancio: certamente la liberalizzazione dei mercati e altre cose che sono state già dette e che sono senz'altro da condividere.

Terzo punto in riferimento al bilancio comunitario. Condivido la tesi che il bilancio comunitario debba diventare uno strumento di strategia europea di crescita secondo le linee del Rapporto Sapir. Nel documento dello IAI questo tema è forse quello meno sviluppato: si fa riferimento all'uso del bilancio comunitario per interventi di politica industriale. Questi riferimenti mi fanno sempre preoccupare, perché dietro la politica industriale si nascondono sempre forme di sussidi in parte non sempre conciliabili con l'idea di liberalizzazione. C'è anche un riferimento per rendere comuni politiche di difesa e sicurezza, ed anche qui faccio fatica a capire quale possa essere l'effetto per una strategia di crescita. Ma soprattutto manca il riferimento alle risorse da destinare alla politica economica estera, soprattutto la politica di vicinato che per ora è stata fonte di incertezze e di timori, su cui magari si potrà discutere nella sessione seguente.

Secondo me la politica economica estera può essere uno strumento di crescita da parte dell'Unione Europea, non solo internamente, ma anche nelle aree vicine. L'Unione Europea ha fatto troppo in termini di *Institution building* e troppo poco per le infrastrutture, i corridoi, per sviluppare una politica di uso efficiente dell'energia e di migliore utilizzo di tutte le possibili sedi di creazione di energia.

Mi sembra che qui potrebbe essere un settore dove un maggiore uso delle istituzioni finanziarie che l'Unione Europea controlla direttamente o indirettamente, come la Bei o la Bers, potrebbe essere esplorato con interesse.

Concludendo, concordo sul fatto che nel prossimo periodo non c'è da attendersi grandi sviluppi economici, probabilmente fino al 2007. Questo mi fa venire in mente un'analogia che l'Italia ha già passato in un periodo non lontano, all'inizio del '96. Anche in quell'occasione c'era la prospettiva di una elezione, c'erano delle scadenze molto importanti entro due anni, fra cui quella dell'entrata o meno dell'Italia nell'Unione Europea.

Si pone oggi al cospetto del nuovo governo italiano, qualunque esso sia, la sfida di operare in tempi rapidi per elaborare, da un lato la strategia, ma anche per spiegarla nelle sedi internazionali ed europee. C'è bisogno di un impegno personale e forte del primo ministro, dei ministri chiave, delle istituzioni che ancora hanno un

peso internazionale, come la Banca d'Italia. Bisogna parlare ai governi - soprattutto a quelli della Germania e della Francia - ma parlare anche ai mercati, per convincerli che questa nuova sfida che l'Italia dopo dieci anni si ritrova, purtroppo, a dover fronteggiare nuovamente, può essere vinta.

CONCLUSIONI DI TOMMASO PADOA-SCHIOPPA

Mi pare che ci sia un largo senso di accordo sia sul fatto che è indispensabile avere alcuni elementi della politica italiana in Europa sulle questioni economiche e sociali che rimangano costanti da una legislatura all'altra - quindi dal governo di una parte politica al governo di un'altra parte politica - e anche che ci sia un largo accordo sui cinque punti della parte economica che il documento dello IAI ha individuato.

Vorrei dire che questa non è una cosa scontata. Sarebbe facile fare l'esempio della messa in discussione fatta a mezza bocca, e mai in maniera veramente deliberata, dell'ingresso e della partecipazione dell'Italia all'Euro. Farei più volentieri l'esempio più lontano che non riguarda l'Italia ma che è forse ancora più eloquente, della partecipazione della Francia al sistema monetario europeo. Io ero alla Commissione di Bruxelles nel 1981 quando ci fu un cambiamento di maggioranza in Francia. Era il primo cambiamento di maggioranza che la Francia faceva nella quinta Repubblica: stava facendo l'apprendistato della democrazia dell'alternanza, così come lo abbiamo fatto e stiamo ancora facendo noi. Ricordo una frase di Mitterand il quale disse che non aveva attaccamento religioso alla partecipazione della Francia al sistema monetario europeo. L'effetto sui mercati fu immediato, la Francia svalutò nell'82 e lo fece nuovamente in maniera pesante nell'83, però quella seconda svalutazione fu l'inizio di una svolta della politica economica francese e della politica francese tout court. Probabilmente giunto al punto di dover decidere se rimanere nel sistema monetario europeo o uscirne, un Presidente della Repubblica come Mitterand, un letterato - fortunatamente di economia non sapeva quasi nulla - prese la decisione politica giusta. Certe volte essere un tecnico è migliore ricetta per fare scelte politiche sbagliate. Capi che l'uscita della Francia dal sistema monetario europeo avrebbe significato l'uscita da una possibilità di significativa influenza sugli affari dell'Europa in genere, un indebolimento ra-

dicale della Francia in Europa. Però ci vollero due anni.

Di solito l'alternativa non è fra portare pesantemente dal campo bipartisan al campo partisan certe politiche che, in definitiva, sono imposte in larga misura dalla realtà. L'alternativa è fra conservare la continuità di certe politiche a basso costo o ad alto costo, con una fase di apprendistato lunga o breve, con una frizione molto forte tra queste realtà e l'impressione di libertà che può avere chiunque si trova all'indomani di una vittoria elettorale i vincoli che in realtà si avvertono dopo questa vittoria quando si è nell'esercizio di una responsabilità di governo.

In fondo i cinque punti che il documento presenta sono in gran parte delle prese d'atto della realtà: il patto di stabilità, l'Euro, il mercato unico, si tratta di punti di realismo, quasi di accettazione dello status quo.

Una cosa molto interessante che vorrei sottolineare è quella detta dal professor Monti, cioè il tema della continuità fra *bipartisanship* nelle politiche europee e *bipartisanship* nelle politiche interne, o nazionali. Nell'ambito della politica economica tirare la linea che separa il campo europeo dal campo nazionale è estremamente difficile, anche se non è impossibile. Mi ricordo che parlando con un presidente di regione italiano gli chiesi: ma è possibile una politica economica di una regione che promuova la competitività di quella regione rispetto ad altre regioni italiane? La risposta fu sì, mi enumerò una serie di strumenti in cui quella che stiamo descrivendo come competizione fra i paesi, fra politiche economiche nazionali, si può realizzare anche fra politiche economiche regionali all'interno di uno stesso paese.

C'è, dunque, uno spazio, perché non vi è dubbio che avere una posizione comune su certi aspetti della politica europea dell'Italia per tutto lo schieramento politico, non può non significare anche avere una posizione comune su certi aspetti delle politiche economiche nazionali. Questo punto sottolineato da Monti mi sembra essenziale.

L'altro punto che vorrei sottolineare riguarda ciò che è stato detto da Pisani-Ferry sulla necessità di compilare un elenco anche di ciò su cui non solo è accettabile, ma addirittura auspicabile che ci sia concorrenza di programmi alternativi, quindi *partisanship*. Ce lo siamo posti anche allo IAI il quesito se cercare di sviluppare il documento anche in questa direzione, ma poi ci è mancato il tempo, ma penso anche io che sia un esercizio utile. Quanto ha detto

Pisani-Ferry provando lui stesso a misurarsi con questo esercizio lungo la triade di efficienza, stabilità, equità, secondo me è interessante e dà qualche idea positiva, perché non bisogna dimenticare che se fosse bipartisan la campagna elettorale sarebbe molto noiosa, addirittura pericolosamente noiosa. Quindi è bene che ci siano anche questi elementi.

SECONDA SESSIONE

OLTRE GLI ALLARGAMENTI: PROIEZIONE INTERNAZIONALE E SICUREZZA

STEFANO SILVESTRI

Parlando di proiezione internazionale europea, di politica di sicurezza e di scelte da compiere in questo campo, bisogna iniziare da una formula: abbiamo avuto un lungo periodo in cui la politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea si è identificata con il processo di allargamento. È stata una politica che ha avuto anche grande successo, perché il processo di allargamento ha sicuramente contribuito a stabilizzare il quadro europeo, ad assicurare un obiettivo positivo per i paesi che mano a mano si aprivano alla nuova situazione internazionale e anche a stabilire un elemento di condizionalità positiva, di difesa della democrazia e dei diritti umani. Da molti di questi punti di vista l'allargamento è stato un grande processo, che però adesso è arrivato ai suoi limiti. Non sappiamo ancora bene quali siano i confini dell'Europa, la quale si guarda bene dal definirli con precisione. Da quel fattore di stabilità e di sicurezza che è stato in passato, oggi l'allargamento comincia ad essere visto da alcuni paesi addirittura come un fattore di instabilità. Soprattutto in zone come Russia e Medio-Oriente, l'allargamento viene percepito come qualcosa *open ended*, di cui non sappiamo bene quale sarà il futuro. Credo sia giunto il momento di passare dalla priorità data all'allargamento alla priorità di una vera e propria politica estera europea.

Per la prima volta questo grande corpo europeo deve agire non casualmente o *ad hoc* su singoli temi - come è avvenuto sino ad oggi - ma come un corpo unico. Deve cominciare ad avere una politica estera coerente, secondo una strategia complessa che in qualche maniera le consenta di affermare le sue priorità e di allargare la sua sfera di stabilità e di cooperazione. Quest'ultima infatti è oggi limitata essenzialmente all'interno dei confini dell'Unione, mentre è necessario espanderla al di fuori di essi senza allargare al tempo stesso l'Unione. Questa è tipicamente politica estera e proiezione.

Come arrivare a fare tutto questo non è facile, e la mancanza di un trattato costituzionale complica ulteriormente il quadro. Il fatto che il processo di allargamento si è già sostanzialmente svolto, e che il Trattato Costituzionale non sia ancora stato ratificato, ha spezzato quel collegamento che si era creato tra l'allargamento e l'approfondimento dell'Unione Europea. Tant'è vero che oggi sembra un po' teorico quanto chiede lo stesso Parlamento europeo nell'ultima mozione, pur positiva, approvata dalla Commissione Affari Costituzionali: niente più allargamenti se non ci saranno effettivi approfondimenti. Ma gli allargamenti sono già avvenuti, in realtà chi oggi è contro il Trattato Costituzionale è in molti casi è anche contro gli ultimi allargamenti.

Questa non è una posizione di forza, e anzi rischia di diventare una posizione di debolezza. Bisogna affrontare il problema di una politica estera che è resa ancora più necessaria dalle difficoltà che abbiamo sperimentato nei rapporti transatlantici. Mentre infatti un tempo questi erano un elemento di coesione dell'Unione Europea, oggi - a causa dei cambiamenti politici, dei nuovi tipi di interventi e di altri fattori - questi sono diventati uno degli elementi di maggiore divisione all'interno della stessa Europa: l'Europa si è divisa sugli atteggiamenti da prendere nei confronti degli Stati Uniti, i quali hanno trattato differentemente i diversi alleati europei a seconda delle posizioni che prendevano.

Questo è un problema complesso per l'Europa, perché io non credo che possa esistere un'Europa costruita contro gli Stati Uniti o in polemica con loro. Troppo forte è la capacità degli stessi americani di dividere gli europei e troppi interessi sarebbero contrari a questo tipo di sviluppo della situazione.

Vi è, quindi, un'esigenza di trovare un elemento di consenso infraeuropeo in politica estera, in cui c'è una condivisione delle mi-

nacce, delle percezioni delle minacce, dei rischi e delle priorità, che però ancora non si è trasformata in una vera e propria politica. Il documento Solana, approvato dal Consiglio europeo del dicembre 2003, è certamente un elemento di consenso a livello europeo, in qualche misura anche a livello atlantico, non c'è grande differenza tra quel documento e i documenti approvati in sede atlantica o dagli Stati Uniti. Non si è ancora trasformato in una effettiva strategia con i tempi, i modi, i costi, le priorità ben indicate al suo interno.

Su tutto questo credo che ci sarà l'esigenza di agire all'interno dell'Unione Europea anche per gruppi, e l'Italia avrà interesse a partecipare e ad essere membro del gruppo che più si farà carico di questa iniziativa, cioè di avere una politica estera comune. Non tutto può avvenire al di fuori delle istituzioni, anzi, anche i gruppi devono essere ricondotti all'interno delle istituzioni. Ma è essenziale per l'Italia non perdere il contatto con i paesi *willing and able*, cioè i paesi che hanno la volontà e insieme la capacità di agire. L'Italia ha spesso la volontà, non sempre la capacità, e deve comunque porsi in grado di corrispondere ad entrambe queste esigenze.

Nei quindici punti del documento dello IAI sono stati tracciati tutti questi elementi, con particolare attenzione a quelli delle capacità, che a nostro avviso sono molto importanti da sviluppare. Lo sono certamente nel campo della politica economica estera, ma anche nel campo della difesa, che oggi in Italia è particolarmente in sofferenza a causa dei forti tagli al bilancio.

Questi i punti che abbiamo sottolineato: promuovere il multilateralismo e il ruolo dell'Unione Europea, quindi non una indicazione nazionalista; riequilibrare l'allargamento dell'Unione, quindi concludere l'allargamento in corso dell'Unione verso i Balcani e verso la Turchia per evitare uno squilibrio dell'Unione a Nord-Est; aumentare la sicurezza nelle aree circostanti l'Unione; sostenere e, se del caso, specializzare in qualche misura la politica di difesa italiana sia in campo militare che in campo industriale e tecnologico; integrare sicurezza e difesa in Europa, cioè avere una politica in qualche maniera integrata in un'unica strategia di politica estera, di difesa e di sicurezza, sorpassando certe barriere che oggi rendono molto meno efficace l'azione europea in questo campo e che, comunque, sono superate di fatto dalla realtà delle crisi che andiamo ad affrontare.

VINCENZO CAMPORINI

La forza dell'Unione, si dice con un'espressione oggi di moda, sta nella sua capacità di un'azione olistica. Ma occorre avere piena consapevolezza delle implicazioni sottese da questo termine che, ricordo, "enfattizza la relazione funzionale e organica tra le parti e il tutto". Ne consegue immediatamente la basilare importanza di una reale compatibilità tra tutti i differenti fattori che concorrono a concretizzare una linea politica, sia dal punto di vista dimensionale che da quello relazionale.

In altre parole, e con concreto riferimento all'azione esterna dell'Unione, se vogliamo che questa azione abbia e mantenga un'efficacia durevole, occorre dare adeguata sostanza agli strumenti che storicamente, anche se con motivazioni totalmente condivisibili, sono stati in qualche modo trascurati. Ciò è tanto più vero in questa fase storica in cui alla politica dell'allargamento rimangono solo spazi residuali, in quanto questa non può essere credibilmente offerta come prospettiva al di là degli attuali, per quanto ingombranti, candidati.

Mi riferisco ovviamente da un lato ad una coerente e funzionale diplomazia operativa, dall'altro ad uno strumento militare come elemento idoneo a dare concretezza ad una reale determinazione e volontà di effettiva capacità di intervento.

Durante la guerra fredda lo schema di base era quello della deterrenza, cioè quello della relazione brutale tra azione e reazione, in modo da elevare a livelli totalmente ed assolutamente inaccettabili il prezzo da pagare per un qualsiasi intervento militare. Oggi, in modo del tutto diverso, nell'attuale quadro strategico di interesse dell'Unione, sembra più appropriato parlare di Induzione, grazie alla disponibilità di un arco di capacità nel più ampio spettro, disponibilità che ha bisogno di essere credibile, grazie alla sua concretezza, alla sua immediata percettibilità, ai connessi agili meccanismi decisionali e alla chiara volontà politica di farvi ricorso, ove se ne presenti la necessità.

Diventa quindi chiara l'ineluttabile esigenza di un salto quantico verso una più stretta e funzionale integrazione di tutte le risorse che i singoli membri dell'Unione possono rendere disponibili per formare uno strumento militare che, in una prospettiva ideale, non potrà più avere l'aspetto della giustapposizione di elementi che non combacino fra di loro.

Ma è altrettanto evidente che il soddisfacimento di tale requisito

presuppone non soltanto una volontà politica condivisa per un graduale, anche se parziale, trasferimento di prerogative che sono a tutt'oggi gelosamente conservate nelle fortezze nazionali, ma anche, e con elevato grado di priorità, la sostanziale armonizzazione dei livelli delle risorse, umane, intellettuali, industriali e finanziarie, che ogni singolo paese dedica oggi alle capacità militari in modo così chiaramente dissonante.

Occorre quindi affrontare in modo determinato il tema della convergenza delle politiche militari degli stati membri, convergenza che non deve e non può essere misurata solo in termini di bilancio, ma che deve assumere come parametro fondamentale il livello delle effettive capacità operative, parametro che richiede unità e strumenti di misura ben più sofisticati che la percentuale delle spese per la difesa sul Prodotto Nazionale Lordo. Ovviamente quest'ultimo elemento mantiene la sua validità come indicatore di base, grossolano, ma che non può essere trascurato ed i reggitori di questo paese dovranno fare una seria riflessione se il livello di attenzione prestato negli ultimi anni a questo vitale settore sia stato e sia adeguato non solo alle ambizioni nazionali di presenza e influenza, ma soprattutto al ruolo che l'Italia vuole giocare per la costruzione di un'Europa più sicura in un mondo migliore.

CESARE MERLINI

Una frazione del mio tempo la uso per dire innanzitutto i miei sentimenti nell'essere qui e partecipare a questo convegno per il 40° Anniversario dello IAI. Ancora una volta l'Istituto interviene con tempismo, con intelligenza e con fondamento analitico e scientifico nel dibattito politico italiano. Credo sia il suo segno distintivo e mi congratulo con la dirigenza per aver realizzato questo importante incontro in questo momento.

Il mio intervento verte su due punti: il primo si situa in verità a cavallo fra questa sessione e la sessione successiva, in quanto intende sottolineare quello che a mio avviso è il rapporto estremamente complesso esistente fra il tema dell'allargamento e il tema delle istituzioni. Con la rapida successione di due eventi come l'allargamento più grosso della storia dell'Unione Europea, quello a dieci nuovi Paesi membri, e la bocciatura in Francia e in Olanda mediante referendum di un Trattato dal nome impegnativo di Co-

stituzionale, si è rotto il meccanismo non esplicito, ma di fatto sempre esistito nella storia della Comunità e poi dell'Unione Europea, che legava fra loro la *membership*, e l'efficacia e la legittimità dell'organizzazione istituzionale.

Per uscire dall'impasse susseguente e conseguente a questa rottura sembrano esserci due linee. Una è quella della cosiddetta pausa di riflessione sulle istituzioni, mentre la macchina dell'allargamento procede, come quei muscoli del corpo che lavorano senza bisogno di essere comandati dal cervello, generando aspettative fra la gente, in particolare la gente dei Paesi candidati, e paure fra la gente, in particolare nei Paesi membri.

L'altra soluzione, che sembra emergere in particolare dall'ultima mozione del Parlamento europeo è quella di dire: fermiamo tutti gli allargamenti e vediamo di riprendere il discorso delle istituzioni. Ora, uno stop a nuove adesioni non sblocca di per sé le istituzioni a Venticinque, che già operano con grande difficoltà: e invece blocca uno strumento dell'Unione Europea per esercitare un ruolo stabilizzante sul piano internazionale. In terzo luogo, come evidenzia il documento dello IAI, danneggia l'Italia perché ferma quegli allargamenti che sono più di suo interesse, quelli a sud, riguardanti la Turchia e i Balcani.

D'altra parte sia un processo come quello riguardante la Turchia, sia un'ipotesi, come quella di una futura adesione di paesi balcanici, recano con sé significative complessità e difficoltà, che hanno impatti negativi sulle percezioni della popolazione europea, dandole la sensazione di far parte di un corpo che non ha un perimetro.

A mio avviso la combinazione ideale fra le due diverse linee consiste nel non fermare l'allargamento, pur nel rispetto di condizioni rigorose, e nello stesso tempo nel procedere con l'avanzamento a gruppi ristretti. Quando parlo di gruppi ristretti mi riferisco a Gruppi ad integrazione avanzata, non a "cooperazioni rafforzate", né direttori. L'esempio prioritario è quello che fa anche il documento IAI, cioè l'Euro-gruppo, che è un circolo di partecipanti, di membri dell'Unione che ha al suo interno già degli elementi federali, come la moneta e la Banca Centrale Europea.

L'altro gruppo sul quale bisognerebbe svolgere un'attenta riflessione – e che forse non è fatta abbastanza nel documento – è quello della giustizia, gli affari interni, la sicurezza interna, diciamo Schengen, che tra l'altro ha una composizione non molto lontana da quella dell'Eurogruppo.

La realizzazione di Gruppi ad integrazione avanzata e la ripresa delle ratifiche del Trattato Costituzionale non sono processi alternativi o da seguire con una successione di tempi: sono due processi paralleli, in grado anzi di rafforzarsi reciprocamente.

Il mio secondo punto riguarda il rapporto con gli Stati Uniti, capitolo cruciale della politica estera comune dell'Unione Europea. Anche se, a differenza dell'Europa, negli Stati Uniti l'economia tira, la situazione politica a Washington manifesta sintomi di crisi. L'Amministrazione è in difficoltà; il meccanismo democratico e istituzionale presenta delle patologie, come lo strapotere dell'Esecutivo, la debolezza dei partiti rispetto ai gruppi di pressione o l'emergere di 30.000 lobbisti che usano spesso la corruzione.

Di fronte a questa situazione negli Stati Uniti ci sono tre scenari possibili.

In prima ipotesi, un lungo periodo durante il quale il presidente degli Stati Uniti è – come si dice nel linguaggio politico americano – un *lame-duck president*: per arrivare fino alle prossime elezioni presidenziali, sono tre anni, un lungo percorso per un'anatra zoppa.

La seconda ipotesi, suggerita da diversi osservatori e commentatori, è che si realizzi un riorientamento e un rimpasto nell'Amministrazione tale da portare la politica estera americana su posizioni meno ideologiche e più aperte al multilateralismo e alla cooperazione con gli alleati.

La terza ipotesi è che, al contrario, ci siano delle iniziative da parte della presidenza volte a ristabilire l'immagine del *war president*, l'ipotesi di iniziative di rottura.

Ritengo che questi diversi scenari ci impongano delle scelte che vanno affrontate subito. Evidentemente le prime due offrono all'Europa degli spazi di influenza, anche se differenziati tra l'una ipotesi e l'altra: la terza rischia di essere di nuovo divisiva per gli europei e questi si dovrebbero preparare a questa eventualità, forse definendo anche loro una *preventive strategy*.

