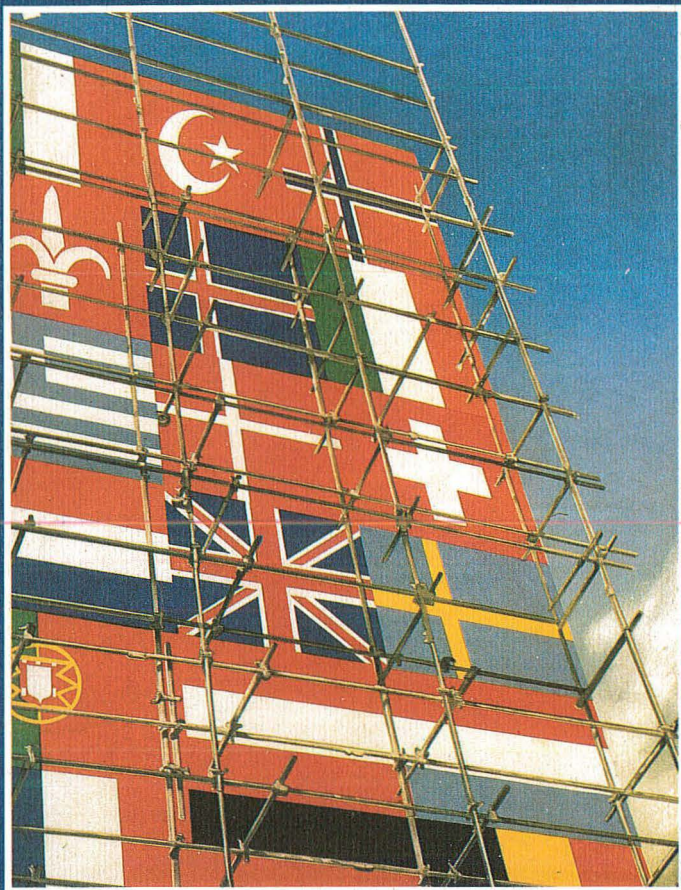


IAI - Lo Spettatore Internazionale



a cura di Cesare Merlini

L'EUROPA DEGLI ANNI NOVANTA II

Scenari per un futuro imprevisto

FrancoAngeli

«Lo Spettatore Internazionale»

Collana di studi e documentazione di politica, economia e strategia internazionale
a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Direttore: Natalino Ronzitti

Segretaria di redazione: Sandra Passariello

La collana «Lo Spettatore Internazionale» si compone di una serie di monografie promosse dall'Istituto Affari Internazionali, con l'intento di rispondere all'interesse per i problemi del mondo e della politica estera, che si va diffondendo in Italia parallelamente al crescere del suo ruolo internazionale e dell'interdipendenza con gli altri paesi. La pace, il disarmo e la sicurezza da una parte, l'integrazione europea, la cooperazione economica e lo sviluppo tecnologico dall'altra, costituiscono altrettanti sottotemi che la collana affronterà. Oltre a ciò l'Istituto Affari Internazionali pubblica regolarmente con l'editore Franco Angeli un annuario sulla politica estera del nostro paese dal titolo: «L'Italia nella politica internazionale».

L'EUROPA DEGLI ANNI NOVANTA II

Scenari per un futuro imprevisto

a cura di Cesare Merlini

FrancoAngeli

Copyright © 1991 by Istituto Affari Internazionali, Roma, Italy
È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo
effettuata, non autorizzata.

I lettori che desiderano essere regolarmente informati sulle novità pubblicate dalla nostra
Casa Editrice possono scrivere, mandando il loro indirizzo, alla “Franco Angeli, Viale
Monza 106, 20127 Milano”, ordinando poi i volumi direttamente alla loro Libreria.

INDICE

Gli Autori	pag.	7
Prefazione	»	9
Introduzione, di <i>Cesare Merlini</i>	»	11
1. Sicurezza e disarmo: Europa, Stati Uniti e la fine della guerra fredda, di <i>Robert Hunter</i>	»	19
2. Sicurezza e disarmo: il nuovo contesto strategico europeo, di <i>Carlo Jean</i>	»	43
3. Economia e moneta: il processo di integrazione ad Ovest, di <i>Niels Thygesen</i>	»	67
4. Economia e moneta: scenari per una ripresa ad Est, di <i>Carlo Boffito</i>	»	91
5. Sviluppo e ambiente: verso una nuova geografia economica dell'Europa, di <i>Reimut Jochimsen</i>	»	105
6. Sviluppo e ambiente: la centralità tedesca e le aree meno favorite, di <i>Patrizio Bianchi</i> e <i>Daniele De Giovanni</i>	»	135

7. Cultura e società: l'Est tra nazionalismo e valori occidentali, di <i>Pierre Hassner</i>	»	159
8. Cultura e società: l'impatto della televisione nell'Europa di domani, di <i>Massimo Fichera</i>	»	183
9. Politica e istituzioni: l'integrazione comunitaria e le sfide del mutamento, di <i>John Pinder</i>	»	199
10. Politica e istituzioni: verso un nuovo equilibrio dei poteri, di <i>Sergio Ristuccia</i>	»	221
11. Tre scenari per l'Europa degli anni '90, di <i>Roberto Aliboni, Gianni Bonvicini, Cesare Merlini, Stefano Silvestri</i>	»	241

GLI AUTORI

Roberto Aliboni è direttore delle ricerche dell'Istituto Affari Internazionali.

Patrizio Bianchi è professore di economia politica presso l'Università di Udine e coordinatore scientifico al Dipartimento di politica industriale, Nomisma.

Carlo Boffito è professore di economia politica presso l'Università di Torino e consulente della Banca Commerciale Italiana.

Gianni Bonvicini è direttore dell'Istituto Affari Internazionali.

Daniele De Giovanni è ricercatore di economia presso l'Università di Bologna ed editore del giornale *Industria*.

Massimo Fichera è vice direttore generale della Rai e vice presidente dell'Uer (Union Européen del Radiodiffusion).

Pierre Hassner è direttore delle ricerche del Centre d'Etudes de Relations Internationales, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Parigi.

Robert Hunter è vice presidente del Center for Strategic International Studies (CSIS) Washington.

Carlo Jean, generale di Corpo d'Armata e direttore del Centro di studi strategici del Ministero della difesa.

Reimut Jochimsen è presidente della Landeszentralbank di North-Rhine Westphalia.

Cesare Merlini è presidente dell'Istituto Affari Internazionali.

John Pinder è presidente del Federal Trust, Londra.

Sergio Ristuccia è Consigliere della Corte dei Conti e presidente del Consiglio italiano per le Scienze sociali e del gruppo di studio «Società e Istituzioni».

Stefano Silvestri è vice presidente dell'Istituto Affari Internazionali.

Niels Thygesen è professore di economia presso l'Università di Copenhagen e ricercatore senior presso il Centre for European Policy Studies di Bruxelles.

PREFAZIONE

Di fronte alla profonda trasformazione del contesto europeo - generata dal crollo dell'egemonia comunista nell'Europa centro-orientale, dall'approfondimento del processo di integrazione della Comunità europea e dalla prospettiva della riunificazione tedesca - l'Istituto Affari Internazionali (Iai), fondato nel 1965 da Altiero Spinelli, ha sentito l'esigenza di commemorare il venticinquennale della sua nascita non con una celebrazione, ma dando un contributo all'analisi scientifica e alla riflessione politica sugli storici avvenimenti in corso e sul futuro dell'Europa negli anni 90.