ALESSANDRO MINUTO RIZZO

Sono molto preoccupato all'idea di dovere in pochi minuti, dopo un panel così importante come quello precedente, entrare in questioni di dettaglio sulla politica estera e la sicurezza, ma ci proverò seguendo una pista diversa da quella fin qui coperta da Stefano Silvestri e da altri perché credo che il percorso delle istituzioni eu-

ropee sia interessante, importante, ma non esaurisce quello che io direi dell'Europa nel mondo, come si presenta, cosa può fare, etc. Ci sono molte altre cose da vedere, le percezioni della società europea, il valore aggiunto dell'Europa stessa, la visione della sicurezza, la visione delle minacce, i valori che si vogliono difendere nel mondo, ecc.

Per cui dobbiamo usare un approccio non descrittivo, ma piuttosto critico e analitico, interrogativo se possibile. Una base di partenza per parlare della sicurezza è quella certamente del post 11 settembre, quindi della globalizzazione; le interconnessioni stanno crescendo, ed è sotto gli occhi di tutti, l'ultimo libro di Tom Friedman in libreria, secondo cui il mondo è piatto. Forse non lo è completamente, ma certamente il simbolismo è molto forte.

C'è una percezione, almeno dalla mia esperienza personale in giro per il mondo, che la globalizzazione sia un fenomeno inevitabile e progressivo, ma questo crea una grande preoccupazione senza eccezioni, dalla più grande potenza all'ultima. Quindi un fenomeno molto complesso e difficile da gestire e forse queste cose stanno andando avanti in maniera un po' troppo veloce per l'evoluzione della società umana, come noi siamo abituati a vederla. Per cui c'è una difficoltà addizionale nella gestione che ha la comunità internazionale su questi problemi della sicurezza.

Resta il fatto che la complessità, di cui sto parlando adesso, può distruggere completamente il sistema multilaterale uscito dalla seconda guerra mondiale che sappiamo essere logorato, ma che non dobbiamo mai dimenticare, è quello che ha assicurato un equilibrio nel mondo ed è anche quello che ha assicurato la prosperità del nostro continente. Quindi dobbiamo cercare di rafforzarlo dove necessario e di non abbandonarlo.

Le organizzazioni di riferimento nell'ambito della sicurezza e della politica estera sono chiaramente l'Unione Europea, l'Alleanza Atlantica e le Nazioni Unite. Tutti e tre stanno attraversando un processo di trasformazione che ero pronto a spiegarvi, ma che per ragioni di tempo forse è meglio saltare.

C'è comunque una corrente di pensiero in Europa, secondo cui il nostro continente in realtà non ha minacce dirette da fronteggiare, non considera la sicurezza una priorità, e comunque preferisce un approccio consensuale ad un approccio proattivo. Questo è in parte comprensibile perché se guardiamo la storia vediamo

che quello che succedeva nel resto del mondo era funzione della politica estera delle potenze europee, o in senso coloniale o nel senso di interessi commerciali. Quindi il ritiro dell'Europa dal resto del mondo è un fenomeno recente che data dopo la seconda guerra mondiale.

Siamo quindi di fronte ad una situazione nuova, ma la mia tesi, peraltro credo condivisa da molti, è che vi sia un interesse dell'Europa ad interessarsi di più a quello che succede nel resto del mondo, perché le conseguenze di quello che avviene altrove possono avere ripercussioni molto dirette sul nostro continente e sulla stessa nostra vita.

L'anno scorso mentre ero nell'Oman per la mia organizzazione, il Ministro degli Esteri omanita mi disse che quasi tutto il petrolio che attraversa il Golfo Persico passa in acque territoriali omanite, cosa che non sapevo. Per cui, mi diceva, un incidente o un attentato terroristico può far raddoppiare il prezzo del petrolio nel mondo in poche ore per qualcosa che succede anche casualmente sotto le coste aride dell'Oman.

L'Afghanistan era diventata terra di nessuno, un rifugio per terroristi, estremisti religiosi e signori della guerra, ed è bene ricordare che l'80% dell'eroina consumata in Europa proviene dall'Afghanistan. Per cui abbiamo un interesse ad occuparci di queste cose, e non è vero che sono molto lontane da noi, sono problemi che invece possono avere un'influenza molto importante sulla nostra vita di europei.

Ma credo che, malgrado tutto, il peso europeo nel mondo sia attualmente piuttosto limitato, da una parte, se vogliamo ridurre l'analisi, non ci sono i numeri dal punto di vista militare, parlo di Europa in generale, con i bilanci in costante diminuzione. Dall'altra vi è una certa reticenza ad intervenire per cambiare lo status quo. In questo mondo che è in grande movimento vi è chiaramente un'unica grande potenza in termini militari, economici e politici e sono gli Stati Uniti che restano un partner indispensabile sia oggi che nel futuro prevedibile.

L'altra grande potenza emergente come sappiamo è la Cina, ma l'India e Pakistan sono potenze nucleari, e non vanno assolutamente sottovalutate; la Russia ancora oggi ha alcune migliaia di missili a testata nucleare; il mondo realmente è un po' più complesso di come molti credono.

Le istituzioni europee hanno fatto effettivamente dei progressi

negli ultimi anni, sono state create delle strutture a Bruxelles e l'Unione Europea gestisce attualmente una operazione in Bosnia. Credo però che l'Unione debba pesare bene le sue ambizioni per il futuro e che vi siano alcuni chiarimenti da effettuare nei confronti dell'opinione pubblica interna. In effetti mi sembra perlo meno un po' contraddittorio, da una parte desiderare una politica estera e di difesa più coesa se, nello stesso tempo, nei medesimi paesi si riducono i bilanci della difesa, i bilanci degli esteri e perfino i bilanci delle organizzazioni internazionali di riferimento. È giusto, quindi, avere una politica estera e di difesa, ma bisogna spiegare bene il perché e sopportarne i costi.

Faccio un altro esempio, dopo la seconda guerra mondiale l'Europa ha affidato agli Stati Uniti, la propria protezione materiale e quella dei suoi interessi strategici, e quindi bisogna spiegare loro che l'evoluzione delle istituzioni europee è una cosa normale, naturale, ma che questo non avviene in funzione antiamericana. Può sembrare ovvio, ma è una cosa che va detta perché ci possono essere delle incomprensioni al riguardo.

I paesi europei fanno bene a voler dare a Javier Solana più poteri, però se questa è l'intenzione deve essere fatto seriamente, quindi bisogna essere in primo luogo disposti a prendere responsabilità dirette nella gestione delle crisi; in secondo luogo essere più seri nel potenziare le "capacità", militari, ed affrontarne le spese.

Proclamare indipendenza ed unità sono, quindi, delle cose buone, però devono esserci le condizioni per poterlo fare, altrimenti non si ha il peso che si vorrebbe avere nel mondo, e nel frattempo si possono perdere gli alleati tradizionali.

Ho cercato di parlare di Europa, ma per le funzioni che ricopro adesso, vorrei dire che l'Alleanza Atlantica è ancora oggi responsabile, da un punto di vista giuridico, per la politica di difesa collettiva europea. Gli esperti sanno bene che parlo dell'art. 5 del Trattato Fondatore della Nato, i compiti dell'Unione Europea vanno progressivamente aumentati, ma sono limitati alle cosiddette operazioni di *peace-keeping*, cioè le operazioni di mantenimento della pace.

Inoltre dobbiamo ricordare che l'Alleanza Atlantica contribuisce ad avanzare gli interessi europei nel resto del mondo a causa della sua composizione; se noi ci muoviamo – cosa che io faccio per mestiere – nel mondo arabo, per esempio, o anche nell'Asia orientale, il fatto che ci sia una organizzazione internazionale che com-

prende gli Stati Uniti, il Canada e i Paesi europei, è una cosa molto apprezzata perché tutti capiscono che c'è una sintesi ottimale di capacità che si viene a organizzare, perché c'è la forza da una parte, la saggezza e mille elementi dall'altra. C'è interesse in giro per il mondo a che queste funzioni bene e tutti capiscono che Europa e Nord America insieme costituiscono un *"winning ticket"*, una combinazione vincente.

Vorrei chiudere dicendo due parole sull'Italia, perché non è stato detto da nessuno fino adesso, non so se poi altri lo faranno, ma credo sia indispensabile accennarne, visto che siamo italiani, e l'Istituto Affari Internazionali è a Roma.

L'Italia negli ultimi dieci anni sta svolgendo molto bene i suoi compiti ed esercita le responsabilità italiane. In questo momento ha il comando di tutte le operazioni Nato, compresa l'operazione dell'Unione Europea in Bosnia, cosa che quasi nessuno sa, ma secondo me dovrebbe essere motivo di orgoglio, perché poi le dichiarazioni di principio sono una cosa, ma i fatti sono un'altra e pesano più delle parole.

Questa non è una cosa sola degli ultimi due o tre anni, ma risale almeno ad un decennio, diciamo che dall'intervento in Bosnia nel '94-95 l'Italia dimostra una grande sensibilità ed è estremamente apprezzata nel resto del mondo. È una cosa che i militari conoscono bene, ma che la componente politica dovrebbe mettere più in rilievo. Credo che anche l'Istituto Affari Internazionali potrebbe forse dedicare attenzione a questo tema.

THIERRY DE MONTBRIAL

Sono lieto di essere qui perché abbiamo alle nostre spalle circa 30 anni di collaborazione e di amicizia con l'Istituto Affari Internazionali. Ho molto apprezzato il documento che è stato presentato per questa conferenza e lo sottoscrivo interamente.

Stiamo parlando delle politiche internazionali dell'Unione Europea. Lo studio della storia e delle scienze politiche ci insegna che esiste un rapporto dialettico tra politiche interne e politiche esterne.

È sempre stato così, anche per i regimi non democratici. Uno dei primi a scrivere su queste questioni fu Alexis de Tocqueville, ed il problema è, ancora oggi, strettamente correlato all'identità dell'unità politica in questione.

Il problema che affrontiamo oggi nell'Unione Europea è legato al-

la debolezza della nostra identità comune. Se l'identità è debole e gli aspetti interni lo sono altrettanto, come potremmo dotarci di una politica estera forte? Questo è un problema centrale, poiché l'Unione Europea è un'unità politica in fase di costruzione e non costituisce ancora un'unità politica. Quando dico questo non penso allo stato nazione, perché ciò che stiamo cercando di ottenere è una nuova tipologia di unità politica, una realtà che non ha precedenti nella storia.

Ma per creare un'unità politica è necessaria una struttura: essendo io un matematico mi esprimo in termini matematici. Si tratta di una struttura basata su due aspetti. Uno è la cultura comune e il secondo è l'organizzazione comune. Una cultura che definisce l'unità delle identità delle singole unità, e l'organizzazione che di norma è quella dello stato, nel senso più classico.

L'organizzazione comune è esattamente ciò che abbiamo tentato di ottenere con il trattato costituzionale, che purtroppo finora non ha funzionato.

Pertanto oggi registriamo elementi di indebolimento in relazione ai due lati di questa struttura. La nostra cultura è debole e non basta sostenere che la diversità sia alla base della nostra unità. Ma è debole anche l'organizzazione, come è evidenziato dall'Articolo 1 del progetto del Trattato Costituzionale, che dice che la partecipazione all'Unione Europea è aperta a tutti gli stati europei che soddisfano i cosiddetti Criteri di Copenhagen. Il problema è che non esiste una definizione di "Stato Europeo".

Il problema quindi è legato al fatto che l'Europa è un oggetto poco definito sul piano geografico, storico e culturale.

Questa ambiguità di fondo comporta evidentemente una conseguenza: uno degli aspetti più importanti dell'identità, e cioè i confini, non risulta definito, e da questo derivano le difficoltà legate alle procedure di ampliamento. Il problema va al di là di quello della Turchia, e per nostra fortuna la Russia non fa parte di questo processo. Ma basti pensare alla crisi che si determinerebbe se la Russia dovesse diventare un candidato ufficiale, per non parlare poi del caso dell'Ucraina.

Il problema è legato al fatto che dato che la nostra identità è debole, il concetto di interesse comune è altrettanto debole. Ma se l'interesse comune di una unità poco definita è anch'esso poco definito, come possiamo mettere a punto una politica estera e una politica di difesa comuni?

Si potrebbe far riferimento, ad esempio, alla recente questione della Russia e delle politiche energetiche, alla questione dei gasdotti sotto il Mar Baltico e stabilire quale sia l'interesse comune europeo in relazione a questa questione. Oppure, questione completamente diversa, come dovremmo reagire quando gli Stati Uniti si imbarcano in politiche che alcuni di noi hanno ritenuto errate come è stato il caso dell'avventura irachena. Naturalmente saremo d'accordo sul fatto che dobbiamo restare vicini agli Stati Uniti per numerose ragioni, ma questo non definisce la nostra identità, soprattutto quando gli Stati Uniti continuano a commettere errori.

Un'altra conseguenza di ciò che ho esposto è anche il fatto che allo stato attuale la Ue è troppo debole per poter realizzare un arbitrato. Nell'ambito dei negoziati commerciali gli Stati Uniti hanno la possibilità di individuare un *trade-off* tra questioni commerciali e, ad esempio, questioni di sicurezza, ed essi mettono sempre in pratica questa procedura, anche con l'America Latina.

Nel caso dell'Unione Europea, invece, non abbiamo alcuna possibilità di individuare un *trade-off* tra questioni commerciali e non ed i processi decisionale in materia commerciale rimangono a tutt'oggi molto macchinosi.

A mio parere sarebbe troppo ingenuo immaginare che nel futuro prossimo vi sarà una politica comune in materia commerciale e di difesa, poiché sono processi che richiedono generazioni. Ciò che abbiamo ottenuto in circa due generazioni per il processo di costruzione europeo è notevole, ma a mio avviso ci vorranno altre due generazioni per ottenere una politica comune in materia commerciale e di difesa.

Oggi possiamo, e in certa misura lo abbiamo già fatto, ridurre la distanza da questo obiettivo. Possiamo coordinare le nostre dichiarazioni in modo migliore e possiamo tentare di essere più coerenti nell'ambito delle negoziazioni multilaterali. Ma ciononostante dobbiamo ricordare che il rafforzamento della nostra identità e di una politica comune in materia commerciale e di difesa sono processi che dovranno svilupparsi parallelamente ancora per molti anni.

FERDINANDO NELLI FEROCI

Partendo dal presupposto che ovviamente io non posso che concordare con questo documento, a cui sia pure marginalmente ho

partecipato, mi limiterò a qualche osservazione a completamento delle proposte che ci fa lo IAI.

La prima osservazione ha a che vedere con l'allargamento. Sono convinto che sia un interesse prioritario dell'Italia che il processo prosegua e che si riequilibri in una direzione più compatibile e coerente con i nostri interessi nazionali. Vorrei soltanto attirare l'attenzione sul fatto che l'esito di questo processo non può più essere dato per scontato come un anno fa. Siamo in presenza di un fenomeno evidente di "*enlargement fatigue*". Si tratta di una situazione che si è venuta a sviluppare in questi ultimi mesi, e che non potrà essere ignorata da chi consideri necessario mantenere e rispettare gli impegni che abbiamo collettivamente assunto in materia di allargamento.

Ritengo pertanto che sia essenziale impegnarsi a fondo su due linee di azione contestuali: a) rispettare scrupolosamente il principio di condizionalità, esigendo dai Paesi candidati impegni concreti e verificabili in materia di rispetto dell'"acquis" comunitario; b) operare nel senso di una più efficace mobilitazione delle opinioni pubbliche nazionali a sostegno del processo di allargamento. Sarà altrettanto importante che il processo si sviluppi in parallelo e, se possibile, sia preceduto da due riforme: la riforma delle Istituzioni dell'Unione e la riforma delle maggiori politiche comuni. Quanto alla riforma delle Istituzioni, non entro nel dettaglio perché domani tutta la sessione sarà dedicata all'argomento. Ma non c'è dubbio che l'ipotesi di affrontare la fase successiva dell'allargamento, per intenderci quella destinata a coinvolgere i Balcani occidentali e la Turchia, senza una previa riforma istituzionale rischiamo di introdurre un elemento di ingestibilità del processo.

Ma altrettanto importante, e questo argomento non è stato ancora sufficientemente sviluppato, è che i nuovi allargamenti siano preceduti da riforme sostanziali delle maggiori politiche comuni, soprattutto delle maggiori politiche comuni di spesa. Nella sessione precedente è stato citato il problema della riforma del bilancio dell'Unione. La prospettiva di nuovi allargamenti deve essere una spinta ulteriore ad una riforma sostanziale, incisiva delle maggiori politiche comuni di spesa.

Il secondo tema su cui volevo formulare brevissime osservazioni è direttamente collegato a questo; e riguarda ancora una volta quello che io ritengo essere un interesse prioritario per l'Italia. Si tratta

dell'azione che dovremmo, come Italia e come Europa, continuare a condurre nei Balcani occidentali. Lo dico perché il 2006 si presenta come un anno, non voglio dire decisivo, ma che presenta fortissimi elementi di criticità in quella regione. È partito il negoziato sullo status finale nel Kosovo; siamo in presenza di una prospettiva a breve termine di un referendum sull'indipendenza del Montenegro; sono eventi che potrebbero avere effetti dirompenti sulle condizioni di stabilità in quella regione. L'Unione si era data una strategia a Salonicco che prevedeva la prospettiva europea per i Paesi della regione, accompagnata da una serie di rigorose condizionalità sotto forma di impegni da chiedere ai Paesi di quell'area. Anche in questo contesto credo spetterà ad un Paese come l'Italia svolgere un ruolo di forte iniziativa a sostegno della strategia di Salonicco, perché si osserva con frequenza crescente un calare di interesse in Europa nei confronti dei Balcani occidentali.

Sempre riferendomi alla successione dei punti che ci propone Stefano Silvestri nel documento, passerei ad alcune osservazioni sulla politica di vicinato. Ancora una volta si tratta di una politica di vitale interesse per un paese come l'Italia che è immerso nel Mediterraneo. Ma dobbiamo essere consapevoli che, a meno di un forte impegno, questa politica rischia di rimanere senza risultati e senza conseguenze. È una politica che i vicini ad Est giudicano inadeguata e insufficiente, essendo per quei Paesi l'obiettivo principale quello di una piena adesione all'Unione; e che a Sud, parlo cioè dei Paesi sulla sponda Sud del Mediterraneo, è considerata troppo invasiva e non sufficientemente caratterizzata dal principio della "co-ownership". Per di più la politica di vicinato è caratterizzata da due limiti sostanziali. Il primo riguarda il profilo degli incentivi, perché dobbiamo essere consapevoli del fatto che, se non siamo in grado di offrire un incentivo consistente, essendo stata finora l'incentivo più efficace la prospettiva di adesione, è molto difficile essere convincenti nel chiedere comportamenti virtuosi a questi Paesi. L'altro limite è quello citato da Saccomanni, e riguarda le risorse finanziarie a disposizione, che rischiano effettivamente di essere insufficienti rispetto alle aspettative e ai costi di un programma efficace di cooperazione. Quindi anche in questo settore, ritengo che sia essenziale il massimo impegno da parte di un Paese come l'Italia.

Ultima osservazione. È un aspetto che probabilmente verrà affrontato domani, e che ha a che vedere con il rischio dei "direttori". Malgrado l'apparente indivisibilità della politica estera, essa è

il terreno di elezione per iniziative di gruppi di avanguardia. E lo è per vari motivi. Perché a Venticinque il meccanismo decisionale si è appesantito; perché a Venticinque gli interessi si sono frammentati. I Paesi che effettivamente continuano a mantenere interessi globali sono rimasti relativamente pochi, con il risultato che abbiamo assistito e continuiamo ad assistere quasi quotidianamente al proliferare di iniziative in gruppi ristretti, gruppi di contatto, gruppi pionieri. Il caso del negoziato con l'Iran sulla questione nucleare è il più emblematico, ma non è l'unico.

Personalmente credo che una forma di gestione della politica estera comune di questo tipo sarà inevitabile nel breve-medio periodo. Una situazione di questo genere crea effettivamente un problema reale, per Paese "di soglia" come l'Italia. A quali condizioni potremmo noi chiedere ed ottenere di essere ascoltati e di essere coinvolti nei gruppi ristretti? Credo che in larga misura tutto questo richieda una maggiore credibilità del sistema-Paese, un forte impegno sulle risorse, umane e finanziarie, una nostra accresciuta capacità di partecipazione alle operazioni di *crisis management* e, se possibile, una maggiore condivisione, sul piano interno, delle grandi opzioni di politica estera.

GIAN LUIGI TOSATO

Avendo partecipato al comitato scientifico e collaborato con Tommaso Padoa-Schioppa, ovviamente condivido il documento di base preparato per il convegno. Per parte mia vorrei portare qui una preoccupazione, quella sull'atteggiamento delle istituzioni europee in questo momento, in particolare delle istituzioni che più si caratterizzano per essere europee, cioè il Parlamento europeo e la Commissione.

Il Parlamento europeo ha terminato la settimana scorsa una discussione sul Trattato Costituzionale, approvando a larga maggioranza un documento in cui si dice che bisogna andare avanti con le procedure di ratifica: fin qui tutto bene. Nello stesso documento, però, ci sono tre posizioni che lasciano perplessi: la prima in materia di allargamento; la seconda sui gruppi ristretti; la terza sull'anticipazione selettiva di alcune norme del Trattato Costituzionale. In tutti e tre i casi, per il Parlamento sarebbe preferibile non fare nulla in attesa dell'entrata in vigore del Trattato Costituzionale; qualsiasi iniziativa potrebbe mettere a rischio il conseguimento.

mento di questo obiettivo. Non voglio ripetere cose che ha detto molto bene Cesare Merlini, ma sono convinto che le cose non stanno così, che è vero anzi il contrario: le procedure di ratifica devono andare avanti, ma anche le altre iniziative. Del resto, in punto di fatto, gruppi ristretti continuano a formarsi su alcune questioni, come avviene in materia di immigrazione, con il famoso Trattato di Prum; e alcune previsioni del Trattato Costituzionale sono state già attuate, come nel caso dell'Agenzia di difesa, mentre altre potrebbero seguire (ad esempio la costituzione di un servizio diplomatico europeo). Né si vede perché sviluppi del genere dovrebbero ostacolare il buon fine del Trattato Costituzionale. Tanto più c'è da preoccuparsi perché nel contempo, pur ribadendosi che bisogna andare avanti con il Trattato Costituzionale, si è spostato nel tempo il periodo di riflessione. Nel Consiglio europeo del giugno del 2005 si era parlato di una riflessione che sarebbe durata fino al 2006; adesso si prospetta una riflessione che si estende fino al 2009. Quindi si prospetta un periodo di riflessione assai lungo che rischia di essere, nel contempo, un periodo di grande immobilismo e di assenza di iniziative. Questo non è assolutamente positivo: non lo è per l'Europa perché in una situazione di immobilismo rischia di aumentare la tendenza a far carico alle istituzioni europee di risultati negativi di cui non sono esse responsabili, ma i governi nazionali. È quanto avviene per la famosa Agenda di Lisbona. Certamente non è positivo per l'Italia, per la quale l'aggancio europeo è stato sempre uno stimolo insostituibile. Sembra dunque opportuno inviare un messaggio alle istituzioni europee affinché assumano un ruolo più propulsivo ed alla politica italiana perché non perda di vista che il disegno europeo continua ad essere essenziale per il nostro paese.

CONCLUSIONI DI STEFANO SILVESTRI

Tutte le osservazioni erano interessanti ed il dibattito avrebbe certamente meritato più tempo e possibilità. Il rapporto stretto che vi è tra istituzioni politiche e risorse va affrontato nel suo complesso, e pone un problema politico generale di consenso e, come ha detto De Montbrial, di identità. I due termini sono abbastanza intercambiabili in questa chiave, ed il problema non è stato tuttora risolto. Ciò non significa, tuttavia, che dobbiamo soffermarci nell'attesa di tempi migliori.

Mentre il generale Camporini tracciava il suo modello massimo di collaborazione europea nel campo della difesa e della sicurezza, pensavo: immaginiamoci quando ad un certo punto di questo modello massimo dovessimo arrivare a discutere fino in fondo, discuteremmo di piccole cose, come per esempio la questione nucleare e la questione del deterrente nucleare. Molto interessante l'apertura che ha fatto per la seconda volta Chirac sulla questione di un possibile allargamento o concertazione della dissuasione nucleare francese. Vedremo se questo sarà possibile, però mi domandavo: questo tipo di accordo la Francia e l'Inghilterra potrebbero davvero raggiungerlo? Per il momento no, perché l'Inghilterra ha determinati limiti legati al suo tipo di accordo con gli Stati Uniti. Naturalmente niente è immutabile, ma varrebbe la pena di affrontare subito, sin dall'inizio, un dibattito così difficile? Non è meglio procedere per gradi, se possibile?

L'esperienza che abbiamo avuto nel processo di costruzione della politica di difesa e di sicurezza europea credo sia stata proprio di tipo graduale: cominciamo con qualche cosa di possibile. Poi abbiamo scoperto che questo qualche cosa di possibile era molto più ampio e molto più importante di quello che ci si aspettava.

Su questo si è potuto costruire di più e si è potuti andare avanti. In altri momenti questo è più difficile: la politica estera pone più immediatamente delle problematiche politiche che la politica di sicurezza e difesa in un certo senso maschera, perché ha un maggiore elemento di tecnicità che limita le opzioni, quindi permette di superare certi ostacoli politici. Però la politica estera sicuramente ha dimostrato la possibilità di andare avanti per gradi, purché vi sia la consapevolezza della necessità di ricondurre poi questi gradi a quell'elemento di consenso interno complessivo dei paesi, che permette di mantenere la solidarietà, quindi l'impegno nel lungo termine, ai paesi coinvolti. A tutti i paesi? Ad un gruppo di paesi? Fino ad ora, nei fatti, tutti i paesi hanno applaudito e un gruppo di paesi ha agito, perché dovrebbe essere negativo istituzionalizzare un po' di più questa realtà?

OLTRE IL NO FRANCESE E OLANDESE: LA RIFORMA ISTITUZIONALE

ETTORE GRECO

Vorrei in premessa ricordare che negli ultimi anni lo IAI ha seguito con costanza e continuità la problematica della riforma dei trattati e in particolare della riforma delle istituzioni e del collegamento tra il processo di allargamento e quello di integrazione. Abbiamo cercato di farlo non limitandoci ad affrontare gli immediati problemi di attualità, ma, facendo uno sforzo, anche di esaminare le prospettive di più lungo periodo, sulla base dell'elaborazione di scenari che hanno poi sempre messo capo a proposte e suggerimenti politici, com'è nella tradizione dell'Istituto.

Lo scenario della crisi è stato da noi sempre preso in seria considerazione e se altri sono stati colti di sorpresa dalla crisi, questo non è stato certo il nostro caso. Mi piace ricordare che già nel 2003, alla vigilia nel periodo di Presidenza italiana dell'Unione ed in vista della Conferenza Intergovernativa, abbiamo presentato, in una riunione organizzata in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, un documento nel quale, fra le altre proposte e suggerimenti, ponevamo l'accento sulla necessità di rivedere la procedura di ratifica delle modifiche dei trattati dato il suo carattere sempre più anacronistico.

In un secondo documento, pubblicato prima dell'avvio concreto del processo di ratifica, abbiamo poi esaminato i possibili strumenti giu-

ridici e le strategie politiche con cui sarebbe stato possibile affrontare un'eventuale mancata ratifica del trattato in uno o più paesi.

Infine, in un altro documento pubblicato prima del referendum francese e olandese, abbiamo illustrato le ragioni per le quali a nostro avviso era necessario - in caso di un no francese o olandese - continuare comunque con il processo di ratifica negli altri paesi.

In un certo senso credo che il documento che presentiamo oggi, soprattutto nella parte che riguarda le questioni istituzionali, si collochi nel solco di questo sforzo di analisi e di elaborazione di proposte e riprenda - arricchendole e aggiornandole alla luce degli sviluppi più recenti - alcune delle tesi di fondo che abbiamo elaborato negli ultimi anni.

Nel documento innanzitutto si prende nettamente posizione a favore di una continuazione, o meglio di una ripresa, del processo di ratifica del trattato costituzionale. A sostegno di questa posizione vengono presentate una serie di argomentazioni che prendono in considerazione da un lato gli interessi dell'Unione Europea, dall'altra più specificatamente quelli dell'Italia.

In estrema sintesi, è difficile negare l'inadeguatezza dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione. Esso non solo non costituisce una solida base per lo sviluppo del processo di integrazione, ma può creare anche problemi più immediati di funzionalità dell'Unione. È molto improbabile che l'Europa ampliata e che vuole ulteriormente allargarsi possa funzionare efficacemente sulla base del trattato di Nizza e senza un'incisiva riforma istituzionale. È opportuno sottolineare la necessità che venga ristabilito il nesso funzionale tra allargamento e approfondimento, poiché è evidente che quest'ultimo è necessario e costituisce oggi - ancor più di ieri - un presupposto indispensabile per lo sviluppo dell'integrazione e dell'allargamento stesso.

Il documento sottolinea in particolare il fatto che quella che oggi va sotto il nome di "capacità di assorbimento" sia diventata sempre più importante per la strategia di allargamento dell'Unione e sia destinata sempre più a costituire il centro dei dibattiti all'interno dell'Unione. Appare del tutto contraddittoria la posizione di quanti oggi auspicano un allargamento ampio ed eventualmente anche rapido e allo stesso tempo insistono che si accantoni o si rimandi *sine die* la riforma istituzionale.

C'è però, va sottolineato, chi mette in guardia contro i rischi che sarebbero insiti in una strategia di rilancio delle riforme. In un re-

cente editoriale il settimanale *The Economist* sottolinea il rischio di provocare una spaccatura tra i paesi che vogliono il trattato e quelli che non lo vogliono, con la possibile conseguenza anche di turbare e disorientare ulteriormente gli elettori. Secondo *The Economist* c'è il rischio che "l'impulso integrazionista", come lo chiama il settimanale, induca a trascurare elementari regole di prudenza.

Naturalmente questa obiezione va tenuta nel debito conto. È evidente che la ripresa del confronto sulla riforma dei trattati provocherà tensioni. Nella storia dell'Unione i passi avanti sostanziali sono stati sempre preceduti da fasi di confronto politico anche aspro e acceso tra i governi. Ma il punto decisivo che noi sottolineiamo nel documento è che non si possono sottovalutare le difficoltà crescenti in cui l'Unione si troverà nei prossimi anni, anche nei rapporti con l'opinione pubblica, se non si realizzerà la riforma. Va da sé che ogni iniziativa volta a riaprire una questione controversa comporta rischi, ma particolarmente in questo caso e per le ragioni che dicevo prima, lasciare la questione in sospeso espone a rischi anche maggiori. C'è il rischio che lo stallo si traduca in un arretramento o in una paralisi. Quindi, rovesciando la tesi dell'*Economist*, si può affermare che proprio ragioni di prudenza, di una prudenza che si coniughi con la lungimiranza, inducano a ritenere necessario il rilancio del processo di riforma.

L'Italia ha poi, secondo noi, un interesse molto preciso a che si realizzi la riforma delle istituzioni. In primo luogo l'Italia è interessata ad una serie di politiche comuni - dalla politica estera a quella dell'immigrazione agli affari interni - che potranno svilupparsi evidentemente solo a condizione che si realizzi un rafforzamento istituzionale.

In secondo luogo, allontanando il rischio della paralisi decisionale, un rafforzamento istituzionale renderebbe meno possibile o necessaria la formazione di assi preferenziali o direttori da cui l'Italia, come è accaduto anche di recente, può ritrovarsi esclusa.

In terzo luogo, per le ragioni che ho sottolineato prima, per essere credibile una politica di sostegno all'allargamento, quale quella che si è venuta consolidando in Italia gradualmente, deve accompagnarsi ad un parallelo impegno per la riforma dell'Unione.

Infine, ma questo non è il punto meno importante, continua ad esserci in Italia un vasto accordo sulla necessità di un rafforzamento delle istituzioni dell'Unione, che si è espresso tra l'altro nelle posizioni dei membri italiani alla convenzione, ma anche e soprattutto

nella vasta maggioranza bipartisan che ha approvato il trattato nelle due Camere. E in questo senso è indubbio che uno dei maggiori punti di forza per la proiezione europea e internazionale dell'Italia è proprio questo sostegno ampio alla prospettiva di un'Unione più forte, e questo a nostro avviso potrà e dovrà essere valorizzato nella prossima legislatura. Naturalmente il rilancio di una strategia di riforma pone una serie di problemi non trascurabili, e rimando al documento per una disamina di questi problemi.

Tre punti, in estrema sintesi, vorrei sottolineare. Al contrario di quanto asserito nella recente risoluzione del Parlamento europeo, noi siamo convinti, con le dovute cautele, che la creazione e il consolidamento di gruppi di avanguardia all'interno, ma anche all'esterno del contesto Ue, possa dare un impulso importante non solo al processo di integrazione, ma anche allo stesso processo di riforma.

In secondo luogo, senza una strategia di alleanza non si potrà andare avanti e non si potrà promuovere questo processo. Noi ci esprimiamo pertanto a favore innanzitutto di iniziative comuni tra i paesi che hanno ratificato il trattato, in particolare di una convergenza del nostro paese con la Germania che ha ribadito di recente l'impegno a ridare impulso al processo di riforma.

Infine è importante, come sempre, fissare un orizzonte temporale: è sempre stato così nella storia dell'Unione e noi riteniamo che per il completamento del processo di riforma la data del 2009 e in particolare delle prossime elezioni del Parlamento europeo sia insieme realistica e particolarmente indicata in vista della realizzazione di una consultazione popolare che abbia questa volta anche carattere paneuropeo.

LAMBERTO DINI

L'Europa attende un segnale forte per uscire dalla crisi che l'ha portata sull'orlo della dissoluzione, con le divisioni in politica estera, il rigetto del Trattato costituzionale da parte degli elettori francesi e olandesi, le divergenze sul futuro dell'integrazione, le incognite dell'allargamento.

Non è stata una svolta l'approvazione all'ultimo Consiglio europeo delle prospettive finanziarie. Il rilancio è avvenuto nel segno del compromesso minimo e non certo di una Unione che aspiri al ruolo di protagonista sulla scena internazionale, nel momento in cui muta con grande rapidità il quadro geopolitico intorno a essa.

E questo nonostante che la Gran Bretagna, partita con una posizione negoziale rigida, abbia concluso la presidenza con qualche concessione in materia di sconto sul proprio contributo, consentendo una soluzione che salvaguarda molti interessi, anche se in misura diversa.

Ma di ben altra portata sono le sfide che attendono l'Unione già in questo scorcio di secolo. La sfida della competitività nell'economia globale; il risveglio dei nazionalismi che è gravido di possibili conseguenze; in Asia, non soltanto la Cina sta crescendo come potenza in più dimensioni; c'è anche un risveglio in altri paesi, come l'India, la Corea, lo stesso Giappone. L'intera regione asiatica necessita di strutture istituzionali per dialogare e collaborare con l'Occidente, per circoscrivere e vincolare ambizioni in ascesa che sembrano riprodurre l'emergere dei nazionalismi europei nel XIX secolo.

In una prospettiva di più lungo periodo la sfida maggiore che le democrazie liberali si troveranno ad affrontare potrebbe poi non venire dal ritorno a grandi rivalità di potenze. Potrebbe essere rappresentata dai problemi dovuti all'integrazione di popolazioni culturalmente diverse in una unica comunità nazionale. L'inserimento delle seconde e terze generazioni di musulmani in Paesi che pure hanno una così diversa cultura dell'accoglienza come Francia e Gran Bretagna è un compito del quale le leadership politiche prendono coscienza con qualche ritardo.

In questo contesto l'Unione Europea si è data una pausa di riflessione per uscire dallo stallo di una Costituzione respinta dagli elettori di due Paesi fondatori. Respinta in Olanda e in Francia, da una maggioranza proteiforme e contraddittoria. Una maggioranza che coagula angosce differenti, amalgama le insoddisfazioni e senza alcun imbarazzo intercetta i pregiudizi della estrema destra come della estrema sinistra. Guerra alla concorrenza polacca, alla politica fiscale predatoria dei paesi baltici, senza trascurare i futuri invasori turchi. È bene non ignorare le ragioni del rigetto, del rifiuto che monta la guardia alle frontiere dell'antica Comunità.

Sembra in crisi il "*covenant*" tra l'anima liberale e quella sociale dell'integrazione europea. In mezzo secolo di convergenze, dietro la spinta soprattutto, ma non solo, dei due maggiori partiti, il democristiano e il socialista, l'Unione aveva programmato sia l'efficienza economica sia la partecipazione sociale, coniugando libertà, prosperità e solidarietà. Una scommessa che aveva condotto l'Europa Occidentale fuori dalle proprie rovine, spingendola a di-

ventare la seconda potenza economica mondiale. Il rigetto della Costituzione da parte di due Paesi fondatori segna la fine di un vecchio progetto, ma potrebbe segnare anche l'inizio di un nuovo progetto tutto da costruire.

Di questo era venuta favoleggiando anche una nostra politica e una pubblicistica nei mesi successivi all'apertura della crisi, con un invito implicito a trarre pretesto soprattutto dal verdetto francese per dare fiato a un progetto di delegittimazione di tutti i vincoli europei, che avrebbe avuto conseguenze devastanti. Fino a riporre le proprie speranze in un modello alternativo - o comunque diverso da quello spesso erroneamente identificato con il solo binomio franco-tedesco - di una Europa con una forte realtà politica e partner privilegiato degli Stati Uniti. A medio termine ciò avrebbe dovuto segnare la vittoria della visione fondata su una zona di libero scambio; sul rafforzamento della concorrenza tra sistemi politici, fiscali e sociali; sulla revisione delle politiche comuni a vantaggio delle cooperazioni interstatuali.

Le azioni che portano alla costituzione di una federazione europea di stati-nazione - secondo una visione aggiornata, ma non contraddittoria con i propositi dei padri fondatori - sono sempre lente e difficili e le loro implicazioni geopolitiche diventano evidenti solo in modo graduale. Tale sarà anche la crescita dell'Europa come attore internazionale, che è anche il solo modo per mantenere la centralità strategica dell'Alleanza Atlantica nella sicurezza occidentale. Una Unione Europea solo potenza civile, in una sorta di divisione dei compiti, disgregherebbe la partnership transatlantica mentre sono le relazioni transatlantiche che devono adeguarsi alla realtà di una emergente Unione Europea.

L'Unione Europea e gli Stati Uniti si ispirano a culture in parte diverse, l'una riconducibile a un parziale superamento della sovranità; l'altra alla riaffermazione, ancor più forte dopo l'11 settembre, del suo primato indiscusso.

Gli Stati Uniti sono riluttanti ad accettare concetti come interdipendenza; sorveglianza reciproca; giurisdizione internazionale; sicurezza basata sulla mutua vulnerabilità. Le loro forze armate sono dispiegate molto lontano, lungo un cerchio periferico ai margini del continente eurasiatico, secondo lo schema di una difesa ancor più avanzata di quella dell'era nucleare.

Nel XX secolo gli Stati Uniti per due volte, intervenendo in altrettante guerre mondiali, hanno consentito all'Europa di sot-

trarsi ai propri demoni peggiori. Per questo possono oggi sentirsi talvolta in diritto, e anche in dovere, di esportare la loro democrazia, la loro libertà anche con l'uso della forza. Ora proprio la Costituzione codifica procedure e strumenti essenziali perché l'Unione sia in grado di far ricorso a mezzi coercitivi. In alcuni casi la negazione dell'esistenza di una minaccia da parte dell'Europa, motivo del contendere con gli Stati Uniti, nasce anche dalla propria debolezza.

L'Unione Europea è figlia del rifiuto della potenza e vuole perpetuare in qualche modo questa esperienza. L'Europa è processo più che risultato; economia e politica più che forza militare; persuasione più che coercizione. Ma la Costituzione segna un passaggio forse irreversibile verso l'esercizio di responsabilità internazionale. La sua salvaguardia non può non corrispondere alle attese più lungimiranti che provengono anche dall'altro lato dell'Atlantico. Una ragione di più per portare avanti i processi di ratifica.

Quale deve essere allora il punto centrale della strategia europea dell'Italia nei prossimi mesi, una strategia bipartisan, quale sia il governo in carica? Il punto centrale non può che essere la salvaguardia della Costituzione. Non ci sono alternative credibili e gli eventi più recenti dovrebbero incoraggiarci a seguire questo cammino. Mi sembra tramontata l'ipotesi, di cui pure si era favoleggiato fino a qualche tempo fa, anche da noi, di una Europa a guida britannica.

Non sono emersi in questo semestre appena conclusosi impulsi in grado di indicare percorsi alternativi. Non si può tornare indietro in uno spazio politico europeo che, a dispetto delle diverse lingue, si è fatto ormai comune nelle cose essenziali e anche nei cicli elettorali.

La democrazia europea ha bisogno di una organizzazione dei poteri che è il contenuto di ogni costituzione. I cittadini sanno di eleggere governi che non hanno peso sufficiente, ormai, in un mondo unificato dalla globalizzazione degli scambi e dalla dittatura dei mercati. Alla lunga, al di là delle incertezze, dei timori spesso mal riposti che accompagnano il processo di ratifica, dei sospetti verso una Europa che non riesce a proteggere dalle minacce globali, i cittadini sanno che solo dall'Europa può venire la risposta alla loro domanda di azioni concrete ed efficienti, siano esse di politica industriale, energetica, monetaria, di pace, stabilità e cooperazione internazionale.

A me sembra che dopo lo smarrimento di qualche mese fa, dovuto anche alla sequenza delle scadenze elettorali in Europa, l'Unione possa riprendere il cammino e stia dando i primi segni di volerlo riprendere nella direzione giusta.

L'approvazione delle prospettive finanziarie è stato solo un modesto segnale, come ho detto. Più importante sgomberare il terreno da false alternative rispetto a quella prioritaria del salvataggio della Costituzione.

Le ragioni per tenere alta l'ambizione dell'integrazione sono espresse al meglio dalla Costituzione, contro il ritorno a un amor di patria che è spesso degenerato in una aggressiva negazione della patria altrui; un patriottismo, in altri termini, incapace di pensare e sentire in termini universali, come solo l'Europa, lo ricordava Benedetto Croce, può insegnare. Nella Costituzione la scoperta di una identità plurale non esclude ma arricchisce, dunque, il senso di appartenenza.

La paura nasce talvolta dal timore di venir cancellati dalle grandi trasformazioni del mondo. Questa paura, anche nel processo di ratifica della Costituzione, non va derisa, ma compresa e sfatata. Del resto tutti gli eccezionali risultati che l'Europa ha ottenuto nei secoli sono come permeati da una sensazione di perenne minaccia e dalla necessità di riaffermare il proprio valore, di riconfermare la propria esclusiva posizione nel mondo e la propria inalienabile identità. Ogni Paese ha la sua percentuale minacciosa di menti confuse, colpevoli del modo lento e distorto con il quale l'Europa è stata fatta crescere e lasciata incompiuta, come della sistematica denigrazione di Bruxelles.

La Costituzione, come è noto, non prevede l'entrata in vigore a seguito della ricezione anche solo di un numero limitato di Paesi, come pure era stato suggerito nella Convenzione. Dispone soltanto che, in caso di incompleta ratifica entro due anni dalla sua approvazione, il Consiglio europeo debba decidere sulle conseguenze. È difficile immaginare di ripetere esperienze precedenti. È difficile, in particolare, pensare che si possa procedere a un rinegoziato con i Paesi del rifiuto, come avvenuto, a esempio con la Danimarca per il Trattato di Maastricht.

La Costituzione è un esercizio onnicomprensivo, che non consente di riesaminare questo o quell'altro aspetto senza porre nuovamente in discussione l'assetto generale, frutto di compromessi e concessioni reciproche. Inoltre un rigetto non sarebbe, probabil-

mente, diretto contro l'uno o l'altro aspetto del testo costituzionale. E quindi più difficile, se non impossibile, sarebbe anche solo individuare il terreno negoziale.

La Costituzione ha introdotto una serie di innovazioni che sono comunque di particolare valore, anche se è rimasta indietro rispetto agli auspici migliori. L'opposizione viene da due versanti opposti, da chi desidererebbe un testo migliore, ma soprattutto da chi non vuole l'Europa. Coloro che si organizzano per dare battaglia nei referendum sono, tuttavia, in prevalenza gli euroscettici e gli antieuropei. Rifiutare la Costituzione difficilmente aprirebbe la via a un nuovo testo più avanzato, darebbe piuttosto, ulteriore spazio a coloro che vogliono ripristinare la sovranità assoluta degli Stati; che, in luogo di una federazione ispirata a una visione comunitaria, perseguono un consorzio di paesi fondato sul metodo intergovernativo.