Da questa esigenza è nata la decisione di lanciare un grande progetto di ricerca internazionale, denominato appunto «Europa '90», al quale hanno partecipato venti autori italiani e stranieri e l'intera équipe scientifica dello Iai, coadiuvati da gruppi di studio esterni appositamente costituiti. Sulla base dei primi risultati della ricerca, lo Iai ha elaborato una riflessione sulle diverse alternative per il futuro dell'Europa, presentata alla conferenza internazionale «Europa '90: Verso un nuovo ordine internazionale» che si è svolta a Roma il 22-24 novembre 1990.

La collana dello Iai «Lo Spettatore Internazionale» presenta ora al pubblico i risultati del progetto «Europa '90» in due distinti volumi che riflettono le diverse dimensioni della ricerca, ma sono stati concepiti in modo da poter essere letti anche autonomamente.

Nel primo volume *L'Europa degli anni Novanta. La geopolitica del cambiamento* l'indagine sul futuro prossimo dell'Europa è condotta attraverso l'analisi della storia recente delle sue regioni interne - l'Italia, la Comunità europea, i paesi dell'Efta, l'Europa centro-orientale, i Balcani - e delle relazioni con i suoi principali partners esterni - il sistema occidentale, l'Unione Sovietica, il Sud del mondo, il Mediterraneo.

Il secondo volume *L'Europa degli anni Novanta. Scenari per un futuro imprevisto* presenta invece il disegno del possibile futuro europeo attraverso cinque aree tematiche: sicurezza, macro-economia, micro-

economia, cultura e istituzioni. Il capitolo conclusivo formula tre scenari per l'Europa degli anni '90, i quali, elaborati dallo Iai sulla base della ricerca per aree geografiche e tematiche, contemplano tre ipotesi globali: Europa fortezza, Europa attore, equilibrio di potenza.

INTRODUZIONE

di Cesare Merlini

Thomas Mann, nell'introduzione della *Montagna incantata*, scrive che la storia del protagonista Hans Castorp «avviene prima del limitare di un certo abisso che ha interrotto la vita e la coscienza dell'umanità...», cioè «prima della Grande Guerra, con l'inizio della quale ebbero principio tante cose che avevano appena finito di cominciare». Proviamo a riportare quest'ultima frase, apparentemente sibillina, al giorno d'oggi, leggendola come riflessa in uno specchio, non per rovesciarne la grafia come faceva Leonardo, ma i significati delle parole, così da ricavarne un'altra proposizione: che «con la fine della Guerra Fredda hanno avuto fine tante cose che avevano appena cominciato a finire».

Cosa è finito nel fatidico passato biennio 1989-90 che avesse appena cominciato a finire? Non la storia, come è andato dicendo qualcuno attratto dagli slogan o incapace di immaginarsi il futuro in termini nuovi. Ma il comunismo europeo sì. E anche la divisione dell'Europa. Quale divisione? Quella in due parti che abbiamo avuto in eredità dalle guerre mondiali. E anche la divisione della Germania è finita. Stiamo ritornando al 1945. O al 1913, al «limitare dell'abisso»?

Oppure possiamo scorgere l'inizio della fine di un'altra divisione dell'Europa, quella in stati nazionali sovrani, che si è compiuta negli anni ottocento? Scrive l'*Economist*, datato 29 dicembre 1900, novant'anni fa: «Nel secolo che si chiude uno dei più evidenti fenomeni in Europa è stata la nascita e la crescita delle nazionalità, dovute sia alla Rivoluzione francese sia ai movimenti anti-napoleonici che hanno fatto seguito (...). Grecia, Italia, Ungheria, Belgio, Bulgaria, tutti hanno affermato la loro separata e indipendente nazionalità, e il movimento è stato largamente applaudito dal mondo come un manifesto segno di progresso. Certo il mondo ha ragione, in linea di massima, ma il progresso così realizzato comporta un alto prezzo. Infatti esso ha significato la rottura dell'unità morale dell'Europa, verso la quale il diciottesimo secolo aveva teso. Interessi (o pretesi interessi) nazionali distinti sono stati creati man

mano che ogni nazione è emersa. Essa deve difendersi, e quindi eserciti, flotte e grandi armamenti sono stati realizzati. Essa deve fare valere i suoi diritti, e così continue tensioni nascono in tutto il globo. La nuova dottrina commerciale di forzare gli scambi mediante concessioni estorte da governanti incivili, mediante la minaccia delle armi, ha ulteriormente intensificato il movimento nazionale. In sintesi l'Europa non è più un'unità morale, ma una serie di nazionalità reciprocamente gelose, in competizione fra loro e costrette ad affrontare perdite e sprechi immensi per effetto delle rivalità negli armamenti e nelle tariffe doganali». L'editorialista poi sostiene che, in considerazione di questo stato di cose, la proposta del Conte Goluchowski, ministro degli esteri austriaco, di un'unione commerciale europea per fronteggiare la concorrenza degli Stati Uniti, gli appariva come «peculiarly absurd and impossible».

Ecco le radici antiche dell'atteggiamento britannico verso l'integrazione del continente. Ma la diagnosi della situazione europea è lucida e aiuta a capire un secolo, quasi, di storia. La quale, dunque, non finisce; ritorna, anche se mai uguale a sé stessa. L'interrogativo di dove torniamo e quello su cosa è irreversibilmente mutato sottendono la ricerca sul dove andiamo, sugli scenari dell'Europa futura, le cui conclusioni proponiamo in questo libro.

Tale ricerca è proceduta parallelamente in diversi campi. Ne abbiamo prescelti cinque: la sicurezza, la macroeconomia, la microeconomia, la cultura, le istituzioni. Per ognuno abbiamo chiesto a due studiosi, uno italiano e uno non, di dirci dove, secondo lui, potrebbe andare a parare quest'Europa mutata, per quanto riguarda il campo assegnatogli. Le risposte stanno nei primi dieci capitoli.

Per parte nostra, allo Iai, ci siamo chiesti quali possano essere gli scenari complessivi, cioè non settoriali, che è ragionevole dipingere sul futuro assetto degli stati europei e delle istituzioni che li legano, gettando il nostro sguardo sul prossimo decennio. Il risultato è condensato nell'undicesimo capitolo.

Il tutto si colloca, idealmente, dopo un altro studio fatto in istituto nel quadro del progetto «Europa '90», quello sui recenti sviluppi e sulle tendenze attuali nelle aree geopolitiche che formano l'Europa o si collocano intorno ad essa in relazione di mutua influenza. Ne abbiamo individuate otto: la Comunità, l'area Efta, l'Europa centrale, l'Unione Sovietica, i Balcani, il sistema occidentale, la regione mediterranea e il Sud del mondo. L'esito di questa parte del progetto è riportato nel volume *L'Europa degli anni novanta. La geopolitica del cambiamento*, che esce contemporaneamente a questo, per lo stesso editore.

Ma torniamo ai nostri scenari. Su questi vorremmo che ci fosse consentito di riflettere con calma e discernimento, ma la cronaca preme

con eventi drammatici e carichi di incertezze. Due fra tali contingenze meritano una specifica menzione in queste note introduttive, sia per il fatto tecnico che esse hanno conosciuto importanti sviluppi dopo che i testi qui riportati erano stati redatti, sia per il fatto politico che si tratta di contingenze che non possono non avere influenza sul futuro dell'Europa.