Pur con tutte le sue imperfezioni, un rigetto della Costituzione segnerebbe una sconfitta. Anche coloro che si dichiarano insoddisfatti del testo attuale, vedrebbero i loro voti confluire con quelli dei movimenti antieuropeisti che cercano di farsi largo attraverso i referendum. Se la Costituzione cadesse definitivamente, perderemmo le innovazioni che comunque ci sono. Rimarremmo con l'assetto in cui l'Unione si trova oggi, che è ben più fragile e quindi ancor meno in grado di reggere alle spinte particolaristiche e centrifughe che l'allargamento potrà solo accelerare.

Potremmo essere tentati di lasciar cadere la Costituzione dinanzi alle ostilità già manifestatesi e a quelle che sicuramente si paleseranno in futuro. Potremmo pensare di ripiegare sin da ora su un perimetro geograficamente più limitato - una ritirata strategica - e da lì ripartire per recuperare, tra un numero di Paesi più ristretto, alcune delle acquisizioni della Costituzione. È possibile rifugiarsi in una Europa più piccola, simile a quella delle origini? È conveniente ritirarsi dinanzi alla sfida di portare nel mondo il peso di una Unione con mezzo miliardo di abitanti? Sarebbe un errore a mio avviso immaginare sin da ora forme di cooperazione rafforzata in alternativa al percorso costituzionale sottoscritto solennemente a Roma. Se è possibile certo ipotizzare una avanguardia di Paesi intorno alla Costituzione, non bisogna sottovalutare le difficoltà politiche e istituzionali di una soluzione che lasciasse gli altri vincolati alle norme sin qui vigenti, da ultimo il Trattato di Nizza, che peraltro sono già previste essere valide sino al 2009. In

questo senso si è espresso anche il Parlamento europeo approvando il 19 gennaio 2006 la Risoluzione Duff/Voggenhueber che ai punti 7 e 8 respinge le proposte volte a costituire un “nocciolo duro” e ammonisce che una strategia basata su un’attuazione selettiva della Costituzione rischia di distruggere il consenso che ha creato un equilibrio tra le istituzioni e fra gli Stati membri, aggravando così la crisi di fiducia.

Come è pensabile salvare la Costituzione, se tra gli Stati che non l’hanno ratificata ce ne sono di politicamente significativi, come la Francia, un rigetto per di più espresso in forma popolare? I referendum francese e olandese non hanno avuto il merito di rilevare la vera natura del processo in atto, che ha carattere meramente intergovernativo, di pura revisione dei Trattati, che solo esteriormente assume la veste del processo costituente.

Ora è vero che il Trattato costituzionale è per un verso troppo ampio soprattutto a causa della parte dedicata alle singole politiche. Per altro verso è troppo incerto, non abbastanza ben strutturato nella formulazione delle norme di principio. In realtà, nonostante il risultato finale sia troppo ricognitivo, indulga troppo alla sommatoria delle varie esperienze, soprattutto in materia di diritti e principi, il Trattato esprime, come mai avvenuto nelle precedenti opere di codificazione, un contratto costituzionale, una definizione dei poteri, una obbligazione reciproca fra gli Stati, produttiva di un diritto comune la cui prevalenza su quello nazionale è sancita per la prima volta espressamente.

Esso, il Trattato, rappresenta la forma più avanzata di ripensamento del principio di sovranità, in una Europa in cui esso era stato rivestito tradizionalmente della forma statale e nazionale. Ora proprio questa cultura sembra riemergere minacciosa e assoluta nel rigetto della Costituzione.

Dico allora che si deve salvaguardare la Costituzione proprio perché diviene oggi più chiara la posta in gioco, la consapevolezza dei rischi di una Unione priva di sufficienti punti di ancoraggio istituzionali. E qui vengo all’ultimo elemento che giustifica una strategia di salvaguardia del testo sottoscritto a Roma. Si tratta dell’atteggiamento netto assunto dal nuovo governo tedesco, sin dalle sue prime dichiarazioni programmatiche. La larga coalizione che governa ora a Berlino ha dato un forte segnale di ripresa della vocazione europeista, nei propositi subito manifestati; ma anche nell’azione specifica, con la riassunzione al Consiglio europeo di quel

ruolo di leadership che in passato era stato essenziale in molti passaggi del processo di integrazione.

Soprattutto il nuovo Cancelliere Angela Merkel, che a Bruxelles ha svolto una mediazione decisiva nell'evitare il fallimento, anche con un proprio accresciuto impegno finanziario, intende fare della presidenza tedesca nella prima metà del 2007, quindi da qui a un anno, l'occasione per ridare forza e coerenza al disegno europeo. Al centro di questa politica la signora Merkel ha già posto il recupero della Costituzione, con una chiarezza che non può non incoraggiare anche gli altri a seguire la stessa strada.

Si apre quindi a partire da ora una fase di intensa concertazione e progettazione di soluzioni in grado di perseguire tale obiettivo, come quella a esempio, di corredare il testo costituzionale di dichiarazioni allegate che valgono a dissipare i timori che in alcuni Paesi ne hanno impedito l'accettazione. Toccherà anche all'Italia essere avanguardia nel serrato confronto che già si annuncia sulle sorti della Costituzione.

SILVIO FAGIOLO

Di Edward Grey, ministro degli esteri britannico, è rimasta nella memoria la seguente affermazione, subito dopo lo scoppio della prima guerra mondiale: "le luci si sono spente sull'Europa e la nostra generazione non le vedrà riaccendersi". La stessa malinconica riflessione potrebbe oggi valere anche per il processo di integrazione europea se non ci sarà una forte reazione, essa riguarda a mio avviso cinque punti, il primo è il recupero della Costituzione, questo è prioritario e non dico niente perché ci sono stati vari interventi; il secondo punto, la costruzione del nucleo più forte, ove gli sforzi per salvaguardare la Costituzione si rivelassero vani. Le avanguardie sono da sempre con noi nei primi distacchi dal Consiglio d'Europa come riflessione teorica, come alternativa codificata nel Trattato di Amsterdam, come realizzazione concreta nella moneta, come alibi per proseguire l'allargamento ignorandone le implicazioni istituzionali.

È vero, sarà sempre più difficile costruire un'altra Europa intorno a quella che già confina ad Est con l'indeterminatezza russa e a Sud finirà per lambire i deserti della penisola arabica. Le interdipendenze nate da oltre mezzo secolo di sovranità condivisa rendono forse addirittura impraticabile, certo carico di incognite, ogni

tentativo di fuga in avanti, ma l'alternativa sarebbe la certezza dello scivolamento dell'Unione verso la irrilevanza internazionale e la graduale erosione del suo potere normativo. Ecco il paradosso, l'Europa ormai può crescere solo per sottrazione, può unirsi solo dividendosi.

Non credo auspicabile avanguardie diverse a seconda dei singoli settori, l'Unione si frammenterebbe per ricreare diverse varianti del vecchio concerto delle nazioni, occorre un perimetro unico, omogeneo dove la sintonia sia più forte e gli interessi ravvicinati. Ragionevole tentare dalla moneta, lo stesso valore internazionale dell'Euro dietro al quale non ci sono, come per il dollaro, una costituzione, un esercito, dipende dalla coesione delle entità politiche che esso rappresenta.

Non bisogna avere paura di soluzioni anche divisive, i paesi della Moneta hanno già mostrato una particolare vocazione alla coesione, alla cessione della sovranità, il criterio non sarebbe discriminatorio, il contesto istituzionale già esiste. Modi e tempi di un percorso di avanguardia non sono da discutere oggi, la priorità è quella della ratifica del Trattato Costituzionale, però si possono ipotizzare e questo dovrebbe avvenire attraverso un segnale politico forte, una sorta di big bang che dia il senso della svolta. Ripeto, una volta che si è accertato che la Costituzione non è recuperabile.

Si potrebbe immaginare, ad esempio, una sessione dell'Eurogruppo a livello dei Capi di stato e di governo che costituisca, dia vita ad un comitato che abbia la visibilità di quelli che furono il Comitato Spack o il Comitato Delors, che approfondisca quali politiche possano essere condotte più avanti in uno spazio più ristretto. Probabilmente politiche di carattere esecutivo e non legislativo, come la politica estera, il coordinamento delle politiche economiche, la sicurezza interna.

Terzo punto, l'allargamento, non solo come fattore di stabilità, ma anche come dispersione della sostanza dell'Unione attraverso l'indeterminatezza dei suoi confini nella consapevole strategia degli euroscettici, oppure come sistematica sottovalutazione dei suoi effetti da parte degli europeisti.

La fissazione dei confini è un atto costituzionale ed identitario, l'incertezza alimenta il rifiuto, suscita proposte dirompenti di ulteriori allargamenti, dissolve il carattere politico delle istituzioni, frantuma l'azione esterna dell'Unione in tanti sottosistemi corrispondenti ad altrettante identità culturali e territoriali.

Non è vero che poiché il punto di non ritorno è già superato, non conviene fare la guardia ai confini, innanzitutto perché i confini continuano ad espandersi mentre l'Europa delle avanguardie resta un progetto, ma anche perché un nucleo duro ove esso emerga dovrà pur sempre interagire con un cerchio più vasto e la eterogeneità estrema dei due spazi li renderebbe ingovernabili.

Pertanto sarà necessario ad un certo punto annunciare per tempo una pausa, se non la fine dell'allargamento. In fondo gli Stati Uniti seppero bene dove fermarsi nella loro espansione territoriale, soprattutto a sud, per non compromettere il processo del Nation Building. L'Europa non è un concetto che galleggia sopra la storia, si crea attraverso scelte politiche e legislazioni. Le pagine di Lucien Fevres, anche se scritte sessant'anni fa, sulla genesi di una civiltà forniscono un riferimento illuminante.

Quarto punto, la leadership. Nonostante la creazione europea abbia giustamente perduto il carattere di imposizione dall'alto, essa continua a necessitare di impulsi verticistici. Delors si chiedeva se la costruzione di una cattedrale nel Medioevo avrebbe mai superato le prove di un referendum, visti i costi ed i tempi. Questo della leadership mi sembra forse il quesito più difficile.

Ultimo punto, la Germania. Abbiamo ospiti che meglio potranno scrutare i cieli tedeschi, accenno soltanto a quattro punti che mi sembrano una novità. L'Europeismo di Angela Merkel non indulge all'illusione che l'identità dell'Unione possa emergere da una sistematica contrapposizione con gli Stati Uniti, da un nuovo contenimento che sostituisca quello di ieri dell'Unione Sovietica. Dove erano due Germanie e un Occidente, non possono esserci oggi una Germania e due Occidenti.

Ma il nuovo cancelliere non ha esitato, anche a Washington, a parlare forte e chiaro dei diritti dove questi sono violati. Ecco una straordinaria manifestazione di identità europea, l'indivisibilità della libertà non meno che della sicurezza. Una riaffermazione del primato della coscienza dinanzi alla *real politik*. Angela Merkel ha mostrato poi una nuova sensibilità verso i paesi dell'Europa di mezzo, fino ad oggi marginali.

Il quarto ed ultimo punto, corollario dei precedenti, il rilancio della costruzione europea come tema centrale della politica estera tedesca, soprattutto a partire dal 2007, diventa allora più credibile. Lasciatemi chiudere con una frase di De Gasperi, egli diceva: "si combatte per un'idea, si vince e si vive secondo quell'idea, invece

vecchie erbe dalle radici profonde si fanno largo lentamente anche su questa nuova strada, spaccano il selciato, rallentano il passo sulla via della libertà e del progresso". Ecco, le vecchie erbe hanno ricominciato a crescere, speriamo che non ci sommergano.

MATHIAS JOPP

Innanzitutto vorrei dire che il Trattato Costituzionale non è morto e che dobbiamo continuare a lottare per esso e che dovremmo tentare di continuare il processo di ratifica. Venticinque Capi di governo hanno firmato il trattato; sono state condotte negoziazioni per 26 mesi e ora 15 paesi lo hanno già ratificato, in rappresentanza di più del 50% della popolazione dell'Unione Europea. Ci sono buone possibilità che altri paesi seguano lo stesso percorso, come è il caso dell'Estonia, della Finlandia, del Portogallo e forse anche Svezia e Irlanda.

Alla fine potremmo essere in grado di avere un totale di 20 paesi ratificanti e questo creerebbe una situazione completamente diversa in relazione a tutti gli altri paesi, che sono cinque e che sembrano non essere orientati alla ratifica del trattato.

Potremo esercitare maggiore pressione su questi paesi perché rimettano in discussione le rispettive posizioni nazionali.

Il secondo aspetto riguarda la Francia. Dobbiamo tentare di aiutare questo paese a superare i suoi problemi. La Francia deve tornare ad affrontare il problema della costituzione e in termini generali dobbiamo allontanarci dall'approccio basato sui referendum.

Un recente discorso del ministro degli interni francese Sarkozy lascia emergere indicazioni su come riportare la Francia ad affrontare il problema della costituzione, avanzando l'idea di una ratifica della stessa a livello parlamentare. Potrei facilmente immaginare che un nuovo governo in Francia, durante la campagna elettorale o dopo l'inizio del suo mandato, potrebbe dire al popolo francese di aver compreso le preoccupazioni dei cittadini in materia di ampliamento, comunicare agli elettori che la costituzione contiene disposizioni per una eventuale pausa nel processo di ampliamento qualora dovesse rendersi necessario, e che i timori in materia sociale espressi dall'elettorato saranno valutati nell'ambito del mercato unico. Ai cittadini francesi si potrebbe inoltre spiegare che l'Unione si impegnerà a completare il Trattato Costituzionale tenendo in maggior conto gli aspetti legati alla

dimensione sociale, magari aggiungendo una dichiarazione o un protocollo che naturalmente dovrebbero essere anch'essi ratificati da coloro che hanno già ratificato il Trattato. E se una nuova consultazione referendaria dovesse rendersi necessaria, tale consultazione non dovrà chiedere se si è a favore della costituzione o contrari ad essa. Bisognerebbe invece chiedere agli elettori se siano a favore dell'ipotesi della rinegoziazione da parte del loro governo di alcuni aspetti del trattato, magari per completarlo sotto il profilo sociale.

Le domande dovrebbero essere incentrate su questioni molto più specifiche piuttosto che sulla richiesta di votare una costituzione di trecento pagine che risulterebbero incomprensibili per il cittadino medio.

Si potrebbe anche pensare di organizzare una piccola Conferenza Intergovernativa per la rinegoziazione di parti del trattato e poi avviare, ove possibile, la ratifica parlamentare e i referendum solo in Danimarca e Irlanda, dove è necessario.

Ripeto che a mio avviso bisogna allontanarsi dalla spirale dei referendum, perché oggi è molto più popolare essere contro qualcosa che essere a favore di qualcosa. E per un normale cittadino è molto complesso esprimere un giudizio su una costituzione.

Il quarto punto riguarda la necessità di organizzare una Conferenza Intergovernativa più ampia per negoziare la modifica del trattato costituzionale o per redigere un nuovo trattato, ma questa ipotesi sarebbe molto pericolosa perché potrebbe condurre a nulla. Non vedo infatti perché questo processo dovrebbe essere più promettente di quello appena conclusosi, che ha richiesto 26 mesi.

Quindi, e questa è la quinta e ultima ipotesi, si può immaginare uno scenario nel quale non sia più possibile far ridecollare il processo di ratifica.

A quel punto dovremmo convivere per sempre con il trattato di Nizza o con un trattato di Nizza potenziato? Sarebbe deludente, perché potremmo riuscire a fare qualcosa di concreto in termini di politica estera, politica interna, politiche di sicurezza e giustizia; potremmo fissarci obiettivi comuni molto più forti, potremmo aumentare la sussidiarietà e coinvolgere di più i Parlamenti Nazionali, potremmo avere procedure più trasparenti in materia di legislazione. Ma tutto questo è nulla rispetto alla Costituzione, senza la quale non avremo un Ministro degli Esteri, non avremo le votazioni a doppia maggioranza, non avremo una personalità giu-

ridica unica per l'intera Unione Europea. Il punto centrale, dunque, rimane che tutto questo va evitato.

Oggi siamo alla ricerca di gruppi capaci di portare l'Unione fuori da questo impasse, perché attualmente non vedo molti progressi. Se riuscissimo a riportare la Francia e la Germania sui giusti binari e a convincerle ad andare nella medesima direzione sarebbe una svolta. Ma penso anche ad un asse fra Italia e Germania: ci sono buone possibilità che entrambi questi paesi ritornino sulle loro strade e riprendano a sostenere il processo costituzionale.

Attraverso questa strada potremmo fare molto per lanciare iniziative a sostegno della Costituzione ed esercitare pressioni su paesi specifici, a partire dalla Polonia, e cercare di portare questo paese tra i sostenitori e prima di tutto riportare la Francia tra i sostenitori.

Poi potremo anche avviare i negoziati con la Gran Bretagna, perché a mio avviso i britannici sono disposti a seguire la maggioranza se questa riprenderà a muoversi.

Questo dobbiamo tentare di ottenere e a questo fine può essere molto utile una stretta collaborazione tra Italia e Germania.

STEFANO MICOSI

Giustamente, afferma il documento IAI che il Trattato costituzionale non è morto – e propone di riprendere il processo di ratifica oggi congelato – puntando a mettere in un angolo la Francia e l'Olanda – e dando per scontato che tutti, o quasi tutti gli altri paesi ratificherebbero senza problemi

Intanto, propone lo IAI nel suo documento, occorre rendere più efficaci le istituzioni europee per vie che non richiedano il consenso dei parlamenti o degli elettorati – come dire, accettando l'impopolarità, e trattandola come un fatto da aggirare, invece che affrontare – pur riconoscendo che ciò lascia da parte il problema cruciale di ridare legittimità democratica alle istituzioni dell'Unione

Su questi due punti concentrerei le mie risposte. Indicando, anzitutto, alcuni punti fermi sui quali spero vi sia consenso:

1. L'integrazione non è andata troppo avanti, anzi è in ritardo – abbiamo bisogno di più Europa, nell'economia, nella sicurezza interna ed esterna, nella difesa, e l'opinione pubblica lo chiede chiaramente. È semmai l'incapacità di rispondere adeguatamente a

queste domande che determina la crisi di consenso, e il ripiegamento nazionalistico. Dobbiamo riprendere il cammino dell'integrazione, che richiede più forti istituzioni comuni.

2. È cruciale, per ricostruire la fiducia nelle istituzioni europee, che riprenda la crescita – cosa che forse sta già accadendo spontaneamente - ma anche che i governi siano capaci di indicare all'opinione pubblica gli elementi di un modello comune di risposta di fronte alla globalizzazione e al mutamento tecnologico – un modello positivo di valorizzazione delle opportunità e delle persone, di promozione del cambiamento sociale, economico, tecnologico, con politiche all'altezza della sfida, che diano all'opinione pubblica il senso di non essere più alla deriva in acque agitate.

Questo modello esiste, è il modello di crescita sviluppato negli anni Novanta dai paesi Nordici dell'Unione – un modello che coniuga forte protezione sociale degli individui con l'apertura, la flessibilità e il buon funzionamento del mercato – che mette l'enfasi sull'investimento in capitale umano, ma anche sulla responsabilità degli individui per il proprio destino – che apre il capitale delle imprese all'investimento del mercato e accetta le sfide del cambiamento tecnologico – allentando la morsa corporativa degli interessi costituiti che ingessa le economie dei tre maggiori paesi continentali, la Francia, la Germania e l'Italia

In generale, si colloca qui il tema del rilancio dell'Agenda di Lisbona – che ancora stenta a decollare, per la cacofonia delle posizioni all'interno del Consiglio e per la paralisi politica in Francia e in Italia – ma la Germania forse inizia a muoversi.

Al riguardo, sono tra coloro che hanno sostenuto l'esigenza di una più chiara ripartizione di responsabilità tra le istituzioni comunitarie e i paesi membri. Ma ciò non implica, a mio avviso, che l'Unione debba disinteressarsi del disegno d'insieme, o che non possa incoraggiare i paesi membri ad agire – usando i suoi strumenti di *benchmarking* e di *peer pressure* nell'ambito del Consiglio europeo – peccato che la Commissione sembri invece propensa ad abbandonare questa impostazione, apparentemente per non disturbare troppo i paesi membri.

3. La formazione di gruppi ristretti di paesi per promuovere cooperazioni rafforzate in particolari settori è utile – ma può diventare una spada a doppio taglio se continua a muovere al di fuori

del quadro istituzionale dei trattati e se questo viene vissuto e percepito come il ritorno a modelli di integrazione “confederali”.

Certo, oggi non sembra possibile identificare un gruppo di paesi capaci di avanzare insieme più rapidamente allo stesso tempo sul fronte dell’economia e su quello della sicurezza. L’euro-gruppo diventerebbe un buon candidato solo se prima fosse capace di definire strategie comuni di crescita, lungo le linee descritte in precedenza.

Intanto, sarebbe importante cercare sempre di ricondurre le iniziative in corso all’interno del Trattato, anche se il modello delle cooperazioni rafforzate del Trattato di Nizza impone notevoli rigidità – saper mostrare che il Trattato è il quadro all’interno del quale è possibile riprendere a muovere.

4. La riforma istituzionale dell’Unione resta questione attualissima, che si deve rilanciare. Qui, però, il primo dubbio sulle proposizioni del documento IAI: è una buona idea quella di continuare con il processo di ratifica “a ogni costo”? Non si dovrebbe quanto meno aprire una seria discussione sul tema nell’ambito del Consiglio (e del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali), per valutare pragmaticamente le alternative?

Spaventa al riguardo, l’idea di antagonizzare l’opinione pubblica non solo in Francia e Olanda, ma anche in altri paesi – soprattutto il Regno Unito a molti nuovi membri – affermando l’idea che il Trattato Costituzionale sia un piatto da mangiare in ogni caso, senza tener conto in alcun modo di possibili allergie di alcuni tra i commensali.

Non è solo una questione tattica, sono coinvolti anche aspetti di contenuto. Penso anzitutto alla decisione di includere nel Trattato tutta la parte Terza delle *policies* – con l’effetto di renderle troppo difficilmente modificabili. Penso alle difese – che nella bozza di Trattato appare ancora debole – dei principi della sussidiarietà: soprattutto per il rifiuto di cancellare dal Trattato l’attuale articolo 308, che tiene aperto un varco troppo ampio nel principio della fissazione tassativa delle competenze comunitarie. Penso anche alla parola “costituzione”, usata imprudentemente molte volte nel testo del Trattato, nonostante questo resti il prodotto di un trattato internazionale.

Insomma – anche se posso convenire che il piano A è la ratifica del Trattato costituzionale com’è - in generale, non mi sembra una

buona idea quella di escludere rigidamente, nel frattempo, l'ipotesi di un piano B – una revisione del Trattato costituzionale, per accomodare certe preoccupazioni “di sovranità” dell'opinione pubblica, probabilmente sottovalutate dai negoziatori.

In questo ambito, ritornerei magari a considerare l'ipotesi di un Trattato leggero, centrato sulla sola Prima parte del testo attuale, con poche appropriate modifiche.

Tra le quali una sarebbe importante, in sé e per il valore segnaletico: quella di consentire di modificare a maggioranza del Consiglio il Trattato attuale nelle materie nelle quali il Consiglio già decide a maggioranza qualificata – aprendo la possibilità di andare avanti, ma anche di andare indietro nella definizione dei campi dell'azione comune.

5. Un'ultima questione riguarda il rafforzamento della legittimità democratica dell'Unione. Che a me pare anzitutto questione che riguarda da un lato il ruolo e i poteri del Parlamento europeo, dall'altro lato, il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nelle decisioni dell'Unione.

Il Parlamento europeo viene eletto a suffragio universale, eppure appare molto distante dalle opinioni pubbliche nazionali; il forte calo nella partecipazione alle elezioni europee suona un campanello di allarme che non dovrebbe essere ignorato.

Due interventi sono forse possibili anche senza toccare i Trattati. Il primo riguarda il debole ruolo del Parlamento europeo nelle decisioni sul bilancio dell'Unione, che in tutte le costruzioni politiche sono uno delle competenze centrali del potere legislativo (l'altro è la difesa, ma qui un maggior ruolo del Parlamento europeo non è per ora ipotizzabile). La soluzione proposta dal Trattato costituzionale va nella giusta direzione, assoggettando a “legge europea” il bilancio pluriennale dell'Unione e, inoltre, eliminando la distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative, in tal modo estendendo i poteri del Parlamento a tutte le decisioni di spesa (inclusa l'agricoltura).

Il secondo problema riguarda il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nelle decisioni dell'Unione: anche qui le proposte del Trattato costituzionale vanno nella giusta direzione, prevedendo una procedura di coinvolgimento diretto dei parlamenti nazionali nelle procedure legislative europee.

Entrambi i cambiamenti potrebbero essere adottati subito: utiliz-

zando lo strumento dell'accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione, che già si utilizza per le decisioni in materia di bilancio.

GIORGIO NAPOLITANO

Il documento dello IAI ha messo in evidenza - lo ha ricordato Greco - come l'Italia abbia sempre considerato proprio primario interesse il rafforzamento istituzionale dell'Unione e anche come in anni recenti se ne sia avuta conferma nel convergere delle posizioni assunte dai membri italiani nella Convenzione di Bruxelles e quindi nel voto largamente maggioritario e bipartisan con cui le Camere hanno ratificato il Trattato costituzionale.

Ma ora, di fronte alla crisi che si è aperta col prevalere dei no alla ratifica nei referendum francese e olandese, è necessario confrontarsi e verificare il grado di consenso tra le forze politiche italiane sulle opzioni che il documento dello IAI ha prospettato con i 5 punti relativi alla riforma delle istituzioni. Dico subito che decisivo è un impegno sul primo punto "promuovere la ratifica del Trattato costituzionale", contro il rischio che la pausa di riflessione annunciata dal Consiglio europeo nel giugno 2005 e lo slittamento del termine per il completamento delle ratifiche si risolvano, come sta accadendo, in un rinvio al buio, in un ambiguo silenzio, in una equivoca e velleitaria ricerca di strade diverse da quella del rilancio e dell'entrata in vigore della Costituzione firmata a Roma dai governi di tutti gli Stati membri. Quando tutti gli Stati membri si saranno pronunciati, per via parlamentare o referendaria, sulla ratifica del Trattato, il Consiglio europeo, col concorso del Parlamento europeo, potrà ricercare le opportune soluzioni di alleggerimento o integrazione del testo senza imbarcarsi nell'avventuroso tentativo di rinegoziarlo. Un alleggerimento che lo renda riproponibile nei paesi espressi contro la conferma integrale di un Trattato che tra l'altro - è bene ricordarlo - fu nella sua terza parte varato dalla Convenzione in cui sedevano anche i rappresentanti dei Parlamenti nazionali.

Non occorre tornare sulle ragioni di fondo che hanno spinto - a partire dal 2001 - a un conseguente sviluppo del processo di costituzionalizzazione dell'Unione, alla sapiente elaborazione del prodotto finale della Convenzione, al compromesso raggiunto - oltre che nella Convenzione - nella Conferenza Intergovernativa.

Ignorare discussioni e scelte che hanno impegnato governi e Parlamenti per due anni e mezzo, dichiarare morta la Costituzione che ne ha rappresentato il frutto, e dunque ripartire da zero, potrebbe essere fatale per le sorti dell'Unione.

Né credo che la questione possa essere aggirata puntando sul rilancio delle politiche dell'Unione. Va compiuto in questo senso il massimo sforzo, ma non in alternativa al progetto costituzionale e ben sapendo che senza quella chiarificazione e quel rafforzamento dei poteri decisionali, delle missioni e della strumentazione nuova che la Costituzione ha teso a garantire alle istituzioni europee, non si potrà andare lontano sul terreno dei progressi pragmatici ovvero del rilancio delle principali politiche dell'Unione.

Non appare realistica neppure la strada delle applicazioni o anticipazioni informali di alcune disposizioni del Trattato: occorrerebbe comunque un accordo formale e unanime tra gli Stati membri su quali disposizioni anticipare e come. Ha inoltre ragione il Parlamento europeo nell'ammonire che "una strategia basata su un'attuazione selettiva della Costituzione rischia di distruggere il consenso che si è riusciti a fondare su un difficile equilibrio tra le istituzioni e tra gli Stati membri".

Infine, non c'è dubbio che il processo d'integrazione, in una Unione a 25 e più Stati membri, debba procedere in modo flessibile e differenziato. La via maestra appare quella delle cooperazioni rafforzate, ma nei termini in cui sono state anch'esse regolate nel Trattato costituzionale. La formazione di gruppi "di integrazione avanzata" (come li ha definiti qui Cesare Merlini) - composti peraltro di almeno un terzo (degli Stati) membri - non va però confusa con la preventiva costituzione di un "nocciolo duro", ipotesi che suscita - come ha confermato la recente risoluzione del Parlamento europeo - diffidenze non lievi soprattutto tra i nuovi Stati membri specie in assenza - questo dobbiamo capire - di un quadro istituzionale comune come quello che solo la Costituzione può garantire.

Concludo esprimendo una forte preoccupazione e sollecitazione politica: non vorrei che a questo punto, in vista delle elezioni e del dopo-elezioni, bipartisan fosse soprattutto la disattenzione per tematiche e opzioni come quella prospettata nel documento dello IAI, il loro scarso approfondimento, e quindi la vaghezza delle posizioni e dell'impegno sia dell'uno che dell'altro schieramento politico. Alla convergenza sul progetto di Costituzione dovrebbe in-

vece seguire un impegno chiaro e concreto per quel che oggi e nel prossimo futuro c'è da fare. E se in ambedue gli schieramenti c'è un partito che si è pronunciato contro la ratifica della Costituzione, gli altri partiti non dovrebbero farsene condizionare. Troppo generico è affermare - come si fa nel programma dell'Unione guidata da Prodi - che occorre lavorare tra il 2007 e il 2009 "affinché l'Europa si doti di una Costituzione".

Tocca a chi governa attivare iniziative verso quegli Stati membri che ancora non hanno proceduto alla ratifica e farlo con particolare attenzione al ruolo che sta assumendo il nuovo governo tedesco. Toccherebbe infine a tutte le forze politiche italiane - di governo e di opposizione - coinvolgere i loro stessi militanti ed elettori e più in generale i cittadini in un processo d'informazione e riflessione su un processo di costruzione europea che certi improvvisati revisionisti presentano come tramontato insieme con la guerra fredda e da rifondare dunque radicalmente. Guardiamoci da simili velleità rifondatrici.

UMBERTO RANIERI

Credo abbia ragione Ettore Greco quando sottolinea, nella sua riflessione sulla crisi europea, la centralità della questione istituzionale. Non c'è dubbio che l'arresto del processo di costituzionalizzazione con i No di Francia e Olanda al Trattato, abbia creato una condizione di forte incertezza sul futuro dell'Unione. Certo, c'è una crisi di leadership politica in Europa e ad essa vanno ricondotte alcune responsabilità per l'attuale situazione.

Il punto cruciale è dunque la crisi delle istituzioni europee e la loro forte inadeguatezza. Senza nuove istituzioni, infatti, l'Europa non sarà in grado di far fronte alle sfide, in particolare quelle di una globalizzazione che non fa perno, come dieci anni fa solo sugli Stati Uniti, ma assume una caratterizzazione multipolare, con la Cina, l'India, e probabilmente la Russia, il Brasile che si affacciano prepotentemente sulla scena globale.

La domanda incalzante è come si colloca l'Unione rispetto a questo fenomeno e alle sfide che ne derivano. Con Jacques Delors a cavallo degli anni '90 l'Europa fornì una prima risposta, il passaggio al mercato interno, le premesse della moneta unica, l'impegno per un progressivo allargamento. In altri termini, l'Europa si attrezzò per rispondere alle sfide globali collocandosi non fuori dal-

la globalizzazione, ma al suo interno con una propria specifica identità. Era questo il senso del progetto Delors.

Il Trattato Costituzionale, in fondo, era la risposta ai problemi di questa nuova fase. Il rischio è che la sua mancata ratifica spezzi drammaticamente il nesso tra allargamento e approfondimento, come ricordava Ettore Greco. Nonostante l'invito del Consiglio europeo del giugno del 2005 ad avviare un ampio dibattito e una profonda riflessione, il timore è di rimanere prigionieri dell'immobilismo e del prevalere di un ripiegamento intergovernativo.

Probabilmente avrebbe un senso procedere in due direzioni. La prima è quella del rilancio di alcune fondamentali politiche dell'Unione, attraverso la strategia delle cooperazioni rafforzate, non come alternativa ad un rafforzamento istituzionale dell'Unione nel suo complesso, né come una forma di permanente distacco di alcuni stati dagli altri, ma come formazione di gruppi di avanguardia necessari perché i progetti di integrazione possano svilupparsi anche senza la partecipazione di tutti gli Stati membri, come la formazione di gruppi che si apriranno progressivamente ai paesi che non vi aderiscano inizialmente. Nel quadro di questa strategia i paesi dell'area Euro possono costituire un gruppo di avanguardia più coeso, potenzialmente in grado di esercitare un effetto trainante sugli altri.

Allo stesso tempo va ripreso il lavoro per sostenere il processo costituzionale. Non c'è dubbio che la riforma istituzionale rimane del tutto attuale. Diffido molto delle posizioni secondo le quali occorrerebbe ripartire da zero e continuo a pensare che il Trattato non sia stato difeso e valorizzato efficacemente, né in Francia, né in Olanda e nemmeno in Italia.

Condivido quanto si sostiene nel documento dello IAI: sarebbe un grave errore far propria la tesi che il trattato sia morto, accettare il suggerimento che il processo di ratifica cessi; non ci sono alternative alla costituzionalizzazione dell'Unione, che è l'unica via per giungere ad un rafforzamento sia della legittimità democratica delle istituzioni che dei meccanismi decisionali dell'Unione. Questo comporta che si completi il ciclo delle ratifiche, che si consenta a ciascun paese di esprimersi ed utile potrà essere che i paesi che hanno ratificato e rappresentano già oggi più della metà della popolazione dell'Unione esercitino un'azione di stimolo e sollecitazione sugli altri paesi.

Infine, è essenziale riprendere da parte dell'Italia il filo della co-

operazione con la Germania. La crisi politica francese, l'attesa per le elezioni presidenziali francesi del 2007, la fiacchezza britannica dimostrata nel corso del semestre, ci dicono che la Germania può divenire punto di riferimento per una ripresa del processo di integrazione. Nel suo programma, non a caso, il Cancelliere Merkel ha esplicitamente dichiarato l'impegno tedesco a promuovere il processo di riforma. In circostanze diverse la cooperazione italo-tedesca ha dato dei risultati importanti, anche nel difficile "dopo Nizza". In questa direzione dovrebbe operare l'Italia, rifuggendo dalla tentazione di visioni ristrette secondo le quali l'interesse del nostro paese andrebbe interpretato in contrapposizione agli interessi dell'Europa.

SARYUS WOLSKY

Parlerò del doppio allargamento esponendo tre punti principali. L'ultimo ampliamento non ha aggravato i problemi istituzionali, come hanno sostenuto in molti. Piuttosto, l'ultimo allargamento è diventato il capro espiatorio per il fallimento del Trattato Costituzionale.

I nuovi Stati membri non hanno portato un interesse nuovo e radicale per l'Unione, ma ne hanno leggermente modificato gli equilibri, per esempio con il maggiore interesse per i paesi dell'Europa orientale o per le politiche energetiche.

I dati mostrano chiaramente che non c'è confronto tra i vecchi e i nuovi membri. Le ben note distinzioni prevalgono, come per esempio quella tra beneficiari netti e contributori netti, stati protezionisti rispetto a stati più aperti.

Le divisioni previste tra vecchi beneficiari e nuovi beneficiari non si sono materializzate. L'unico cambiamento visibile conseguente all'allargamento consiste nel fatto che vi sono più sostenitori del mercato unico, della libertà di movimento delle persone e dei servizi.

I pareri sono diversi per quanto riguarda l'impatto dell'allargamento sul funzionamento delle istituzioni sotto il profilo tecnico. Alcuni addirittura sostengono che ora il lavoro del Consiglio sia semplificato, e che si concentri di più sulla soluzione dei problemi che sulla presentazione di proposte futili. Si parla solo con le parti che hanno interessi realmente importanti nelle aree specifiche.

Tuttavia, altri hanno sostenuto che oggi, in seguito all'allargamento, sia più difficile dialogare tra le parti in termini tecnici, perché

è difficile rivolgersi a tutte e 25 le delegazioni, ma questo è solo un aspetto tecnico.

Comunque si concorda sul fatto che non c'è stata la prevista paralisi del Consiglio, nonostante il sistema di votazione di Nizza sia ancora in uso. Inoltre, gli eventuali problemi sono riferiti a questioni legate al numero degli stati e non al sistema di votazione ponderata di Nizza. Diverse ricerche indicano che dopo l'allargamento il numero totale di votazioni negative è di fatto diminuito. I governi dei nuovi Stati membri fino ad ora non si sono quasi mai astenuti e quasi mai hanno votato contro una misura proposta. L'elenco delle astensioni è guidato dai membri fondatori come il Belgio e il Lussemburgo, mentre per quanto riguarda il Parlamento europeo tutti sono d'accordo nel ritenere che i processi decisionali sono rimasti efficienti come lo erano prima.

I referendum in Francia e in Olanda provano senza dubbio che le riforme istituzionali, per dirla in modo eufemistico, non sono al primo posto nell'agenda dei cittadini. Essi sono interessati a quali decisioni vengono prese piuttosto che al modo in cui vengono prese. Di questo bisognerebbe tenere più conto.

Malgrado le riforme istituzionali siano necessarie, facciamo ciò che abbiamo promesso di fare, e cioè riflettere. Nel frattempo, però, non dovremmo perdere tempo e concentrarci sull'ottenimento dei risultati. A mio parere questo è uno dei compiti più importanti della Commissione Europea.

I nostri cittadini non cominceranno ad amare l'Unione solo perché questa modifica il sistema di votazione o perché si dota di un Ministro degli Esteri.

Più di venti anni fa Fritz Scharf parlò di *output legitimacy*, che è la legittimazione basata sulla capacità di fornire beni e servizi pubblici. Quindi concentriamo la nostra attenzione su questo: la costruzione di istituzioni soggette a politiche inefficaci non è il modo più giusto di procedere.

Forse i cittadini non comprenderanno nel dettaglio tecnico l'architettura istituzionale, ma comprendono il paradosso: smettiamo per un po' di lavorare sulla facciata perché l'impianto idraulico evidenzia delle perdite. E in questo caso l'idraulico polacco potrebbe rivelarsi utile. Tra l'altro, proprio l'idraulico polacco è stato il capro espiatorio in relazione al fenomeno dell'allargamento.

Le politiche dell'Ue esistenti potrebbero funzionare meglio anche nelle attuali circostanze istituzionali, a condizione che si rie-

sca a trovare un elemento che attualmente manca del tutto, la volontà politica.

Dovremmo semplicemente essere più determinati a utilizzare il potenziale esistente. Parliamo tutti di una Unione Europea più competitiva, ma blocchiamo molte riforme essenziali finalizzate a incentivare i meccanismi di mercato: abbiamo annacquato il Patto di Stabilità, ostacoliamo il completamento del mercato interno diluendo la Direttiva sui Servizi, riduciamo il budget nel tentativo di fare l'impossibile, più Europa con meno soldi. E abbiamo ridotto in modo drastico il finanziamento dell'Agenda di Lisbona e quello per la politica comune in materia di sicurezza e di politiche estere.

Il nostro programma dovrebbe essere basato su due pilastri principali: prima di tutto il miglioramento dei risultati delle politiche esistenti, in secondo luogo sviluppare nuove politiche che sono estremamente necessarie, come ad esempio la politica sull'energia, la cui necessità è oggi evidente a tutti.

Quindi dobbiamo utilizzare il potenziale istituzionale esistente. Molti risultati sono già ottenibili nel campo delle politiche estere e di sicurezza, ma questi strumenti non vengono quasi mai utilizzati. Nel frattempo, implementiamo a fondo le disposizioni temporanee del terzo pilastro, ovvero la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni: se una serie di cambiamenti si rivelassero necessari immediatamente, introduciamoli subito.

Il numero dei commissari può essere modificato con una semplice decisione unanime del Consiglio. La trasparenza nel Consiglio può essere introdotta in tempi brevissimi.

Altri cambiamenti essenziali nel settore delle politiche comuni in materia di sicurezza e delle politiche estere possono essere attuati attraverso accordi interistituzionali.

Non fraintendetemi, non dico che l'Ue non abbia bisogno di riforme istituzionali - è meglio avere un Trattato piuttosto che non averlo - tuttavia a mio parere la nostra priorità principale è quella di produrre risultati. Mi considero appartenente alla cosiddetta "Europa Pragmatica", il termine utilizzato nel documento dello IAI. Quindi concentriamoci prima di tutto sulle nostre priorità politiche ed economiche, miglioriamo il funzionamento delle politiche esistenti, concentriamoci sui risultati, avvaliamoci di tutti i cambiamenti istituzionali esistenti e potenziali, poi ci concentreremo sul fronte politico, economico e sociale.

Quando i cittadini avvertiranno i risultati tangibili delle nostre azioni, torneremo alle riforme istituzionali, e in quel momento dovremo concentrarci sugli aspetti essenziali, le riforme più necessarie e l'aumento delle risorse per aumentare il budget.

Questo significa un Trattato migliore, più sintetico e più vicino ai cittadini, un Trattato che affronti i problemi reali. Il rafforzamento delle istituzioni non è necessario per via del numero degli Stati membri, ma alla luce della natura delle sfide che dobbiamo affrontare.

OTTO SHILY

Quando sono stato invitato a questa conferenza mi hanno chiesto di partecipare al dibattito sul governo dell'Ue. Ora dobbiamo parlare di istituzioni, pertanto mi trovo in una situazione delicata perché non ho preparato un intervento scritto.

Ma mi sono preparato studiando nuovamente il Libro Bianco realizzato dalla Commissione Europea riguardo ai governi europei.

In questo documento c'è una dichiarazione che dice che non abbiamo bisogno solo di reti politiche o istituzioni politiche rinnovate, ma anche di reti culturali all'interno dell'Europa.

Perché l'Europa non è rappresentata soltanto dalle politiche ufficiali dei parlamenti e dei governi e delle istituzioni, ma anche dalla cultura europea. Da questo punto di vista anche il vostro istituto partecipa al governo dell'Europa, ed il documento realizzato per questa conferenza ne è un buon esempio.

Vorrei anche aggiungere che non sono qui in una posizione ufficiale, ho lasciato il governo e ora mi godò la posizione di uomo di stato "anziano" che mi garantisce maggiore libertà di parola.

Ma al tempo stesso approvo quello che è stato detto riguardo al nuovo governo. Vorrei ricordarvi che esso non è composto esclusivamente dalla Signora Angela Merkel, ma è un governo bipartisan, e la maggior parte dei ministri è socialdemocratica. Quindi, se riponete speranze in questo governo, fate affidamento sui socialdemocratici! Comunque sono contento che abbiate un'impressione positiva di ciò che sta accadendo, e vorrei dirvi che sono un appassionato europeista con il mio ottimismo.

Nel passato abbiamo conosciuto degli insuccessi ma credo che siano ostacoli che potremo superare.

Sono d'accordo con Jopp quando dice che dobbiamo proseguire lungo questa strada. Questa è la posizione ufficiale della Germa-

nia, riportata anche in questo documento: vogliamo reiterare il processo di ratifica e portarlo avanti nella speranza di un successo finale. Ma devo anche esporre dei dubbi: il signor Jopp ha parlato del mio amico Nicolas Sarkozy, lo conosco molto bene perché è stato Ministro degli Interni due volte. Nei giorni scorsi ho ascoltato il mio amico Dominique de Villepin, Primo Ministro Francese, nel suo discorso alla Humboldt University. La sensazione che ne è emersa è che la Francia non sta andando con nettezza nella direzione auspicata.

Forse il punto è che abbiamo un dissenso inesplicito riguardo a quali siano le finalità, il senso reale dell'Europa e dell'Unione Europea. Basti pensare a cosa ha detto alcune settimane fa il signor Verhofstadt riguardo all'auspicio di realizzare gli Stati Uniti d'Europa. Anche il mio amico Joska Fisher nel suo noto discorso alla Humboldt University ha parlato del suo desiderio di ottenere gli Stati Uniti d'Europa, ma la Francia non lo vuole: Dominique de Villepin parla di una Federazione di Nazioni, una cosa diversa.