Alla fine del 1989, in un rapporto annuale sul «Quadro Mondiale», che lo Iai intende proporre regolarmente all'opinione pubblica a completamento del volume annuario *L'Italia nella politica internazionale*, dicevamo che il nuovo contesto strategico determinato dalla caduta della «cortina di ferro» vede il passaggio da una minaccia di alta intensità ma di probabilità relativamente bassa, ad una minaccia di minore intensità ma di probabilità più alta. La crisi e la guerra del Golfo sono venute anche troppo presto a confermare questa previsione.

Non entreremo qui nelle molte lezioni da trarre da questo importante passaggio internazionale. Ci limiteremo a un breve riferimento alle conseguenze che esso sembra aver avuto sulle prospettive dell'integrazione europea e perciò sugli scenari in quest'opera presentati; conseguenze non positive, in verità, che però non stupiranno chi ricorda che storicamente le crisi internazionali non sono amiche della coesione della Comunità. Di fronte ad esse la retorica può anche essere stata europea, ma la realtà è sempre stata alla fine nazionale.

Si possono in particolare trovare interessanti ricorsi rispetto agli eventi dei primi anni '70. Nell'agosto del 1971 gli Stati Uniti decidono di non poter reggere al ruolo di fornitore di quel «bene pubblico» internazionale che si chiama stabilità monetaria e con decisione unilaterale svincolano il dollaro e lasciano cadere il sistema di relazioni monetarie, che, creato a Bretton Woods nel 1944, aveva abbastanza ben funzionato fino a quel tempo. La Comunità europea, allora ancora a sei, sembra decisa a raccogliere la sfida e imposta un progetto di Unione economica e monetaria, lanciandola, in un contesto di ambiziosa ripresa dell'integrazione, dal Vertice di Parigi alla fine del 1972. La guerra arabo-israeliana, detta dello Yom-Kippur (1973), la crisi petrolifera e la recessione economica fanno lo sgambetto a questo slancio.

Ogni stato procede per conto proprio - spesso in competizione con gli altri - al necessario aggiustamento. La Francia si dimentica della Comunità e rispolvera consessi di Grandi, convocandoli alla Guadalupe (1979). La solidarietà monetaria europea, qualche anno dopo, prende la forma di un vincolo, del resto abbastanza elastico: il Sistema monetario europeo (Sme, 1978). Quella economica dovrà aspettare un decennio, fino all'Atto Unico (1985) e relative procedure per realizzare il Mercato Integrato per il 1993. Il decennio peraltro non è sprecato del tutto,

poiché vede due allargamenti della Comunità, uno a Nord e uno a Sud, fino a raddoppiare il numero degli stati membri: ma l'integrazione completa e irreversibile, contemplata nel 1972, non è stata realizzata.

Alla luce di questa successione di avvenimenti veniamo alla fine degli anni '80. Il «nuovo pensiero» gorbacioviano porta al declino della tensione bipolare, alla constatazione del fallimento dei regimi comunisti e alla liberazione incruenta dell'Europa orientale. E nel cuore del continente la Germania riunificata è circondata di speranze e di timori. La Comunità, garanzia a Ovest e speranza a Est, sembra di nuovo voler raccogliere la sfida. A una nuova e più completa Unione economica e monetaria si aggiunge il progetto di un'Unione politica: entrambe sono avviate a concepimento nei due Vertici di Roma della fine del 1990.

Ma già soffiano i venti della crisi internazionale, di nuovo dal Medio Oriente. Crisi questa volta non economica, bensì essenzialmente strategica. Gli Stati Uniti possono confermare il loro ruolo di fornitori del bene pubblico internazionale «stabilità militare», anche grazie all'avallo di Mosca. Lo fanno con un *mix* di unilateralismo e cooperazione, chiamando a raccolta i partner occidentali. L'Europa risponde con un *mix* di coesione e di divisione. Nella prima fase non vi sono forti dissonanze nella risposta e per la prima volta un qualche coordinamento militare è realizzato, nell'ambito della Ueo. La percezione che una Comunità politicamente più integrata deve avere anche una comune politica della sicurezza e della difesa è più chiara di prima.

Ma la crisi porta alla gerarchizzazione degli stati, come sempre. Francia e Gran Bretagna respirano aria di grandezze ritrovate, ancorché subalterne agli Stati Uniti; e in quella sala-parto dell'Unione politica che è la relativa Conferenza intergovernativa è percepibile il timore di un nascituro debole e con difetti congeniti. La Germania, sotto l'influenza di un'opinione pubblica un pò ambigua e un pò timorosa (forse saggiamente timorosa) della nuova prominenza nazionale, si è tenuta ai margini dell'alleanza militare e ha preferito contribuire in denaro; in più il conto dell'unificazione è assai più salato del previsto. E così non migliore è l'atmosfera nell'altra Conferenza intergovernativa, quella sull'integrazione economica e monetaria, dove ovviamente Bonn è il classico partecipante che è più uguale degli altri.

Mentre sembrano allontanarsi, almeno per il momento, i grandi disegni, anche la gestione della *routine* - che, dopo aver fatto la guerra, significa «fare la pace», nel senso di costruire un ordine nella tormentata regione mediorientale - registra le insufficienze della Comunità. E questo sia per il ruolo primario giustamente riconosciuto agli Stati Uniti, sia per l'inadeguatezza ora delle tradizionali posizioni europee sul Medio Oriente. Eppure gli europei hanno un punto di forza nella loro concezio-

ne complessiva - dunque, non solo militare - della sicurezza, concezione esplicitata dal Consiglio europeo di Roma del dicembre 1990. Una sicurezza complessiva nel Golfo e nel Vicino Oriente significa la realizzazione di un equilibrio di potenza nell'area (componente politica), la regolazione delle capacità belliche dei vari stati interessati (componente militare) e le basi di uno sviluppo equilibrato dei paesi, alcuni dei quali dispongono di notevoli risorse (componente economica), il tutto nell'improbabilità di istituzioni e integrazioni in senso occidentale, che si scontrano con una realtà culturale prima ancora che con una realtà politica.

Ma non bisogna limitarsi alla ricerca di un equilibrio della regione - che poi sottintende un equilibrio (non una soluzione, che probabilmente non esiste) anche per la questione israelo-palestinese. Occorre affrontare anche altri problemi, come quello dell'uso ripetuto di ostaggi nelle tensioni mediorientali, ostaggi per di più scelti fra gli attori di relazioni economiche, se non addirittura della cooperazione allo sviluppo.

Ciò detto, non convince la definizione della guerra del Golfo in termini epocali, di primo scontro fra Nord e Sud dopo la pace Est-Ovest. Pur non potendosi liquidarla come un'«altra crisi di un'area tormentata», non dobbiamo perdere di vista che la Grande Storia oggi si sta ancora scrivendo in Europa. Ed è in Europa che si sta svolgendo sotto i nostri occhi l'altra successione di eventi gravida di incertezze e di pericoli, su cui vogliamo brevemente intrattenerci in queste note introduttive: la transizione dell'Unione Sovietica dal ruolo dell'altra superpotenza a qualcosa che nessuno sa dire cosa sarà. Sono eventi sui quali abbiamo meno influenza che per il Medio Oriente, ma che hanno per noi più importanza di quelli del Medio Oriente.

Appare sempre più precario a Mosca l'equilibrio fra l'ala riformatrice - di per sé uno schieramento non chiaramente definibile -, senza cui non è possibile cambiare il sistema, e l'ala conservatrice, senza cui non sta assieme il sistema da cambiare. E a questo equilibrio è probabilmente affidata la sopravvivenza di Gorbaciov, al quale continuano a riferirsi le politiche occidentali, inevitabilmente, data l'estrema aleatorietà delle alternative. Quattro sono i motivi principali di incertezza che pendono sul futuro dell'Europa:

- 1) il grado di minaccia militare restante da un'Unione Sovietica, che è pur sempre una grande potenza nucleare, e il tipo di mutamenti interni che possono far emergere di nuovo tale minaccia;
- 2) le conseguenze reali di una rottura dell'Unione in diverse e ineguali repubbliche, imprevedibili sia come regimi interni sia come politiche estere;
- 3) la consistenza del rischio di migrazioni massicce, in conseguenza dell'incancrenirsi della situazione economica e/o di gravi conflitti civili;

4) le possibili divergenze di valutazione su sviluppi crescentemente gravi della crisi sovietica fra i governi europei e fra l'Europa da una parte e gli Stati Uniti dall'altra.

Questi quattro motivi confluiscono in un solo interrogativo: se l'aggravamento inarrestabile della crisi, con o senza fasi esplosive, avrà l'effetto di incoraggiare la coesione nella Comunità europea o al contrario, come abbiamo visto succedere preferibilmente, genererà ancora una volta il riflesso nazionale e risposte adeguate alle capacità specifiche degli stati membri, politiche per alcuni, economiche per altri. Il tutto, presumibilmente in un contesto di scelte non chiare: per esempio, l'accentuarsi del rischio da Est per uno dei motivi suddetti (minaccia militare, pressione migratoria o effetto della balcanizzazione) potrebbe accentuare la pressione sulla Comunità perché si allarghi a nuovi membri, ivi compresi quelli dell'Europa centrale che sono a diretto contatto con l'area della crisi - e magari, foss'anche solo nelle aspirazioni, comprese le schegge dell'*Empire éclaté* di Hélène Carrère d'Encausse. Cedere a queste pressioni apparirebbe come una risposta comunitaria, anche se deriverebbe con ogni probabilità da scelte nazionali e avrebbe come conseguenza di indebolire l'integrazione.

Come si è situata l'Italia rispetto a queste due successioni di eventi cariche di incertezza per il futuro dell'Europa?

La decisione del governo, suffragata dal parlamento, di partecipare allo sforzo militare della coalizione anti-Saddam a *leadership* americana conferma la linea di politica estera coerente che l'Italia segue da circa un quindicennio e che abbiamo analizzato in dettaglio sia in chiave storica in un apposito capitolo dell'altro volume sia nelle sue opzioni attuali nel capitolo finale di questo. La scelta italiana è stata appena indebolita dalla limitatezza dell'impegno militare e un pò di più da alcune oscillazioni politiche, dovute alla consistente opposizione interna. Chi ricorda che in queste «oscillazioni» il nostro governo non ha fatto che seguire un comportamento analogo a quello di Parigi non deve dimenticare che il margine di ambiguità accordato alla Francia è assai maggiore di quello consentito, per ragioni storiche, all'Italia e che, per di più, la Francia era nel Golfo anche con una consistente forza di terra.

Questo, che resta un importante atto di politica estera del nostro paese, si inserisce in un momento attivo della nostra diplomazia. Definito all'inizio come un viaggio su di un autobus guidato dai fratelli Marx, il semestre di presidenza italiana della Comunità - il secondo del 1990 - si era concluso positivamente con la definizione delle scadenze dell'unificazione monetaria e della costituzione di un sistema-banca centrale europea e con la convocazione delle citate conferenze intergovernative. Eppure era stato il semestre più cruciale della storia della Comunità,

visto che mentre questi passaggi dell'integrazione venivano compiuti, aveva luogo, con rapidità vertiginosa, l'unificazione tedesca e prendeva forma una difficile politica di assistenza economica dell'Europa centrale. A tutto ciò si è aggiunta la crisi del Golfo.

Altre iniziative o proposte, che originano dal governo italiano in questo periodo, hanno in genere il pregio di corrispondere a problemi reali e privi, almeno al momento, di altre risposte, ma il difetto di un'inadeguata articolazione e preparazione. Cominciamo dall'impresa di maggior successo, la cosiddetta Pentagonale (dal numero dei partecipanti, per la verità quattro all'origine, Italia, Austria, Jugoslavia e Ungheria, poi cinque, con l'aggiunta della Cecoslovacchia, e presto sei, con l'accettazione della domanda polacca). Si tratta di un utile contesto di cooperazione - non di integrazione, ch  non si possono integrare realt  cos  diverse, ulteriormente diversificate dall'ampliamento - con paesi che hanno una grande voglia di collocazione internazionale, visto che la crisi del sistema sovietico di alleanze lascia alquanto sospesi nell'aria sia i tre ex-satelliti che i due neutrali (o ex-neutrali?). Si tratta ora di armonizzare questa cooperazione con le nuove formule di associazione alla Comunit  attualmente allo studio, in sostituzione, almeno per ora, a ipotesi di allargamento. A queste ultime il governo italiano sembra aver dato affrettati consensi, senza molto curarsi degli interrogativi che vengono sollevati circa la coerenza con il sostegno convinto di Roma ai progetti di avanzamento e «approfondimento» dell'integrazione a dodici. E si tratta anche di vedere se   mai possibile che questa collocazione internazionale fornita dalla Pentagonale, per quanto «leggera», possa essere di un qualche beneficio alla coesione interna cos  compromessa in Jugoslavia e crescentemente in questione anche fra cechi e slovacchi.

Vi   poi la proposta di organizzare una conferenza internazionale per la sicurezza e la cooperazione nell'area mediterranea e mediorientale, sul modello della Csce. Anche qui   opportuno indicare subito quello che tale iniziativa, molto ampia e composita, non pu  essere: non   la conferenza di pace dopo la guerra del Golfo, non   la sede per il negoziato israelo-palestinese, n  di altro negoziato a carattere locale. Ma pu  costituire la camera di compensazione e di armonizzazione di diversi negoziati bilaterali o comunque ristretti, dove da parte europea si faccia valere un criterio pi  completo di definizione della sicurezza di un'area, come pi  sopra ricordato. Ci  significa che diventa essenziale, anche se non   sufficiente, che una tale proposta venga fatta propria dalla Comunit  europea.

E ancora vi   la «provocazione», avanzata informalmente da alti esponenti del governo italiano, sulla insufficiente rispondenza della

composizione del Consiglio di sicurezza dell'Onu, con i tradizionali cinque membri permanenti dotati di diritto di veto, alla nuova situazione internazionale. Per la verità la crisi e la guerra del Golfo, con il basso profilo strategico assunto dalle emergenti superpotenze economiche Germania e Giappone e con l'inadeguato ruolo politico-militare giuocato dalla Comunità in quanto tale, ha rafforzato contingentemente la validità della forma attuale dell'istituzione pseudo-esecutiva delle Nazioni Unite. Il problema resta per il futuro e si collega a quello dell'Unione politica e della conseguente rappresentanza complessiva dell'Europa occidentale in questa come in altre sedi internazionali.