Forse stiamo discutendo di questo nel modo sbagliato. Dovremmo riconoscere che il caso dell'Europa è speciale. Non è uno Stato e non lo diventerà, è una struttura che non è mai esistita nel passato, una forma di collaborazione tra stati nazionali che al tempo stesso apre la possibilità di una collaborazione all'interno dell'Europa sul piano economico e culturale, una dinamica che già esisteva nel Medioevo e che dobbiamo trasporre in una forma moderna.

Per restare sul tema del nostro dibattito, vi dirò che sono a favore di un potenziamento delle istituzioni e come ha detto Giorgio Napolitano, se proseguiremo il processo di ratifica sarebbe saggio anticipare alcune di queste disposizioni.

Ritengo infatti che oggi ci troviamo di fronte a una minaccia molto seria per l'Unione. Se pensiamo al Medio Oriente e al problema dell'Iran, se pensiamo a ciò che sta accadendo in Africa e a tutti i problemi legati alle forniture energetiche e ai cambiamenti climatici, se pensiamo alla concorrenza a livello globale, notiamo che non ci sono attualmente soluzioni per questo e per gli altri problemi, ma tutto sembra essere collegato.

Quando si parla dell'immigrazione illegale, ho sempre sostenuto che è un problema che non può essere risolto solo con la polizia di confine: dobbiamo affrontare questi problemi all'interno dell'Europa. Per questo sono stato molto soddisfatto della recente decisione assunta dal Ministro della Giustizia tedesco di creare dei

centri di protezione ed accoglienza in Africa.

Ma non ci si può fermare a questo, vanno contestualmente affrontati anche i problemi dell'economia africana, altrimenti la pressione dell'immigrazione sarà destinata ad aumentare comunque. Sono necessarie azioni urgenti, e pertanto l'Europa non può aspettare e i problemi non possono aspettare i processi decisionali europei.

Ora il nostro orizzonte è proiettato sul 2007 e il 2009, ma i problemi sono qui, e credo che dovremmo proseguire e impegnarci per i processi decisionali. Su questo punto sono in disaccordo con il collega polacco, oggi non vedo i processi decisionali ancora ben definiti. Fornirò un esempio che potrà sembrarvi ridicolo. In passato ho discusso con il Ministro degli Interni italiano Giuseppe Pisanu, dell'intenzione di estendere il ruolo di Ministri dell'Interno anche rispetto al dibattito culturale e religioso e per questo fine abbiamo incontrato rappresentanti religiosi musulmani, ebrei, cattolici, anglicani e così via. Eravamo in 28, compresi i rappresentanti turchi. Il Ministro Pisanu disse che essendoci 28 rappresentanti dei governi venivano assegnati 5 minuti a ciascuno dei presenti. È nota la tradizione del Consiglio europeo, in cui tutti iniziano facendo i complimenti alla Commissione e alla Presidenza e così si perdono i primi tre minuti ed i restanti due sono di solito insufficienti a discutere di alcunché.

Alcuni dei processi decisionali in Europa si realizzano esattamente in questo modo e ciò dà un'idea di quanto oggi sia necessario sviluppare le istituzioni europee.

Tra questi problemi, uno dei più rilevanti è quello delle Presidenze semestrali, che il Trattato costituzionale prevede che diventino più lunghe, e questo è un passo in avanti molto importante. Questa, ad esempio, è una anticipazione della riforma delle istituzioni che potrebbe essere introdotta mentre si aspetta di procedere nel processo di ratifica.

CONCLUSIONI DI ETTORE GRECO

Anzitutto grazie a tutti gli intervenuti che hanno fatto osservazioni e commenti molto utili, credo ne faremo tesoro nell'ulteriore sviluppo della nostra ricerca. Questo mi dà l'occasione di tornare su alcuni punti che non avevo avuto il tempo di affrontare durante la mia introduzione.

Anzitutto non so resistere alla tentazione di replicare brevemente all'intervento del vicepresidente Wolsky riguardante soprattutto il nesso fra allargamento e riforma istituzionale. Anche a nome di tutti gli autori del documento che è stato sottoposto alla vostra attenzione mi corre l'obbligo di sottolineare che nel documento stesso si dà una valutazione molto positiva del processo di allargamento, anche dal punto di vista dell'importanza che esso riveste per il ruolo internazionale dell'Unione. Questo in particolare nella seconda parte del documento.

In secondo luogo, è indubbio e non conviene sottovalutare quello che pure è stato ricordato, cioè che esiste un *enlargement fatigue*, una crescente disaffezione per le politiche di allargamento e che, quindi, anche a queste occorrerà dare una risposta. Non sono fra quanti ritengono che le bocciature del Trattato Costituzionale siano imputabili esclusivamente a questo aspetto, ma è un fattore che in ogni caso va tenuto in considerazione.

Terzo punto, lo stesso vicepresidente Wolsky evoca i blocchi che si sono verificati in una serie di tentativi di riforma che ancora abbiamo potuto constatare in questi ultimi mesi. Questo rivela che, appunto, è necessario in qualche caso cambiare i meccanismi di decisione e, almeno in alcuni settori, il Trattato questo lo prevede. Ci sono altri settori, che il vicepresidente Wolsky non ha menzionato, che effettivamente risentono di alcune difficoltà legate all'assenza di un assetto istituzionale solido. Mi riferisco alla politica estera, dove ci sono state profonde divisioni, alle politiche che interessano molto il nostro paese come quella degli affari interni, dell'immigrazione, ecc. Su tutti questi fronti strumenti istituzionali più forti indiscutibilmente aiuterebbero.

Altri interventi hanno sottolineato delle problematiche della vita dell'Unione che possono essere affrontate solo con un assetto istituzionale migliore. Mi riferisco in particolare all'osservazione del presidente Dini relativa al ruolo internazionale dell'Unione Europea che rischierebbe di non potersi affermare in assenza di un quadro più solido. Ma vorrei ricordare anche le osservazioni di Mario Monti relative al nesso che esiste tra riforma dei Trattati e rilancio dell'economia europea.

Infine, un ultimo problema che è stato oggetto di una intensa discussione all'interno del comitato scientifico che ha preparato questa conferenza, è quello che riguarda i cosiddetti gruppi di avanguardia, o pionieri. Anche all'interno del comitato sono state

espresse, com'è naturale, delle opinioni molto variegata, però mi sembra ci sia stata una convergenza su un punto: è stato dimostrato già ampiamente che questi gruppi di *willing and able* possono essere effettivamente utili per far andare avanti alcune politiche. L'esperienza dimostra che sono sufficientemente aperti per potersi allargare, e poi rientrare nel quadro dei trattati, com'è stato nell'esperienza di Schengen, quindi hanno una loro dinamica e potenzialità da non sottovalutare.

Altra cosa è però - questo va riconosciuto ed è il punto di discussione reale - l'evoluzione di questi tentativi di cooperazione e di maggiore integrazione in vista della formazione di una capacità di leadership, quindi di impulso più generale al processo di integrazione. Mi sembra che nel documento si prenda posizione abbastanza chiaramente contro quella che viene definita "geometria variabile", cioè l'idea che possa essere sufficiente andare avanti con gruppi cosiddetti di avanguardia o pionieri per le singole politiche, quindi con una grande variabilità. Questo può servire, certo, ma non risolve il problema della leadership e dell'impulso generale al processo di integrazione e, naturalmente, dà luogo ad una serie di inconvenienti. Mentre invece, sull'idea del consolidamento del nocciolo duro vale la pena riflettere proprio perché evidentemente ci troviamo in una situazione nella quale non c'è solo necessità di far andare avanti le singole politiche, ma quella di identificare un gruppo di paesi che possa consentire il rilancio generale del processo di integrazione.

In questo senso condivido quanto ha sottolineato l'ambasciatore Fagiolo, cioè che noi dobbiamo vedere questo problema in stretto collegamento con gli sforzi che ci auguriamo si faranno per rilanciare il Trattato Costituzionale, perché il nocciolo duro costituisce un'alternativa che sarà necessario perseguire qualora, appunto, non si giungesse all'accordo che noi in ogni caso auspichiamo.

OLTRE LE DIVISIONI: LA COMPONENTE BIPARTISAN DELLA POLITICA EUROPEA DELL'ITALIA

PIERO FASSINO

Sono d'accordo con i quindici punti che sono stati proposti dal documento dello IAI e ciò mi assolve dal ripetere molte cose che condivido, come l'impianto, l'articolazione, le motivazioni con cui i quindici punti sono stati proposti.

Prima questione per me assolutamente essenziale: bisogna che questo paese e la sua classe dirigente torni a credere effettivamente nell'Europa. Non appaia formale questa affermazione perché noi veniamo da cinque anni - lo dico senza nessun intento polemico, mi pare una constatazione facilmente rilevabile - nei quali l'Europa è stata considerata un ostacolo, invece che un'opportunità di sviluppo. Se tutte le volte che c'è un problema economico si dice che è colpa dell'Euro; se ci si inventa che potevamo fare l'Euro a 1.500 lire quando non è vero; se di fronte ai problemi della sicurezza dei cittadini diciamo che lo spazio europeo di giustizia la riduce - quando invece forse concorre ad aumentarla; se presentiamo Lisbona come un'inutile perdita di tempo; se il messaggio che arriva agli italiani è: se non ci fosse l'Europa quante cose in più potremmo fare, allora è chiaro che in Europa non si sta. Quindi c'è un problema di approccio e io credo che l'Italia deve tornare a quello che è stato l'approccio che storicamente questo paese ha avuto in tutta la vita della Repubblica fino al 2001.

Se c'è un paese che deve pensarsi in Europa, questo è prima di tutto l'Italia, anche perché se guardiamo l'esperienza storica, l'Italia è il grande paese che sappiamo perché dal '57 sta in Europa e ne è uno dei paesi fondatori. Certamente non sarebbe un paese più forte se non fosse stato in Europa fin dall'inizio e certamente non sarebbe oggi un paese che ha le opportunità, le possibilità che ha di fronte se non avesse vissuto pienamente e come paese protagonista il processo di integrazione europea nelle sue varie tappe. Anche l'economia italiana, che oggi è sofferente, soffrirebbe molto di più se noi non fossimo entrati nell'Euro o se ci fossimo entrati in condizioni diverse da quelle in cui vi siamo giunti.

Bisogna quindi sgomberare il campo da un approccio che è sbagliato, altrimenti dei quindici punti indicati dal documento dello IAI non se ne realizzerà nessuno. Quei quindici punti discendono infatti da un approccio che dice: noi scegliamo l'Europa come nostra dimensione fondamentale. Se vogliamo usare un altro modo di dire, anche nella politica dell'interdipendenza o della globalizzazione, il principale interesse nazionale italiano è vivere in Europa, stare in Europa e far vivere in Europa i suoi interessi. Questo è un primo punto.

Se è così, allora servono delle coerenze. È coerente con questa scelta assumere l'Euro non come un imbarazzo di cui si farebbe volentieri a meno, ma come una condizione fondamentale di stabilità e di forza dell'economia europea e dell'economia di ogni paese europeo, con tutte le coerenze che questo comporta in termini di bilancio.

È una coerenza assumere l'Europa come scelta fondamentale, che l'Italia svolga un ruolo attivo nel proseguire il processo di integrazione del mercato interno.

È coerente con l'assumere la dimensione europea che l'Italia faccia una battaglia perché il bilancio comunitario non riduca le risorse proprie, ma le veda aumentare e arricchisca la propria disponibilità anche attivando strumenti nuovi a partire da un mercato dei capitali europeo, Eurobond e dintorni, per capirci.

Se l'Europa è la dimensione, essa non è solo una dimensione economico-sociale, ma è anche una dimensione di cittadinanza. Ciò significa che lo spazio europeo di giustizia è un elemento strategico, un pilastro strategico della politica europea e l'Italia si colloca pienamente dentro politiche di sicurezza dei cittadini e di giustizia che siano coerenti con quella scelta.

Coerente con questo impianto è che l'Italia assuma l'Europa come la dimensione fondamentale della sua politica estera e che la Politica europea di sicurezza comune sia per l'Italia una priorità, con i corollari che ciò comporta: per esempio che l'Italia deve essere tra i paesi che si impegnano perché, anche prima della ratifica della Costituzione europea possa essere dato vita a stralcio ad alcune decisioni, come per esempio l'istituzione del ministro degli Esteri europeo. Significa che la politica di difesa europea comporta coerenza sul piano della politica industriale nel settore spaziale, degli armamenti, della politica di sicurezza, quindi, siccome in questo settore di alta tecnologia l'Italia ha delle presenze e delle eccellenze significative, assume la dimensione europea come la dimensione principale dentro cui collocare queste eccellenze.

Infine, coerenza significa che non consideriamo l'Europa esaurita negli attuali confini, e quindi non solo che l'Italia si batta perché si ottemperi l'ingresso di Bulgaria e Romania come previsto, ma anche che non si dilazioni l'avvio di un percorso di integrazione dei Balcani e si affronti seriamente il tema della Turchia.

Coerenze, quindi, nel senso che se assumiamo l'Europa ciò significa che una serie di scelte diventano fondamentali della politica europea italiana. Dico della politica europea ovviamente, non della politica estera perché sempre di più l'Europa in questo impianto è *domestic policy*, più che politica estera, questo è evidente.

Questo impianto di un'Italia che crede nell'Europa e la assume come la sua dimensione fondamentale si deve sposare con un rilancio forte del multilateralismo, che sempre di più non può essere soltanto multilateralismo di stati-nazione, ma sempre di più è multilateralismo tra grandi soggetti e grandi aggregati anche sopranazionali. Una delle cose che ha certamente indebolito la politica multilaterale in questi anni è il fatto che l'Unione Europea avesse difficoltà a presentarsi come soggetto unitario dentro uno scenario internazionale che scommettesse sul multilateralismo.

Allora penso che lavorare perché sempre di più si adotti un approccio multilaterale ai problemi del mondo e perché l'Unione Europea sia un soggetto principale e protagonista di una strategia multilaterale, è una scelta che dobbiamo fare con grande determinazione. Non è la scelta che si è fatta, ad esempio, di fronte alla crisi irachena, e quindi c'è un problema ancora una volta, di decidere qual è l'approccio che si ha.

Multilateralismo significa far pesare l'Unione Europea nei fori

multilaterali con una politica e una rappresentanza unitaria. Il seggio dell'Unione Europea all'Onu è un obiettivo di medio periodo, ma che cosa impedisce, prima ancora della ratifica della Costituzione europea da parte di tutti gli stati, che se si istituisce il ministro degli Esteri europeo si decida, nel Consiglio europeo, che esso svolga una funzione di coordinamento delle presenze europee che siedono nel Consiglio di Sicurezza?

Cosa impedisce di unificare in testa all'Unione Europea le quote di Fondo Monetario, Banca Mondiale e istituzioni internazionali che oggi sono intestate ai singoli paesi dell'Unione?

Come si fa ad esser presenti, non solo nel Wto - dove già oggi l'Unione Europea parla in termini comunitari - ma nelle altre istituzioni internazionali con una posizione comune e con presenze comuni? Scommettere sul multilateralismo significa, ovviamente, dare forza alla strategia di vicinato con le aree contigue e con termini ai confini dell'Unione; scommettere sul multilateralismo significa affrontare seriamente il problema dei rapporti transatlantici. Io credo che sia errato un approccio che pensi che l'essenzialità del rapporto transatlantico fosse legato soltanto all'equilibrio bipolare del mondo. Certamente nella fase bipolare del mondo il rapporto transatlantico è stato strategico e decisivo, ma esso non è meno decisivo oggi, in uno scenario internazionale diverso, nel quale in ogni caso il rapporto tra Stati Uniti ed Europa continua ad avere un rilievo del tutto straordinario e strategico per la comunanza di valori, di interessi, per il ruolo che l'Europa e gli Stati Uniti insieme possono giocare negli scenari internazionali. Quindi si tratta di ridefinire quali sono i pilastri di un rapporto transatlantico che non è meno essenziale e meno rilevante di quanto lo sia stato in passato, ma proprio perché oggi ci troviamo in una fase diversa, esso va ridefinito nelle sue finalità e nei suoi obiettivi.

Due ultime considerazioni. Anche in una fase di interdipendenza, di globalizzazione e di costruzione di una integrazione europea sempre più forte, non sparisce la dimensione della bilateralità, della politica estera italiana. Bisogna stabilire una coerenza tra bilateralità e dimensione europea, nel senso che l'Italia ha certamente degli interessi specifici: penso all'interesse in particolare che l'Italia ha allo sviluppo forte di una politica euro-mediterranea; penso gli interessi che l'Italia ha in una proiezione dell'Europa forte nei Balcani e nell'Europa centrale; quindi si tratta di far vivere la bilateralità dei nostri interessi dentro uno scenario europeo che sia coerente. Peral-

tro questa è una cosa che è già stata fatta perché, quando tra il '96 e il 2001 noi abbiamo assolto ad una funzione di punta nello scacchiere balcanico, l'Italia ha giocato un ruolo che corrispondeva ai suoi interessi bilaterali, ma lo ha fatto in coerenza con la sua collocazione europea e a nome dell'Unione Europea. Così come l'Italia ha interessi soprattutto sul fronte della politica economica internazionale che si proiettano in ogni area di mercato a partire da quelle più dinamiche, come l'Asia piuttosto che il Brasile, piuttosto che altri paesi. Ancora una volta a questo interesse nazionale bisogna corrispondere con una politica estera che sia capace di sostenere le esigenze di internazionalizzazione del nostro sistema-Paese e io credo che anche su questo fronte si tratta di stabilire una coerenza tra questa bilateralità e un quadro multilaterale.

Tutto questo richiede che si rilanci con forza una iniziativa italiana per quanto riguarda la ripresa del cammino istituzionale europeo. La pausa di riflessione per ora è una pausa di inattività, tanto è vero che si comincia a dire che bisogna aspettare il semestre tedesco, quindi si è perso il semestre inglese, si perderà il semestre austriaco, ma poi si dice: cosa volete riflettere? Fino a che non si sa chi è il presidente della Francia non si può agire. Attenzione, stiamo mettendoci in una deriva che rischia di far scomparire sullo sfondo l'obiettivo prioritario.

Penso che con la complessità - su cui non posso ovviamente dilungarmi - che ha il tema, bisogna avere tutte le prudenze, le saggezze, le gradualità necessarie, ma ciò deve avvenire con la determinazione di chi, comunque, vuole percorrere un cammino. Da questo punto di vista ci sono oltre metà dei paesi membri dell'Unione Europea che oggi hanno ratificato già il Trattato. Si può costruire un'iniziativa dei paesi ratificanti? L'Italia potrebbe assumere un ruolo nel costruire le condizioni affinché da parte dei paesi che hanno ratificato si prenda un'iniziativa per essere soggetto attivo della pausa di riflessione e della proposizione di tappe con cui gradualmente riprendere il cammino. Ad oggi ritengo che questa sia un'esigenza prioritaria.

DOMENICO FISICHELLA

Grazie per l'invito a partecipare a questa Tavola Rotonda. Il tema mi pare sia quello del ruolo che può avere l'Italia in una fase nella quale si è realizzata, o forse non si è pienamente realizzata, una

cultura dell'alternanza. Quale può essere dunque il ruolo dell'Italia in presenza di una crisi dell'Europa che è già una crisi significativa e che può diventare una crisi grave?

Dal punto di vista metodologico l'impostazione che tenderei a privilegiare in presenza di una realtà così complessa come quella che sta vivendo l'Unione, è quella di non aprire nuovi spazi di problematicità, in un quadro nel quale già abbiamo una serie di conflitti non risolti, o non adeguatamente affrontati e una serie di questioni aperte che sono molto significative.

Sul tema dell'allargamento, ad esempio, bisognerebbe muoversi con un minimo di cautela e forse non soltanto, e comunque calibrando adeguatamente i tempi, perché credo che sciogliere talune questioni che oggi campeggiano sulla scena dell'Europa, sia in qualche modo propedeutico ad affrontare poi le questioni nuove che sono già state enunciate ma il cui riferimento operativo è ancora un riferimento non compiutamente realizzato in questa fase. È evidente che ci sono almeno due paesi il cui ingresso è ormai calendarizzato come Bulgaria e Romania. Su altre questioni si può procedere, ma con i tempi che sono resi necessari dalla crisi interna della Unione. Da questo punto di vista quale può essere il contributo dell'Italia? L'Italia ha una storia positiva dal punto di vista della costruzione dell'Europa che però in questa fase più recente è stata messa in discussione.

Vorrei aggiungere a quanto è già stato detto circa le questioni relative all'atteggiamento critico nei confronti dell'Euro e in relazione alle suggestioni nazionaliste che si manifesterebbero attraverso uno spostamento dell'attenzione nel rapporto con gli Stati Uniti in una logica non di coordinamento con la politica europea, ma piuttosto di antagonismo con essa.

Ma vorrei anche aggiungere un terzo elemento: in Italia sono state compiute delle scelte di politica costituzionale che renderanno difficile la presenza dell'Italia come sistema all'interno dell'Unione e all'interno della politica economica europea e anche all'interno della politica istituzionale europea. Poiché sono stati introdotti elementi di divisione molto significativi, aggiungerei ai quindici punti che sono stati evocati anche l'esigenza di una riflessione su questo aspetto perché non possiamo ragionevolmente immaginare che possa venire un contributo positivo da un paese membro dell'Unione, se questo paese vede accentuati dal punto di vista istituzionale i propri fattori di divisione interna e, quindi, sot-

to questo profilo depotenziata la propria figura, il proprio ruolo all'interno dell'Unione. È un dato sul quale forse bisognerebbe riflettere e dare un qualche punto di riferimento.

Mi pare ragionevole quanto nel documento viene messo in evidenza, cioè che in una politica di alternanza non si debba necessariamente perseguire una linea di continuità su tutte le questioni che sono sul tappeto, perché ci sono ambiti nei quali si può reggere un livello di discontinuità più significativo mentre ce ne sono altri in relazione ai quali la discontinuità finisce per essere un fattore di disturbo e di inefficacia.

Se posso permettermi una piccolissima osservazione con riferimento all'assunto delle democrazie che passano dall'essere senza alternanza alle democrazie con alternanza, non metterei sullo stesso piano il Messico rispetto ad altre esperienze, perché il caso messicano è lievemente diverso rispetto al caso indiano, francese, giapponese, tedesco, in quanto la dottrina ha evidenziato il carattere di sistema piuttosto a partito egemone che di sistema a partito dominante o predominante della esperienza messicana.

Al di là di questi aspetti, le questioni fondamentali sono quelle richiamate nel documento e nei suoi punti, come il tema della politica costituzionale interna e alcune piccole questioni con riferimento alla cooperazione rafforzata, che è certamente una linea di tendenza che deve essere perseguita, ma senza che questo possa determinare all'interno dell'Unione reazioni da parte di quelle nazioni che in qualche modo possano subire contraccolpi negativi da atteggiamenti di questo genere.

Per quanto riguarda il tema del nazionalismo, non so nemmeno se sia esattamente qualificabile come nazionalismo la scelta che si è compiuta di una alleanza preferenziale con potenze esterne come gli Stati Uniti. Il nazionalismo sarebbe stato persino una politica, mentre quella, per come la si è impostata, non è stata una politica, quindi in questo tipo di opzioni si sono colte più delle idiosincrasie che dei veri e propri atteggiamenti di tipo costruttivo. Va da sé che la politica di collaborazione atlantica è uno dei fondamenti dell'Unione, ma così com'è stata sviluppata l'azione della convergenza preferenziale con gli Stati Uniti da parte dell'Italia in questi anni più recenti, si ha la sensazione che non fosse tanto un disegno di costruttività di un rapporto con gli Stati Uniti, quanto piuttosto un disegno di accentuazione problematica della politica europea.

Un passaggio sul quale ho qualche elemento di preoccupazione è quello relativo al processo di integrazione militare che l'Italia dovrebbe perseguire in un'ottica di specializzazione, abbandonando aree tecnologiche dove i nostri partner possano fornire prodotti più maturi. Ci sono già le condizioni dell'Europa perché una situazione di questo genere si realizzi in un quadro nel quale l'Italia non finisca per essere emarginata a livello continentale e, quindi, finisca per uscire da una capacità di esprimere tecnologie avanzate.

Il discorso della specializzazione - che abbiamo visto operare in tutt'altri ambiti nell'impero sovietico - è una di quelle realtà che pone sempre una serie di questioni che non possono essere sottovalutate. Il tema dell'ottica di specializzazione si pone con riferimento al livello di avanzamento e alle fasi di avanzamento che la politica dell'Unione in qualche modo sta venendo sviluppando. Direi che proprio la condizione di difficoltà e di crisi in cui l'Unione versa deve far guardare con cautela a questo tipo di proposta.

Così come non vorrei che integrazione di sicurezza, difesa e altre forme di tipo integrativo civile e militare finissero per distogliere lo sguardo da quelle che devono essere due politiche distinte, quanto meno con riferimento alla capacità di aggiornamento degli strumenti. Guardo sempre con qualche preoccupazione agli strumenti militari che finiscono per essere subordinati a logiche che non sono sempre e necessariamente militari. C'è primariamente un ruolo delle forze armate, quindi anche della difesa europea nella sua specificità, poi è chiaro che ci possono essere ulteriori iniziative che investano le forze armate anche in altri campi, ma senza che le finalità finiscano per essere capovolte. La specificità finalistica delle forze armate rispetto ad altri strumenti deve essere tutelata.

Il tema della riforma istituzionale dell'Europa è una di quelle questioni sulle quali già ho detto quando facevo riferimento alla cautela, almeno temporale, in relazione alla crescita e alla inclusione di nuovi paesi, l'area dell'Euro è certamente un fattore importante sul quale si può far leva in questa fase di difficoltà dell'Europa. Ma anche sotto questo profilo ne deriva la necessità di un cambiamento significativo nella politica italiana che, viceversa, in tutta questa più recente fase non è stata certo una politica volta al riconoscimento del ruolo dell'Euro, sia nella nostra vita interna, sia con riferimento alla costruzione dell'Europa.

SAVINO PEZZOTTA

Da tempo mi sto chiedendo se la bocciatura referendaria in alcuni paesi del Trattato Costituzionale sia solo una reazione politica, poi si vedrà se di destra o di sinistra, ma non è questo il punto. Oppure se sotto non ci sia qualcosa in più: io credo che sotto ci sia, soprattutto da parte delle classi popolari, cioè i lavoratori dipendenti, ceti meno abbienti, una paura. Si vive la dimensione europea con grande timore, se questo universo di persone non viene ricoinvolto, fare processi in avanti nella integrazione europea sarà impossibile perché poi l'idraulico polacco diventerà sempre lo spauracchio che chiunque non vuole potrà agitare.

La risposta alla domanda è che veramente serpeggia una paura latente, di incertezza, di insicurezza, ma è una paura. La situazione di benessere che i ceti che io rappresento hanno raggiunto in Europa non c'è da molto, e si ha ancora memoria di un periodo in cui una serie di certezze di sicurezza non c'erano. Si sa anche come un certo benessere - anche se poi ci sono aree di fragilità dove non è ancora stato raggiunto serenamente - è stato oggetto di iniziative, di battaglie, di lotte.

Se non c'è la certezza che questo modello, con tutte le sue contraddizioni certamente da risolvere, non viene garantito, sono convinto che le reazioni rispetto all'Europa tenderanno ad aumentare al di là di quello che dice la politica, gli economisti, i sindacalisti. Bisognerebbe prestare una grande attenzione a questo segmento. Lo diciamo da europeisti convinti - ricordo che la mia organizzazione l'Europa non l'ha sposata adesso, ma negli anni '50 - e c'è la sensazione netta che l'Europa più che essere percepita come una speranza (parlo sempre dei ceti che fanno fatica ad arrivare a fine mese) venga percepita come un rischio. Questo è, dal punto di vista di un sindacalista europeista federalista, il problema che abbiamo di fronte e che pongo qui. Allora il nostro problema, in modo bipartisan, ma io direi tripartisan, è quello di invertire questa sensazione, soprattutto questo sentire che è presente nei ceti popolari. Nel nostro paese questo sentire di negatività o di perplessità è più diffuso nelle aree più ricche del nord che in quelle povere del sud. Basterebbe girare un po' in Lombardia e parlare con gli operai, gli impiegati, i piccoli commercianti per capire come questa reazione sia più diffusa nell'area che è più europea dal punto di vista della collocazione, che non da un'altra parte.

Ecco allora perché a me sembra che il tema dell'economia del sociale sia ancora troppo sottovalutato, non credo sia corretto dire che il tema economico e sociale possa difficilmente costituire l'ambito di un forte impegno unitario del nostro paese, anche bipartisan. Io dico qualcosa in più.

Mi viene il sospetto che accantonare la possibilità di una forte politica bipartisan in materia economica e sociale derivi un po' dalla convinzione che questa possa articolarsi solo sulla convergenza tra forze politiche, dimenticando – anche qui c'è un limite – le forze sociali che in Europa ci sono. L'Europa è un paese dove le forze sociali organizzate ci sono e forse rappresentano dal punto di vista del modello organizzativo qualcosa in più della stessa organizzazione politica. Provate a pensare che cos'è il sindacato in Europa, in Italia, in Germania, in Francia, oltretutto abbiamo una confederazione di sindacati europei che è già oltre i Venticinque perché ingloba anche paesi che non stanno dentro l'Unione Europea.

Per cui quando parliamo delle questioni che qui vengono affrontate c'è un ruolo delle parti sociali che non può essere sottovalutato, altrimenti il rischio è quello che dicevo all'inizio. L'esperienza concertativa del nostro paese, purtroppo insipientemente abbandonata, dimostra che quando si tiene conto dei ruoli e delle funzioni delle parti sociali, si creano quegli elementi di coesione, di integrazione che funzionano meglio. Per cui le forze sociali possono dare un forte e solido contributo alla ricerca di soluzioni di problemi europei di carattere economico e sociale e possono contribuire, forse più di altri e delle stesse forze politiche, alla creazione di elementi di coesione sociale a livello europeo.

Certo, bisognerà vedere con quali strumenti, con quali metodi, probabilmente una proposta di un modello contrattuale di stato sociale che sempre di più abbia una dimensione europea bisognerà pensarla, però io credo che sottovalutare la presenza di un sociale organizzato dentro la realtà europea – parlo di quello che conosco io – mi sembra non aiuti alla costruzione del processo.

Per cui ecco che vanno individuati i temi su cui l'agire verso l'Europa non sia solo bipartisan, ma tripartisan: forze politiche, quelle che ci sono negli schieramenti che abbiamo, ma con un occhio, un'attenzione particolare al ruolo e alla funzione delle parti sociali. Per parti sociali non intendo solo il sindacato, ma anche le organizzazioni della rappresentanza imprenditoriale o le rappresentanze economiche che agiscono nel nostro paese.

Come si gestisce la strategia di Lisbona se non si coinvolgono le parti sociali? È un bel problema, non basta che siano d'accordo le parti politiche, lo dico per chiarezza, se vogliamo raggiungere alcuni obiettivi questo è uno degli elementi. Ho preso l'esempio della strategia di Lisbona per dire che è uno snodo importante come una visione tripartisan sia più essenziale oggi di prima.

C'è poi una dimensione che mi sta a cuore come rappresentante dei lavoratori: abbiamo la sensazione che in Europa si stia rinunciando ad una concezione dello sviluppo sociale che è sempre stata il punto forte della integrazione. Sembrerebbe, alcuni esempi ci sono, anche nelle politiche nazionali italiane e non solo italiane, che il rilancio della competitività richieda una riduzione o un restringimento delle protezioni sociali, e qui si esercitano in molti a spiegare al sindacato come si dovrebbe fare per ridurre le protezioni. Invece credo che il modello sociale europeo debba essere difeso in modo bipartisan e rimodulato in modo tripartisan, migliorandolo, adeguandolo, anche perché credo sia l'unico modello di sviluppo a livello mondiale che integra nella dinamica economica la qualità, la società, la tutela dell'ambiente.

Questo modello sociale che abbiamo in Europa non dobbiamo indebolirlo, come purtroppo sta avvenendo, perché è un modello che anche altri paesi, fuori dalla cerchia europea, guardano con attenzione e pertanto può essere veramente un modello da esportare, da realizzare e può essere questo che dà una dimensione diversa della nostra realtà.

Ecco perché dobbiamo non abbandonare il modello, rivendicarne la specificità, la forza equilibratrice, con cui molte economie in crescita avrebbero grandi vantaggi a confrontarsi. Poi, certo, ci sono tutti i problemi nostri di come difendiamo il settore manifatturiero: se è ancora importante mantenerlo in Europa, ed io credo di sì, ma in quali termini.

Esiste poi una cultura di impresa in chiave europea, e su questo io credo dovremmo discutere a lungo, mentre sembra che in modo strisciante si abdicchi alle economie sociali di mercato. Si propongono strategie di responsabilità sociale dell'impresa in cui l'elemento fondante della socialità dell'impresa, le relazioni industriali, è in parte ignorato. Si parla molto di responsabilità sociale dell'impresa a livello europeo, ma se andate a vedere la relazione industriale, che è fondante, la responsabilità sociale viene in parte dimenticata.

Credo che questo non sia bene, perché è vero, è una deriva che

non si può accettare perché il sindacato resta proprio perché rappresentante, ed ha un ruolo importante dentro la dimensione di impresa. Pertanto più che dire come ripensare il sindacato, bisogna vedere se si è in grado dentro questa dimensione europea che tentavo prima di descrivere, di vedere come dentro una responsabilità sociale dell'impresa il ruolo del sindacato dei lavoratori venga accentuato e non diminuito anche in termini partecipativi. In Europa alcune esperienze di partecipazione dei lavoratori alla vita, alla gestione, alla *governance*, al controllo, alla informazione, è presente; probabilmente una estensione di questa non farebbe altro che aumentare la responsabilità complessiva di tutti i soggetti che fanno impresa.

Su questo terreno ragionare solo in termini bipartisan credo sia limitativo: occorrerebbe ragionare in termini tripartisan, perché c'è un altro soggetto che ha una sua autonomia e sono le parti sociali che non possono essere tenute fuori dal dibattito europeo.

LUIGI RAMPONI

Intanto voglio esprimere una parola di apprezzamento per gli organizzatori di questo convegno perché hanno finalmente posto come meta l'individuazione di soluzioni bipartisan, cioè di convergenze e non invece delle solite polemiche di rottura.

Non mi sembra molto vero, come pure è stato detto, che il centro-destra ha considerato l'Europa come un peso, perché noi siamo stati protagonisti propositivi nel semestre di Presidenza dell'Ue: qui a Roma è stato firmato da parte dei governi il Trattato Costituzionale e se chiedessi ai funzionari e agli operativi che sono presenti qua se hanno avvertito in questi cinque anni un rallentamento della spinta verso l'Europa, sono convinto che direbbero di no.

Seguendo la traccia del documento nella parte "questioni economiche e sociali", è certamente da concordare il discorso che recita: nel medio-lungo periodo è chiaro che solo un più elevato tasso di crescita per l'Europa potrà conciliare il mantenimento del suo modello sociale (faccio anche riferimento a quello che ha appena detto Pezzotta) con la stabilità macro-economica e con la sostenibilità della finanza pubblica.

Tuttavia ritengo che nel breve periodo questo discorso, ovvero conciliare questi due aspetti, sia abbastanza difficile, o meglio ritengo che ad un certo punto - per quanto riguarda l'Italia - la

spesa dello Stato vada meglio equilibrata e si dovranno dedicare più risorse alla ricerca, alle infrastrutture, al sostegno, alla penetrazione nei mercati, allo sviluppo dei paesi terzi, perché altrimenti questo motore che dovrebbe determinare lo sviluppo e che dovrebbe consentire di mantenere lo stato sociale europeo non si riavvierà.

Vorrei anche dire che ricercando un atteggiamento bipartisan, siccome ritengo che comunque dovranno essere fatte delle scelte abbastanza difficili nel breve, proprio sul piano della spesa, un patto bipartisan essenziale dovrebbe essere quello di far sì che chiunque sia all'opposizione non colga l'occasione per porre l'accento sugli eventuali sacrifici che comunque debbono essere allineati in un contesto generale europeo e, invece, accusare il governo di essere cattivo o di fare le cose che non sono di respiro sociale. Questo è un punto fondamentale, se la nostra classe politica arrivasse a questa maturità sarebbe certamente un grosso passo avanti.

Per quanto riguarda la riforma delle istituzioni, da quanto ha detto anche Fassino, trovo una bellissima convergenza, sia sulla opportunità di creare un collegamento fra gli stati che hanno già ratificato il trattato per cercare di esercitare una pressione sugli altri, sia per favorire l'applicazione informale di alcune misure previste nel trattato. Per la difesa lo stiamo già facendo andando avanti con certe strutture che sono previste dal trattato, sia nella partecipazione a certi gruppi di avanguardia cercando però di non accettare il consolidamento di direttori o di fasce di diversa velocità.

Comunque io sono fiducioso riguardo lo sviluppo europeo, perché sono i fatti esterni, è la realtà internazionale che ha una sua coerenza e spinge innanzi il processo di integrazione. Inoltre non dobbiamo dimenticare che i governi sono stati tutti d'accordo nel firmare il trattato, mentre sono alcune componenti politiche a non aver convenuto fino in fondo, cioè il popolo francese, il popolo olandese, ecc. Molti altri sono invece stati d'accordo. Allora il problema è proprio quello di far maturare anche la coscienza dei cittadini, anche secondo la strada che ha accennato Pezzotta e che condivido. Vorrei però ricordare che se cominciamo ad allargare il numero degli interlocutori, anziché bipartisan a fare tripartisan, poi saltano fuori i rappresentanti dei diversi poteri che dicono: anche noi dobbiamo partecipare.

Una cosa dunque è certa: la scelta deve essere affidata alla politica. Gli altri concorrano pure, ma non cominciamo a prevedere

tanti cointeressati che contemporaneamente si affannino nella ricerca di una soluzione.

Passo all'ultimo capitolo, quello della proiezione internazionale e della sicurezza. È ridicolo continuare a ragionare sul fatto se l'Italia debba comportarsi come il primo dei piccoli o l'ultimo dei grandi. L'Italia ha una sua posizione nel contesto internazionale, è al settimo posto sul piano economico e più o meno lo stesso sul piano della politica di difesa. Per cui credo che la linea italiana - essendo assolutamente ridicolo l'isolamento, la nazionalizzazione - debba essere quella di un'apertura assoluta nei confronti dell'Europa, di una sua collocazione in ambito europeo e che, nello stesso tempo però, in questo momento di passaggio sappia tutelare bene anche gli interessi nazionali, perché tutti mi insegnano che internazionalmente vige la legge della foresta.

Concludo toccando due punti che mi sembrano molto interessanti nella politica estera, due funzioni che secondo me attendono l'Italia come protagonista: la riequilibrio dell'allargamento - cioè la previsione di ampliare l'Europa inserendo la componente meridionale balcanica, Turchia e Albania - e contemporaneamente il discorso del Mediterraneo, ovvero l'aumento della sicurezza nelle aree circostanti. Non c'è dubbio che queste sono le due aree nelle quali la politica estera italiana può trovare una funzione di leadership: nell'area balcanica lo stiamo già facendo. Ho accompagnato anche il ministro degli Esteri Fini durante le vacanze natalizie in Serbia, Kosovo ed Albania, proprio per cercare di rendere più "smooth" l'inserimento della componente balcanica, senza il trascinamento di certe situazioni di attrito che caratterizzano ancora i rapporti fra le piccole componenti.

L'altra è quella del Mediterraneo. L'Europa ha due strade davanti a sé: una è quella dell'allargamento alla Russia, all'Ucraina ed altri; l'altra è quella dell'allargamento e dell'assorbimento dell'Africa in termini di Eurafrica. In questo secondo approccio il Mediterraneo esercita una funzione di grande importanza. Debbo dire che per l'Italia è importantissima l'Eurafrica, sia dal punto di vista giacitura geopolitico, sia perché indubbiamente rappresenta un'area di forte attrito e tensione per quanto riguarda la stabilità, la pace e il terrorismo.

Secondo me queste sono le due linee sulle quali si può sviluppare una valida politica estera. Se l'Italia vuole avere la possibilità di svolgere questo ruolo, ovvero di essere un degno rappresentante

dell'Europa per la questione mediterranea e soprattutto per la questione balcanica, allora è necessario che, come dice giustamente il documento, riveda le risorse destinate alla difesa e si allinei con gli altri partner europei. L'Italia è in una posizione di quarto partner europeo, direi non molto distante in termini di potenza economica dal terzo e dal secondo (cioè Francia e Inghilterra), ma in realtà è molto più distante dal punto di vista della capacità operativa delle sue forze armate. Questo perché l'Italia destina una quantità di risorse che non sono all'altezza del suo livello, nonostante il prodigarsi di alcuni che hanno aderito al discorso politico e di chi sistematicamente, come me, trova una classe politica italiana di destra e di sinistra assolutamente non preparata e forse non attenta a quello che accade in Europa.

Soltanto in questo modo noi potremo svolgere quel ruolo che il nostro livello di quarto partner europeo e la nostra collocazione geopolitica ci attribuiscono.

FRANCESCO RUTELLI

Al termine del settennato del Presidente Ciampi ci sono molti lasciti sui quali si può convenire o meno. Su uno in particolare però possiamo convenire tutti, cioè che la parola, il concetto e il valore di Patria tornano ad essere condivisi in maniera veramente larga nel nostro paese, sessant'anni dopo la fine del fascismo e della guerra. Nel contesto di oggi – in questo trovo tanti punti di assonanza negli interventi di Fassino, Fisichella, Pezzotta e Ramponi - noi possiamo assumere con più consapevolezza il concetto di Europa come seconda patria e come sede di alta espressione e proiezione anche dell'interesse nazionale.

Svolgerò un intervento breve su due punti fondamentali: il primo riguarda la crisi del processo di integrazione e il secondo, rispondendo alle sollecitazioni del documento IAI, i compiti che abbiamo, le posizioni che intendiamo assumere alla vigilia delle elezioni.

A proposito della crisi del processo di integrazione europea, io ho usato qualche volta un'espressione probabilmente banale, che però credo dia l'idea. Noi abbiamo investito tantissimo in questi ultimi quindici anni nella innovazione del processo, non abbiamo investito abbastanza nella innovazione del prodotto rispetto all'opinione pubblica, rispetto al *demos*, al popolo europeo. Oggi abbiamo la percezione di un grande problema di autorevolezza, dicia-

mo anche di “fascino” per l’Europa, quello che avevamo quando eravamo ragazzi. Ma eravamo certamente una generazione formata al grande sogno della integrazione che nasceva nel dopoguerra per chi come me è nato nove anni dopo la fine della guerra, dunque ancora la scia delle conseguenze della guerra formato da genitori che ne avevano vissuto le tragedie, quindi altra generazione rispetto alle percezioni di oggi. Ma l’Europa oggi ha meno fascino, viene vissuta con una scarsa capacità di *delivering* ed ha sicuramente una scarsa attitudine di leadership globale.

Il tema di avere doverosamente, necessariamente lavorato sul processo istituzionale, l’Unione Economica e Monetaria, l’Euro, il *big-bang* dell’allargamento, la Costituzione, l’ulteriore allargamento ecc., a mio avviso ha visto affidare il rapporto con il popolo europeo troppo alla implementazione del macchinario istituzionale e, ripeto, poco alle grandi missioni che gli europei sentono perché l’Europa sia un luogo cui noi affidiamo parte importante delle nostre speranze e dei nostri interessi, poco alle missioni dell’Unione. Sul documento - che condivido pressoché interamente - vorrei fare una chiosa rispetto al tema del cosiddetto nazionalismo. Dobbiamo avere l’onestà di dichiarare che tra i passi “nazionalistici” che si sono registrati negli ultimi tre-quattro anni, accompagnati a questa crisi politica, alcuni vengono da grandi nazioni amiche con cui noi non solo abbiamo condiviso il processo di integrazione dei cinquant’anni passati. Lo voglio ricordare per non essere reticente anche in presenza dell’amico Schily.

Venendo al tema dell’aspetto bipartisan della politica europea dell’Italia, credo che alla vigilia di una nuova legislatura, le parti politiche è giusto che indichino il profilo che intendono assumere nei confronti dell’Europa. Anche perché, alla luce dell’ultimo eurobarometro l’Italia registra per la prima volta un calo abbastanza sensibile di fiducia e simpatia nei confronti dell’Europa in alcuni degli indicatori fondamentali. Qualcosa è dunque avvenuto in Italia, nelle politiche e nei messaggi, che ha indebolito il tradizionale filoeuropeismo degli italiani.