Ben più prossima nel tempo è la questione dell'«identità europea» nel campo della sicurezza e della difesa e di come essa si rapporta alla Alleanza atlantica. Ancora una volta, la proposta italiana - far confluire puramente e semplicemente l'Unione europea occidentale (Ueo) nella Comunità - cerca di dare una risposta alla necessità di un legame fra l'Unione politica *in fieri* e questa che resta la sola istituzione europea a vocazione militare (come la guerra contro Saddam ha dimostrato), ma è stata lanciata senza la dovuta preparazione concettuale e diplomatica. Così essa è stata facile bersaglio delle critiche degli Stati Uniti, che, in un momento di percezione particolarmente viva della loro *leadership* strategica e di una certa schizofrenia nei confronti dell'integrazione europea, non vedono con favore la costruzione del famoso «pilastro» europeo della Nato, tanto invocato, in forma troppo solida e soprattutto troppo autonoma.

Il dibattito italiano sull'Europa è oggi interamente assorbito dalla questione della compatibilità della situazione e delle politiche economiche nazionali con la volontà di rimanere nella Comunità a pieno titolo di stato membro e non in posizioni subalterne e condizionate. Qui sta il nodo principale e questo nodo va sciolto. Tuttavia esso non deve far cadere nella totale disattenzione i passaggi che la Comunità sta attraversando con difficoltà improvvisamente crescenti, per i motivi sopra detti, ma deve portare a un attento riesame dei contributi italiani, rapportandoli alle nostre effettive capacità. Non si suggerisce con ciò - speriamo sia chiaro - un minimalismo compromissorio, ma un'attenta valutazione delle forze e degli orientamenti in campo, nelle sedi nazionali e in quelle comunitarie, e la ricerca dell'appropriato schieramento capace di fare avanzare le soluzioni giuste. Per scegliere le quali, si rimanda appunto agli scenari illustrati nei capitoli che seguono, fra i quali non abbiamo nascosto le nostre preferenze.

Cesare Merlini

Aprile 1991

1. SICUREZZA E DISARMO: EUROPA, STATI UNITI E LA FINE DELLA GUERRA FREDDA

di Robert E. Hunter

1. Lo scenario

La fine della guerra fredda ha decretato anche il crollo della struttura filosofica della sicurezza europea. Il prodotto di oltre quarant'anni di impegno, il lento accrescimento di abitudini mentali sul modo in cui le cose funzionavano, è stato spazzato via. Previsioni, certezze, fatti di routine quotidiana nella politica europea - tutto sparito.

La nostalgia della guerra fredda, una dilatazione dei pericoli una volta imponenti ma ora felicemente superati, e quindi ridimensionati nella memoria, non ha più alcun senso, perché non sarebbe altro che una mancanza di immaginazione su ciò che sarebbe potuto accadere, soprattutto in merito al prezzo pagato dalle popolazioni le cui libertà e flessibilità erano rigidamente limitate. Va ricordato che alcuni apprezzarono la struttura della guerra fredda più alla sua fine mentre altri lo fecero al suo inizio, quando esistevano delle ragioni per entrare in un negoziato politico che era preferibile al caos della più recente e più distruttiva guerra dell'umanità. Che cosa erano alcune limitazioni relative alle possibilità politiche - imposte dalla divisione formale dell'Europa - in confronto ai rischi di ripetere la catastrofe del 1939-45?

Troppa ambivalenza sulla fine della guerra fredda riflette un altro tipo di mancanza d'immaginazione: il credo radicato nel potere delle idee e degli ideali liberali, in quei valori occidentali che rappresentano il retroterra, il dato-per-scontato della vita quotidiana nelle nazioni democratiche. Il fatto è che l'Occidente è rimasto molto sorpreso di fronte all'apertura del muro di Berlino e al crollo dei regimi comunisti come nel gioco del domino - un concetto quest'ultimo preso in prestito dai una volta temuti trionfi comunisti-nazionalistici nel Sud-Est asiatico -, non solo per la grandiosità delle decisioni strategiche adottate da Mikhail Gorbaciov e dagli altri uomini del suo gruppo; ma anche perché nelle vicinanze di casa stava diminuendo la fede in quegli stessi valori occiden-

tali che avevano sostenuto le popolazioni libere. È una vergogna che ci fosse bisogno della gente dentro e fuori dalle prigioni comuniste, che non era stata né sostenuta dalle economie né essa aveva delle forti radici nelle tradizioni democratiche dell'Occidente, per creare le prime autentiche e vincenti rivoluzioni pluralistiche nella viva memoria europea.

In Occidente, George Orwell e Jean Kirkpatrick lanciarono i loro terrificanti anatemi, l'uno mettendo in guardia dall'assalto dello stato contro il quale non ci poteva essere ricorso una volta decretata la sua vittoria; l'altro, forse per aggiudicarsi dei punti nel dibattito partigiano americano, negando qualsiasi speranza di auto-liberazione dai regimi totalitari. Entrambi questi profeti avevano completamente errato sullo spirito umano.

Le valutazioni sulla futura sicurezza europea devono quindi partire da premesse diverse da quelle così prevalentemente diffuse durante gli ultimi quattro decenni. Infatti, anche studiando la storia più remota, gli statisti possono trovare l'ispirazione per tracciare il futuro. Né l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (Nato) né il Patto di Varsavia, assieme alla panoplia degli accordi supplementari e delle strutture sviluppatesi, sono scaturiti dalle macerie della seconda guerra mondiale. Si sono originati in un momento successivo; in realtà si sono enucleati qualche tempo dopo che l'emergente divisione dell'Europa cominciò a militarizzarsi, nello spirito se non ancora nei fatti: come nella classica battuta che circolava i primi tempi della creazione della Nato, che paragonava la Nato alla Venere di Milo («all Shape and no arms»). Nell'ottica occidentale, le preoccupazioni iniziali relative alla sicurezza in Europa erano di carattere economico e politico - su come la gente avrebbe raggiunto un livello minimo di sussistenza e fino a che punto avrebbero avuto dei governi eletti da loro stessi. Non era un caso che il Piano Marshall venne prima del Trattato di Washington - il primo rifletteva una necessità prioritaria, il fattore più importante per la determinazione del futuro dell'Europa dalla fine degli anni '40. La garanzia politica degli Stati Uniti rappresentata dal Trattato di Washington era un fondamento agli sforzi che si dovevano compiere per far funzionare il programma di ricostruzione europea e per ratificare il successo sul comunismo già raggiunto in Francia e in Spagna. Ci vollero due anni (meno due giorni) e l'inizio della guerra di Corea prima che nella Nato prendesse forma il Comando Alleato in Europa.

Oggi, questa lezione sulle priorità nell'analizzare la natura della sicurezza è stata sottolineata da una delle più significative caratteristiche del cambiamento in atto: il confronto Est-Ovest nell'Europa centrale è crollato nel corso del 1989 e, al momento attuale, è quasi universalmente ritenuto inesistente; tuttavia tutto questo si è verificato con la partenza di

non più di una manciata di forze o armi sovietiche. Rimane *in loco* fino ad oggi la maggior parte del vantato potere militare sovietico nell'Europa centrale e dell'Est - compreso il formidabile Gruppo di Forze sovietiche in Germania (Gsfg), il quale oggi, per ironia della sorte, viene nutrito e vestito dal Tesoro tedesco.

Tutto ciò è un prezioso punto di partenza per considerare il futuro della sicurezza europea, in quanto contribuisce ad evitare di valutare nuovamente questo fenomeno politico, o lo stato delle cose, quasi esclusivamente in termini militari. Forse in un dato momento del futuro ci sarà nuovamente bisogno di preoccuparsi degli aspetti militari della sicurezza: il conflitto è ancora possibile; la natura umana non è cambiata; i capricci della storia possono confondere questa o future generazioni, come lo hanno fatto con quelle del passato. La prudenza ci consiglia di considerare in modo appropriato il fattore militare nella sicurezza. Ma questo non è sicuramente il punto di partenza.