Sul documento dello IAI vorrei fare solo due piccole sottolineature. La prima è che colgo una cautela forse eccessiva verso i Balcani. Capisco le cautele riguardanti i fenomeni in corso e i rischi che vi sono connessi, ma non dobbiamo dimenticare che se l’Italia deve individuare un punto cruciale nella sua proiezione esterna negli anni a venire, questo è rappresentato proprio dai Balcani.

Secondo, occorre una maggiore attenzione su come l'Italia possa ampliare i margini della propria autosufficienza energetica e come possa uscire dall'impasse dell'attuazione di Lisbona. Usciamo dal dualismo Pac - politiche per la ricerca e l'innovazione. Però sicuramente l'enfasi sulle politiche europee per la ricerca e per l'innovazione credo rappresentino uno dei modi migliori per dare una risposta - o una delle risposte necessarie - alla percezione di crisi, di impasse o di stallo nel quale si trova il processo di integrazione. In termini generali direi che noi dobbiamo sapere riaffermare congiuntamente e come un fattore di attualità, non come un lascito da rievocare come una litania, i due pilastri della proiezione esterna dell'Italia dal dopoguerra ad oggi: il pilastro dell'integrazione europea e quello dell'alleanza transatlantica.

Penso che nel merito dei passaggi che vengono indicati nel documento, il Trattato Costituzionale non lo dobbiamo dare per morto, non dobbiamo affatto gettare la spugna, ma a mio avviso dobbiamo lavorare congiuntamente sulle diverse leve possibili: il Parlamento europeo si è pronunciato pochi giorni fa, positivamente e con una larghissima maggioranza a favore della continuazione del processo di ratifica del trattato. Ancora ci sono tre o quattro paesi che potrebbero allungare la lista dei Quattordici che hanno già ratificato. Certamente ci sono iniziative significative, penso a quella recente di Verhofstadht che contiene anche una serie di suggestioni interessanti. Non dobbiamo dimenticare che l'Italia è tra i paesi fondatori ed ha alcune responsabilità di assumere proposte, anche se si vuole un po' visionarie, di tanto in tanto.

Sono favorevole ai processi pragmatici, come li definisce il documento IAI. Prima ancora del blocco del processo di ratifica, Ettore Greco e Gianluigi Tosato si erano esercitati sulla possibilità di anticipazione di alcune delle misure contenute nel Trattato Costituzionale, ne cito due: la presidenza biennale, il ministro degli Esteri. Perché non sostenere una implementazione effettiva di queste proposte?

Sono favorevole anche alle formazione di gruppi di avanguardia. È chiaro che noi abbiamo un appuntamento fondamentale che è il semestre della Presidenza tedesca, alla quale spero arriveremo con una larga condivisione sugli obiettivi in Italia. Nel programma di Prodi le cose che sto dicendo sono ampiamente contenute e condivise, noi dobbiamo darci come punto di svolta il semestre tedesco, la prima parte del 2007, per la ripresa del processo di integrazione.

L'Italia non deve avere paura di proporre avanguardie ed a questo proposito cito il tema della politica estera e di sicurezza. Noi non dobbiamo minimamente rinunciare alla piena capacità nazionale, naturalmente, e ad un suo profilo avanzato, dobbiamo sapere che il futuro sta in una crescente interoperabilità rispetto ai costi, alla inefficienza complessiva della somma delle politiche militari e di difesa dei Quindici e dei Venticinque, e naturalmente dobbiamo rafforzare le capacità di proiezione dell'Unione Europea in quanto tale, che peraltro sta crescendo nel silenzio generale. In ex Jugoslavia, Sudan, abbiamo una serie di situazioni di grande interesse che dovremo spiegare con più convinzione e più orgoglio all'opinione pubblica europea.

Nell'opinione pubblica europea – dati eurobarometro - calano tanti indicatori: la percezione verso la Commissione, verso il Parlamento, la disponibilità verso l'allargamento, ma rimangono molto alti i valori quando si chiede ai cittadini europei, oltre i due terzi, se sono favorevoli alla politica estera e alla politica di sicurezza europea. Questo avviene per il motivo che ho colto come punto di crisi aprendo le mie osservazioni, cioè che gli europei sono scontenti dell'Europa perché la vedono inadeguata come attore globale, vedono la crescita enorme delle potenze economiche India e Cina; vedono la grande determinazione dei nostri alleati americani nella proiezione di politica globale, con l'implicazione di politica monetaria, con le implicazioni di politica militare che tutti conosciamo. Vedono un'Europa che non è in grado di esistere nell'agone internazionale, quindi alla domanda se gradiscono l'allargamento, fra gli europei affiorano i dubbi che poi sono emersi anche nei referendum in Francia e Olanda. Quando ci si chiede se piacciono le istituzioni e come funzionano, le risposte sono incerte. Ma se si chiede: volete un'Europa che conta di più nel mondo ed è più capace, con gli alleati americani, di essere attore di politica globale, gli europei rispondono di Sì, perché sanno che ciò coincide con il loro benessere. La proiezione esterna dell'Europa, dei nostri padri europeisti, si verifica sul fatto che l'Europa conta nel mondo, e non sia semplicemente una comparsa del coro greco che si lamenta, osserva, commenta, ma non conta.

DARIO RIVOLTA

È doveroso constatare come una politica bipartisan nei confronti dell'Europa sia evidentemente possibile, almeno stando alle paro-

le che sono state dette da tutti gli oratori. Ormai da molti anni anche persone che hanno la storia politica dell'on. Fassino dichiarano in maniera del tutto condivisibile che l'Unione Europea è interesse nazionale del nostro paese.

Questa posizione, ripresa anche poco fa dall'on. Rutelli e sottintesa da tutti gli altri oratori, è il punto attorno a cui ruota la possibilità di una posizione bipartisan nei confronti dell'Europa. Non dobbiamo fermarci a questa frase, ma essa è sufficiente a farci dire che abbiamo la possibilità di un obiettivo comune. Non dobbiamo fermarci a questa frase perché poi bisogna vedere se tutti condividiamo la stessa visione di quale Europa è anche l'interesse nazionale del nostro paese e di ogni altro paese oggi membro dell'Europa.

Dobbiamo constatare, purtroppo, che a livello europeo non tutti i paesi guardano all'interesse europeo come ad un loro interesse nazionale. L'on Rutelli ha ricordato che alcune grandi nazioni amiche e alcune nazioni più piccole hanno privilegiato un interesse nazionale a breve termine piuttosto di quell'interesse europeo che diventa e che è interesse nazionale a medio-lungo termine.

Quale Europa è necessaria, dunque? L'Europa come area di libero scambio, quella che noi possiamo constatare essersi molto positivamente realizzata, non è sicuramente giudicata sufficiente da tutti gli oratori, o dalla maggior parte delle forze politiche italiane; l'Europa di cui noi sentiamo la necessità e con la quale identifichiamo l'interesse nazionale è un'Europa che sappia essere soggetto e voce economica e politica sul piano internazionale. Questa è l'Europa indispensabile per la sopravvivenza stessa del nostro benessere attuale, un'Europa che sia un soggetto economico forte, ma che smetta di essere quella che è stata definita "un nano politico"; un'Europa che deve superare, per poter arrivare a questo obiettivo, alcuni interessi egoistici nazionali che solo a breve termine possono tutelare la nostra condizione attuale.

Purtroppo per arrivare ad un'Europa politica è necessario, credo nessuno possa contestarlo, un approfondimento (ormai è diventato un termine tecnico) delle istituzioni europee; approfondimento, concetto all'interno del quale l'approvazione di una costituzione europea era uno degli elementi; un approfondimento che avrebbe dovuto portare alla creazione di presupposti, ad esempio, di una politica di difesa comune vera e non solo apparente, verso cui oggi noi facciamo dei passi molto piccoli.

C'è la necessità di arrivare a non dover più subire delle umiliazioni

sul piano della politica internazionale con le conseguenze economiche che non necessariamente si manifestano immediatamente, come quelle che l'Europa e i singoli paesi europei hanno dovuto subire, sia nei Balcani in anni abbastanza recenti che in altre zone del mondo, non ultimo il Medio Oriente e il rapporto con l'Iran.

Non posso dimenticare, come credo nessuno di noi, che in Italia, come in tanti popoli europei, il sentimento e la volontà di un'Europa politica ed economica sia stato per lunghi anni radicato e, anzi, ci sono stati anni in cui il radicamento nel sentimento popolare di molti popoli europei, primo tra tutti di quello italiano, era in costante crescita. Non possiamo non constatare, tuttavia, che negli ultimissimi anni questa domanda è diventata molto critica.

La bocciatura del progetto di Costituzione avvenuta in Francia e in Olanda non va isolata in un contesto francese e olandese, perché tutti sappiamo che qualche altro paese, che magari ha proceduto in maniera diversa alla ratifica o che ha cercato di fare una ratifica anche per via referendaria, avrebbe potuto correre il rischio di avere lo stesso risultato che hanno avuto francesi e olandesi. O comunque ha rischiato di avere una ratifica con maggioranze ben diverse da quelle che il dibattito politico ufficiale e l'approvazione fatta a livello parlamentare o governativo avrebbe mostrato.

Uno dei motivi di questa disaffezione è stata accennata poco fa dall'on. Rutelli, ma direi che un altro dei motivi importanti sia il fatto che questo recente allargamento a dieci nuovi paesi si è dimostrato molto problematico anche dal punto di vista economico. Sono sotto gli occhi di tutti le difficoltà di approvazione del bilancio: è un allargamento che ha spaventato non per la questione dell'idraulico polacco o lituano, ma perché giudicato incomprensibile dalla maggior parte dei cittadini europei.

La stessa Austria oggi Presidente di turno dell'Unione Europea, ha una popolazione fino a poco tempo fa favorevolmente disposta verso l'Unione Europea, ma oggi purtroppo contraria.

Non nascondiamoci dietro parole retoriche e diciamo le cose come stanno: noi sentiamo la urgente ed assoluta necessità di superare la situazione attuale dell'Unione Europea, di andare al di là della zona di libero scambio. Nello stesso tempo ci rendiamo tutti conto che una volontà di superamento degli interessi nazionali non è una scelta che può essere fatta con facilità da qualunque governo, ma soprattutto non è una scelta che può essere fatta unilateralmente da uno solo dei governi dell'Unione Europea. Il grave

problema è l'allargamento di dieci paesi in un unico momento, tra l'altro accelerato nei suoi tempi di realizzazione proprio da paesi che erano notoriamente i meno affezionati all'idea di un approfondimento delle istituzioni europee. Sarà stato un caso, ma questo allargamento ha reso purtroppo molto più difficile trovare una strada unica a livello europeo per andare a superare insieme gli obiettivi nazionali.

L'Italia per lungo tempo, sola o quasi sempre sola, ha cercato di essere "altruista", cioè di guardare a quello che dovrebbe essere l'interesse collettivo superiore.

Ma questa era una politica che non pagava, perché non ha costruito l'Europa del gradino superiore e, contemporaneamente, ha penalizzato anche gli interessi a breve termine. Oggi l'Italia deve trovare le forze per cercare di perseguire anche gli obiettivi a medio termine. Ma questo è impossibile con l'Europa a Venticinque: è assolutamente indispensabile se condividiamo l'obiettivo di un'Europa politica andare sulla strada delle avanguardie e delle cooperazioni rafforzate. Le cooperazioni rafforzate non sono un optional, sono un'assoluta necessità se condividiamo quell'obiettivo.

È interessante quanto ha proposto l'amico Saverio Pezzotta sul non bipartisan ma tripartisan. Ma non bisogna dimenticare che a volte quelle che lui ha definito le parti sociali, all'interno della stessa Europa - forse ancora di più in altri paesi che in Italia - sono stati loro stessi portatori non di un interesse superiore, ma di una visione nazionalistica, in qualche caso eccezionalmente corporativa. Dunque quelle che Pezzotta chiama forze sociali, sono pronte a diventare motore, insieme alle forze politiche benevolenti, di un superamento della visione a breve termine verso quella a lungo termine dell'unione politica, sociale ed economica dell'Europa?

NOTIZIE SUI RELATORI

Gianni Bonvicini	Direttore, Istituto Affari Internazionali
Marco Buti	Direttore, Economies of the Member States, DG Economic and Financial Affairs, Commissione Europea, Bruxelles
Vincenzo Camporini	Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Militare
Lamberto Dini	Presidente della Commissione Affari esteri, emigrazione
Silvio Fagiolo	Ambasciatore
Piero Fassino	Segretario politico, Democratici di Sinistra, Roma
Ferdinando Nelli Feroci	Capo di Gabinetto del ministro degli Esteri, Massimo D'Alema
Domenico Fisichella	Senatore, La Margherita
Ettore Greco	Vicedirettore, Istituto Affari Internazionali
Daniel Gros	Direttore, CEPS, Bruxelles
Mathias Jopp	Direttore, Iep, Berlino
Cesare Merlini	Vice Presidente Esecutivo, Consiglio per le Relazioni fra Italia - Stati Uniti, Roma
Stefano Micossi	Direttore Generale, Assonime, Roma
Alessandro Minuto Rizzo	Segretario generale delegato della Nato, Bruxelles
Thierry De Montbrial	Direttore Institut Français des Relations Internationales (Ifri), Parigi
Mario Monti	Presidente Università Bocconi, Milano

Giorgio Napolitano	Presidente della Repubblica
Pier Carlo Padoan	Direttore, Fondazione Italianieuropei, Roma
Tommaso Padoa-Schioppa	Ministro dell'Economia e delle Finanze
Savino Pezzotta	Presidente della Fondazione Ezio Tarantelli - Presidente del CIR (Consiglio Italiano Rifugiati)
Jean Pisani-Ferry	Professore, Université Paris-Dauphine e Direttore, Brussels European and Global Economic Laboratory (Bruegel), Bruxelles
Luigi Ramponi	Membro della Commissione Difesa, Senato della repubblica
Umberto Ranieri	Presidente della Commissione Affari Esteri, Camera dei Deputati
Dario Rivolta	Responsabile Esteri di Forza Italia e Vice Presidente vicario dell'associazione Azzurri nel Mondo
Francesco Rutelli	Vicepresidente del Consiglio dei Ministri e Ministro dei beni culturali
Fabrizio Saccomanni	Vice Presidente, European Bank for Reconstruction and Development (Ebrd), Londra
Otto Schily	Membro del Parlamento tedesco
Stefano Silvestri	Presidente, Istituto Affari Internazionali
Gian Luigi Tosato	Professore, Università "La Sapienza", Roma e Presidente Ericsson, Roma
Jacek Saryusz-Wolski	Vice Presidente, Europarlamento, Bruxelles

PROGRAMMA DELLA CONFERENZA



Istituto Affari Internazionali

*In collaborazione con la Compagnia di San Paolo
e della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea*

*Conferenza Internazionale
In occasione del 40° Anniversario della fondazione
dell'Istituto Affari Internazionali*

EUROPA OLTRE LA CRISI
QUINDICI PUNTI PER LA
POLITICA EUROPEA DELL'ITALIA

*Sala Conferenze di Palazzo Marini
Via del Pozzetto, 158*

Roma, 23 e 24 gennaio 2006

Lunedì 23 gennaio 2006

14:00 Saluti di apertura:
 Gianni Bonvicini, Stefano Silvestri

14:15 - 15:45 Prima sessione

Oltre la stagnazione: questioni economiche e sociali

Introduzione: Tommaso Padoa-Schioppa

Interventi: Marco Buti, Daniel Gros, Mario Monti, Pier Carlo Padoan, Jean Pisani-Ferry, Fabrizio Saccomanni

16:00 – 17:30 Seconda Sessione

Oltre gli allargamenti: proiezione internazionale e sicurezza

Introduzione: Stefano Silvestri

Interventi: Vincenzo Camporini, Cesare Merlini, Alessandro Minuto Rizzo, Thierry de Montbrial, Ferdinando Nelli Feroci, Gian Luigi Tosato

Martedì 24 gennaio 2006

09:30 – 11:00 Terza sessione

Oltre il No francese e olandese: la riforma istituzionale

Introduzione: Ettore Greco

Interventi: Lamberto Dini, Silvio Fagiolo, Mathias Jopp, Stefano Micossi, Giorgio Napolitano, Umberto Ranieri, Jacek Saryusz-Wolski, Otto Schily

11:15 – 13:00 Tavola Rotonda

Oltre le divisioni: la componente *bipartisan* della politica europea dell'Italia

Presidenza: Gianni Riotta

Interventi: Piero Fassino, Domenico Fisichella, Savino Pezzotta, Luigi Ramponi, Dario Rivolta, Francesco Rutelli

In occasione della Conferenza il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, riceverà in udienza al Quirinale il Comitato Direttivo dello IAI, il Comitato Scientifico dell'iniziativa e i relatori e discussant italiani e stranieri.

Comitato Scientifico della Conferenza

Tommaso Padoa-Schioppa (Presidente) Gianni Bonvicini, Vincenzo Camporini, Pier Virgilio Dastoli, Silvio Fagiolo, Piero Gastaldo, Ettore Greco, Paolo Guerrieri, Alberto Majocchi, Cesare Merlini, Gerardo Mombelli, Giorgio Napolitano, Ferdinando Nelli Feroci, Maria Teresa Salvemini, Stefano Silvestri, Gian Luigi Tosato

SI RINGRAZIA IL COMITATO PROMOTORE:



assonime



Banca Intesa



HNMECCANICA



UniCredit Banca

Index (1996-2006)

- *Integrazione europea e opinione pubblica italiana*, a cura di Michele Comelli e Ettore Greco (n. 25, maggio 2006, pp. 72)
- *Nuove forme di procurement per la difesa*, Sara Mezzio (n. 24, giugno 2005, pp. 85)
- *Francia-Italia: relazioni bilaterali, strategie europee/France-Italie: relations bilatérales, stratégies européennes*, di Jean-Pierre Darnis (n. 23, marzo 2005, pp. 96)
- *La Politica europea di vicinato*, di Riccardo Alcaro e Michele Comelli, (n. 22, marzo 2005, pp. 68)
- *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Collegio europeo di Parma, Centro studi sul federalismo, Istituto Affari Internazionali (n. 21, giugno 2004, pp. 127)
- *L'articolo 296 Tce e la regolamentazione dei mercati della difesa*, Riccardo Monaco (n. 20, gennaio 2004, pp. 109, pp. 109)
- *Processi e le politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia*, a cura di Paolo Guerrieri (n. 19, novembre 2003, pp. 130)
- *Il terrorismo internazionale dopo l'11 settembre: l'azione dell'Italia*, di Antonio Armellini e Paolo Trichilo (n. 18, luglio 2003, pp. 120)
- *Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa*, a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri (n. 17, maggio 2003, pp. 34)
- *Presenza ed impegni dell'Italia nelle Peace Support Operations*, di Linda Landi, (n. 16, gennaio 2003, pp. 83)
- *La dimensione spaziale della politica europea di sicurezza e difesa*, a cura di Michele Nones, Jean Pierre Darnis, Giovanni Gasparini, Stefano Silvestri, (n. 15, marzo 2002, pp. 48)
- *Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane: problemi e prospettive*, a cura di Michele Nones, Maurizio Cremasco, Stefano Silvestri (n. 14, ottobre 2001, pp. 74)
- *Il Wto e la quarta Conferenza internazionale: quali scenari?*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 13, ottobre 2001, pp. 95)
- *Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 12, ottobre 2000, pp. 86)
- *Il ruolo dell'elicottero nel nuovo modello di difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 11, settembre 2000, pp. 81)
- *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco (n. 10, marzo 2000, pp. 43)
- *Politica di sicurezza e nuovo modello di difesa*, di Giovanni Gasparini (n. 9, novembre 1999, pp. 75)
- *Il Millenium Round, il Wto e l'Italia*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 8, ottobre 1999, pp. 103)

- *Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei*, di Michele Nones e Alberto Traballese, (n. 7, dicembre 1998, pp. 31)
- *La proliferazione delle armi di distruzione di massa: un aggiornamento e una valutazione strategica*, a cura di Maurizio Cremasco, (n. 6, maggio 1998, pp. 47)
- *Il rapporto tra centro e periferia nella Federazione Russa*, a cura di Ettore Greco (n. 5, novembre 1997, pp. 50)
- *Politiche esportative nel campo della Difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 4, ottobre 1997, pp. 37)
- *Gli interessi italiani nell'attuazione di un modello di stabilità per l'Area mediterranea*, a cura di Roberto Aliboni (n. 3, ottobre 1996, pp. 63)
- *Comando e controllo delle Forze di Pace Onu*, a cura di Ettore Greco e Natalino Ronzitti (n. 2, luglio 1996, pp. 65)
- *L'economia della Difesa e il nuovo Modello di Difesa*, a cura di Michele Nones (n. 1, giugno 1996, pp. 35)

English Series

- *Nuclear Non-Proliferation: The Transatlantic Debate*, Ettore Greco, Giovanni Gasparini, Riccardo Alcaro (n. 7, February 2006, pp. 102)
- *Transatlantic Perspectives on the Broader Middle East and North Africa, "Where are we? Where do we go from here?"*, Tamara Cofman Wittes, Yezid Sayigh, Peter Sluglett, Fred Tanner (n. 6, December 2004, pp. 62)
- *Democracy and Security in the Barcelona Process. Past Experiences, Future Prospects*, by Roberto Aliboni, Rosa Balfour, Laura Guazzone, Tobias Schumacher (n. 5, November 2004, pp. 38)
- *Peace-, Institution- and Nation-Building in the Mediterranean and the Middle East. Tasks for the Transatlantic Cooperation*, edited by Roberto Aliboni, (n. 4, December 2003, pp. 91)
- *North-South Relations across the Mediterranean after September 11. Challenges and Cooperative Approaches*, Roberto Aliboni, Mohammed Khair Eiedat, F. Stephen Larrabee, Ian O. Lesser, Carlo Masala, Cristina Paciello, Alvaro De Vasconcelos (n. 3, March 2003, pp. 70)
- *Early Warning and Conflict Prevention in the Euro-Med Area. A Research Report by the Istituto Affari Internazionali*, Roberto Aliboni, Laura Guazzone, Daniela Pioppi (n. 2, December 2001, pp. 79)
- *The Role of the Helicopter in the New Defence Model*, edited by Michele Nones and Stefano Silvestri (n. 1, November 2000, pp. 76)