In realtà, per arrivare al punto di partenza per guardare al futuro, bisogna considerare il passato e le esperienze scaturite dal confronto della guerra fredda nell'Europa centrale. Da un punto di vista occidentale, le forze sovietiche che continuano a essere dispiegate nell'Europa centrale e dell'Est sono le più importanti. Non vi è bisogno di molta immaginazione per asserire che la garanzia del loro ritiro deve avere priorità assoluta. Tuttavia, non si tratta di fare un classico esercizio di controllo degli armamenti, cioè un tentativo di ridurre i rischi di un conflitto. In realtà, il controllo degli armamenti, almeno nell'ambito di quanto conosciuto e praticato nelle relazioni Est-Ovest durante gli ultimi anni, è sempre stato considerato come la seconda delle migliori opportunità; essendo la prima rappresentata dalla eliminazione delle tensioni politiche e dei conflitti d'interessi che potevano condurre all'uso delle armi. A dir il vero, il carattere di un equilibrio militare può contribuire ad un conflitto stimolando la corsa agli armamenti ed il sospetto reciproco e aumentando le probabilità di calcoli erronei, ma, come è stato recentemente dimostrato, questi sono sicuramente dei fenomeni secondari.

Né lo sforzo per affrettare la partenza delle forze sovietiche può esser considerato un esercizio teso a diminuire l'influenza politica derivante all'Unione Sovietica dalla presenza di tali forze. Caso mai, la situazione è oggi completamente ribaltata: il permanere delle forze sovietiche riduce il potenziale d'influenza politica sovietica, ispirando, in realtà, più pietà che intimidazione. Quando il confronto si avvicinava al termine, diveniva necessario per le forze sovietiche ritirarsi, dato che non avevano più alcuno scopo utile - né mantenere i comunisti al potere, né reprimere le popolazioni, né minacciare o intimidire l'Ovest, né fornire

protezione contro la Nato. Le forze sovietiche in Germania hanno dovuto ritirarsi non appena il muro di Berlino è stato aperto; l'attività diplomatica del 1990, culminata nell'accordo Kohl- Gorbaciov nel Caucaso, l'accordo «2 più 4» e i pagamenti tedeschi in contanti all'Unione Sovietica sono stati degli sforzi occidentali volti primariamente ad evitare una ripetizione di quello che era stato fatto alla Germania nel 1919. È stata in gran parte una sciarada politica, ma con un potenziale di alto valore per tutte le parti interessate.

Vi sono due ragioni principali per giungere ad un rapido ritiro delle forze sovietiche: una consiste nell'accelerare lo sviluppo di società veramente civili nei paesi liberati; l'altra consiste nell'acquisire sicurezza contro eventuali futuri sviluppi infelici all'interno dell'Unione Sovietica. «Eventuali futuri sviluppi infelici» è un concetto vago, e lo stesso vale per una possibile minaccia alla sicurezza di uno degli stati ad occidente del confine polacco-sovietico da parte delle truppe sovietiche ancora dispiegate nella zona o nelle vicinanze. Ma la prudenza detta di continuare il processo di liberazione della parte centrale del continente dal confronto; questo processo deve continuare con un certo ritmo, ma forse non bisogna dargli priorità assoluta.

Naturalmente, più questo processo è portato avanti a livello formale, attraverso i diversi tipi di negoziato per il controllo degli armamenti, più sarà difficile sviluppare dei concetti nei quali adattare i risultati desiderati. Già con l'accordo sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa (Cfe), è divenuto assurdo determinare un equilibrio di forze basato sul conteggio delle armi e degli uomini nelle strutture create dalla Nato e dal Patto di Varsavia; relativamente al Patto, poi, è oggi del tutto privo di significato. Ciò si è potuto chiaramente notare nella decisione dei paesi del Patto di Varsavia di parcellizzare le forze che ogni membro potrà mantenere nel quadro dell'accordo Cfe. Un membro del Patto, la Repubblica democratica tedesca, è stato addirittura assorbito dalla nazione con la quale si era confrontato di più in passato. E un ulteriore controllo degli armamenti nell'Europa centrale affronterà problemi concettuali perfino più complessi, al punto tale che esiste un merito nelle reciproche riduzioni unilaterali delle forze, con il controllo sugli armamenti relegato a qualcosa che può fare estremamente bene: fornire la «trasparenza» dell'operato militare ed infondere quel senso di fiducia che nuove ulteriori minacce militari non stiano emergendo.

2. La minaccia

Qualsiasi valutazione sul futuro della sicurezza europea deve trattare

l'argomento in modo comprensivo, a cominciare da una considerazione dei suoi aspetti politici, economici e culturali. Ma è anche necessario conoscere in partenza il significato di quello che s'intende per «sicurezza». Non è sufficiente dire semplicemente che esiste il desiderio di essere liberi dalla guerra o da conflitti minori che possono condurre ad una guerra, così come non è sufficiente pensare ad un concetto amorfo di «sicurezza» collettiva, nella quale tutte le nazioni, grandi o piccole che siano, si attengono per sempre a delle regole che trovano tutti consenzienti. Tale situazione potrebbe essere il risultato di un processo di identificazione dei requisiti della sicurezza, ma non può rappresentare una premessa.

Seguendo gli eventi del 1989, si è anche tentati di vedere l'essenza della sicurezza contenuta in due idee, le quali sono sì collegate fra di loro ma non in modo assoluto: l'idea che gli stati democratici non si fanno la guerra vicendevolmente, e l'idea che la diffusa prosperità economica e un certo livello indefinito di giustizia sociale, entrambi nell'ambito e tra le società, diminuiscano o addirittura eliminino ogni desiderio di predare i vicini. Vi è una qualità irresistibile in entrambe le idee. In realtà, vi sono pochi casi nell'era delle democrazie - essenzialmente il secolo XX - che contraddicono la proposizione sopra enunciata; e l'impatto positivo delle economie vigorose sulla formazione delle società e sulle loro politiche estere è stato convalidato nella maggior parte dell'Europa occidentale durante gli ultimi quattro decenni, anche se vi sono state significative eccezioni in altri luoghi e in altre epoche.

Questo, quindi, potrebbe essere una traccia per la definizione della sicurezza, come potrebbe anche essere una parziale spiegazione della sua occasionale assenza, ma non spiega in modo soddisfacente la natura delle minacce che soggiacciono a uno stato di benessere nell'ambito europeo. Al momento attuale esistono, infatti, all'orizzonte solo tre minacce palpabili nei confronti della sicurezza europea, le quali potenzialmente potrebbero emergere all'interno della stessa Europa. Questa è una qualificazione importante: la sicurezza dell'Europa e degli europei è già sotto crescenti pressioni provenienti dall'esterno, come testimoniano i problemi di migrazione dal «Sud» (specialmente dal Maghreb), la possibilità della scarsità oppure dell'interruzione di importazioni delle risorse (ad esempio del petrolio), i fattori della competizione o dell'esaurimento del mercato, le pressioni ambientali globali, un'epidemia come l'Aids, le potenziali minacce militari che sorgono al di fuori dell'Europa ma che potrebbero allargarsi anche al Continente (una prospettiva remota, ma non inconcepibile durante questo decennio), e tutta una serie di questioni (come la migrazione) che trovano spiegazione nel binomio povertà e popolazione. Collettivamente considerate, queste

fonti extra-europee di insicurezza potrebbero meritare più attenzione di quella dedicata al rastrellamento dei resti della guerra fredda o alla precauzione contro possibili infausti sviluppi nel Continente.

Le tre minacce di carattere intra-europeo sopra menzionate provengono dall'Unione Sovietica, dall'Europa centrale, dell'Est e del Sud-Est e dal complesso compito di preservare una «cultura della sicurezza», sviluppatasi nell'Europa occidentale e che dovrà essere estesa ai paesi dell'Est.

3. L'Unione Sovietica

Bisogna riconoscere che ci potrebbe essere una recrudescenza della minaccia politico-militare da parte dell'Unione Sovietica o dei suoi successori. Oggi, una tale ipotesi è difficile da immaginare, ma l'immaginazione deve essere dilatata fino ad abbracciare una tale possibilità. Non è sciocco ritenere che qualsiasi tipo di piano adottato da un leader sovietico per rimodellare l'economia o la società, comprenderà quasi sicuramente il grande negoziato strategico di Mikhail Gorbaciov con l'Occidente: il ritiro strategico sovietico (tagliando le perdite) dall'Europa centrale e orientale - come pure in una notevole serie di altre aree - in cambio dell'accesso all'economia occidentale. Tale accordo era stato raggiunto al summit delle superpotenze a Malta nel dicembre del 1989, e da allora è stato ulteriormente elaborato. In realtà, esso ha registrato un notevole progresso in quelle che sono state da sempre nominate le relazioni Est-Ovest: circa tre decenni or sono, gli Stati Uniti e i sovietici accettarono reciproche responsabilità per la mutua garanzia della sicurezza nei confronti di una guerra nucleare; dalla guerra dei «Sei giorni» del 1967, essi accettarono una responsabilità simile per contenere gli sviluppi regionali che potevano condurre ad un confronto nucleare Usa-Urss, ed ora Est ed Ovest accettano una maggiore responsabilità per il benessere delle rispettive economie. Ad esempio, l'Occidente fornisce aiuto in varie forme all'Unione Sovietica e i sovietici prestano il loro aiuto contro l'Iraq che minaccia le economie occidentali dalle quali i sovietici ora dipendono.

Nessuno, comunque, può asserire con sicurezza come progredirà la seconda rivoluzione sovietica. Appare dubbio che il marxismo-leninismo, così largamente discredito, possa riemergere come forza motivante per le società (e quindi come principio messianico per la politica estera). Esiste oggi poca coesione sociale che possa facilmente essere tradotta in un'azione militare concertata contro il mondo esterno, né potrebbe essere così facile - se mai sarà possibile - indurre l'opinione

pubblica ad accettare l'esistenza di un nemico straniero cui bisogna necessariamente opporsi.

Ciononostante, è anche difficile concepire un periodo indefinito di crescente caos all'interno dell'Unione Sovietica, dove non vi è alcuno sforzo, da parte dei leader attuali o futuri, di imporre nuovamente una disciplina. Qualsiasi cosa accadrà, sia all'interno di una o più repubbliche individuali (soprattutto nella Russia) o dell'Unione Sovietica nel suo insieme, non deve essere dato per scontato che un nuovo governo autoritario continuerebbe sia nell'attuale ritirata strategica in tutte le sue dimensioni sia nell'evitare qualsiasi avventura che potrebbe apparire dannosa al concetto di sicurezza dell'Occidente. Affinché tale analisi sia valida, i dettagli potrebbero non essere tanto importanti quanto la direzione, soprattutto se un improvviso arresto dell'attuale politica estera sovietica dovesse portare ad una diffusa delusione in Occidente.

Già esiste il rischio che il ritiro sovietico conduca ad aspettative di una ritirata permanente che potrebbe non essere realizzata (tale rischio è ridotto da una incalcolabile quantità di pazienza da parte dell'Occidente nel cercare di non sfruttare la debolezza sovietica in Europa). Nel Sud-Ovest asiatico i sovietici non sembrano, almeno non ancora, aver interamente abbandonato le vecchie regole del gioco, ed i cambiamenti di potere a Mosca alla fine del 1990 sono stati dovuti, in parte, alla reazione contro la collaborazione con gli Stati Uniti contro l'Iraq. Ecco allora che questa analisi favorisce un'accelerazione della partenza delle forze sovietiche dall'Europa centrale ed orientale, in modo che venga chiusa la porta dietro di esse.

Nell'assenza di uno sviluppo all'interno dell'Unione Sovietica, che conduca ad una qualche rinnovata sfida militare diretta contro i vicini europei, per il decennio in corso esistono almeno due altri tipi di minaccia sovietica nei confronti della sicurezza europea. Una è di natura politica ed è a lungo termine: una sensazione generale sovietica o russa di essere stata sfruttata ed esclusa dalla società europea. Fino a quale livello esista un legittimo ruolo politico sovietico (o russo o ucraino e via dicendo) può essere oggetto di dibattito, e ciò vale anche per la discussione sul che cosa sia ormai l'Unione Sovietica. Ma la preoccupazione di evitare qualsiasi ripetizione del 1919 - prendere a calci una nazione sconfitta mentre è a terra - che ha motivato la condotta del presidente americano e dei suoi alleati europei verso Gorbaciov e l'Unione Sovietica, riflette generalmente una buona dose di saggezza. La tattica va oltre il fatto di non voler creare un mostro revanscista, che potrebbe riemergere in un futuro; tale tattica ora comprende il tentativo di impegnare l'Unione Sovietica in un ambito di sicurezza europea in senso più largo.

Almeno questa dovrebbe essere la tattica, oltre al fatto di non

infrangere così fortemente le prerogative sovietiche, in modo da non superare l'invisibile linea oltre la quale si provoca una reazione - come sembra che sia successo nel Golfo Persico, almeno in parte. Non per nulla l'Occidente non ha fatto nulla per estendere la Nato alla frontiera sovietica.

Oltre a cercare di misurare il futuro geopolitico, calcolando le possibilità inerenti alla natura del carattere, della capacità e dell'ambizione nazionale sovietica (russa ecc.), il potenziale tumulto in Unione Sovietica rappresenta di per sé un motivo-chiave di preoccupazione per l'Ovest. In realtà, a parte il perdurare di forze militari sovietiche di una certa entità, dei programmi di ammodernamento, delle riserve nucleari e di altri fattori di questo genere, le stesse incertezze sul corso attuale del «Tempo di crisi» fanno dell'Unione Sovietica la sfida centrale alla sicurezza europea durante gli anni '90. Tale sfida può divenire realtà prima di quanto attualmente molta gente creda, e in maniera più minacciosa per taluni aspetti della vita occidentale rispetto a ciò che è accaduto durante la guerra fredda. In altre parole, non è ancora per niente chiaro cosa accadrà se il processo di disintegrazione nazionale in Unione Sovietica continua. Fin da questo inverno la carestia o il timore di questa potrebbe accelerare il processo di disorganizzazione economica e sociale, lo sradicamento e le pressioni migratorie. Entro i prossimi mesi l'Europa occidentale potrebbe dover assistere alle più gravi pressioni migratorie (anche da aree dell'Europa dell'Est) che si siano mai verificate dalla fine degli anni '40. L'ironia sta nel fatto che, proprio nel momento in cui Gorbaciov ha raggiunto più influenza in Occidente di quella mai ottenuta dai suoi predecessori con i loro grandi battaglioni (un fenomeno che in retrospettiva offre nuova mordacità alla battuta di Stalin: «Quante divisioni ha il Papa?»), l'Occidente potrebbe trovarsi di fronte ad una minaccia di «invasione» sovietica - in realtà un'invasione almeno parzialmente riuscita e civile russa o ucraina - di gran lunga maggiore di quelle verificatesi durante gli anni della guerra fredda.

4. Europa centrale ed orientale

Collocata in parte accanto all'Unione Sovietica, una potenziale minaccia, nel senso più ampio, alla sicurezza europea di questo decennio, è la fascia di territorio che va dal Baltico al Mar Nero e che solo fino a qualche tempo fa, era sottoposta a varie forme di disciplina interna comunista e di dominio esterno sovietico. Non si tratta di una minaccia alla sicurezza nel senso classico del termine, e non sarebbe appropriato né vedere questi stati come un necessario cuscinetto tra l'Est e l'Ovest,

né relegarli a terra di nessuno tra due blocchi - oppure sistemi di pensiero e di fede - in competizione fra di loro. La ritirata strategica di Gorbaciov dalle zone di questa regione sotto tutela sovietica è stato il semplice riconoscimento che non vi era alcun profitto per Mosca nel continuare a finanziare la regione, quando l'Ovest era in una posizione molto migliore per fare ciò ed aveva degli interessi perlomeno simili nel cercare di fare in modo che i problemi per l'Europa non oltrepassassero i confini.

Ma anche se non fosse un'esagerazione considerare questa regione come un cuscinetto tra l'Est e l'Ovest, specialmente con il crollo della sfida politico-militare da parte dell'Unione Sovietica, ciò non significa che l'Europa centrale ed orientale non abbia il diritto ad una propria importanza strategica a lungo termine. In un certo senso voler discutere sul valore dello sviluppo sia politico che economico di questa regione è pura prudenza, possibilmente prima che si affacci il rischio che i disordini dell'Unione Sovietica si espandano sui vicini occidentali. È inoltre importante che la regione non diventi sorgente di lotta, di tensioni e di conflitti che potrebbero influenzare negativamente altre parti dell'Europa. Non è facile dire quanto sia importante questo obiettivo strategico, ma è chiaro che esso non va assolutamente trascurato.

I problemi che si pongono davanti ai paesi recentemente liberati, come anche per il caso della Jugoslavia, riguardano primariamente le aree che non sono generalmente considerate inerenti alla sicurezza: la loro necessità di sviluppare società pluralistiche, orientate su modelli occidentali, e di trasformare le economie centralizzate in economie di mercato, sia che si basino sulle varie tipologie occidentali, sia che si sviluppino secondo tipologie proprie.

Al pari dell'Unione Sovietica gli sviluppi interni potranno comunque avere ed avranno un profondo impatto sulla posizione delle società verso il mondo esterno. Alla fine del 1990, vi sono stati dei rischi aggiuntivi causati dagli eventi del Golfo Persico, perlomeno sotto tre aspetti-chiave: l'aumento del prezzo del petrolio (assieme al cambiamento, dall'inizio del 1991, del pagamento delle forniture di petrolio da parte dell'Unione Sovietica, pagate non più in rubli ma in dollari); il degrado generale dell'economia mondiale per via degli squilibri causati dalla crisi del Golfo; infine la disattenzione, specialmente da parte degli Stati Uniti, per gli eventi extraeuropei. Questo spostamento dell'attenzione potrebbe essere considerato come un'erronea percezione degli interessi basilari americani ed occidentali; tuttavia, assieme alle sopravvenute difficoltà economiche causate dal fattore energetico e dalla crisi del Golfo, esso è reale e rende il compito di molti paesi dell'Europa orientale più difficile.

Il potenziale fallimento di uno o più esperimenti politici ed economici

nei paesi dell'Est può generare un maggior flusso di rifugiati che sottoporrebbe gli stati dell'Europa occidentale a notevoli pressioni. Potrebbe non essere un'esagerazione affermare che la più seria minaccia allo sviluppo della Comunità europea per i prossimi anni consiste nel massiccio flusso di rifugiati, provenienti sia da Sud che da Est. Avendo appena abbattuto le barriere che separavano le varie popolazioni dell'Europa, sarà inoltre difficile per l'Occidente erigere delle nuove barriere orientali di fronte alle sofferenze umane. In realtà alcune barriere stanno già per essere erette, ma non senza costi politici e psicologici per l'Occidente.

Il doppio e arduo compito relativo alla costruzione delle democrazie e alla conversione delle economie sarà più difficile a causa del riemergere del sentimento nazionalista che sta percorrendo tutta l'Europa orientale. Esso è un prodotto naturale che scaturisce dalla fine della guerra fredda. In molte parti del Terzo Mondo, l'Occidente è stato per lungo tempo afflitto dal matrimonio tra nazionalismo e comunismo, ad esempio nel Sud-Est asiatico. Nell'Europa centrale ed orientale l'attuale matrimonio è costituito dal nazionalismo e dall'anticomunismo. Il naturale aumento del nazionalismo contribuisce ad inibire la cooperazione tra i diversi stati dell'Europa orientale ed a rafforzare la generale avversione verso forme associative che derivano dai tempi della dominazione sovietica. Perciò alcune proposte a volte enunciate in Occidente per preservare il Patto di Varsavia, vuoi per offrire un «ramoscello d'ulivo» ai sovietici, vuoi per mantenere una qualche simmetria per la continuazione della Nato, sono in gran parte prive di senso; esse non potevano che essere proposte seriamente soltanto da persone che non hanno vissuto sotto i regimi comunisti degli ultimi 40 anni. Per la stessa ragione, le proposte a favore di un Piano Marshall per l'Europa dell'Est possono essere criticabili almeno per un aspetto: la cooperazione richiesta dall'America ai paesi dell'Europa occidentale come il prezzo per il programma di ricostruzione europea probabilmente non raggiungerebbe lo stesso responso nell'Europa orientale, almeno non per il momento.

Il nazionalismo, ad ogni modo, non è il peggior peccato che si possa immaginare, anche se, almeno per un certo periodo - specialmente in vista della fusione volontaria delle sovranità nella Comunità europea - vi sarà una schiacciante disparità tra l'evoluzione dell'Occidente e le tendenze politiche fissipari presenti nell'Est. Più preoccupante è il riemergere di tutta una serie di dispute nazionali, religiose ed etniche che erano state congelate dalla guerra fredda. Nell'Europa occidentale ci vollero quattro decenni di sforzi più l'ispirazione della Comunità europea per realizzare l'obiettivo primario di riconciliare la Germania occidentale con i suoi vicini; nell'Est uno sforzo del genere non è stato nemmeno mai tentato. Quindi, quando lo stivale del potere sovietico e del comunismo

si è sollevato, le tensioni ed i conflitti irrisolti sono riemersi, rafforzati da un mucchio di risentimenti contro i vecchi regimi. Il catalogo dei nomi proviene dagli anni '30 ed ancora prima: la Transilvania, la Rutenia, la Moldavia, il Kosovo, la Macedonia, i cechi e gli slovacchi, i polacchi ed i cechi, i turchi in Bulgaria e l'antisemitismo.

Queste tensioni e questi potenziali conflitti, anche se non pongono specifiche minacce alla pace e al rispetto reciproco, aggravano le difficoltà di trasformare le politiche e le economie, distraendo le necessarie energie ed attenzioni. E vi sono dei rischi per la pace, in particolare in Jugoslavia, un paese che, dipendendo da una sequenza di eventi che non sono bene sotto controllo, potrebbe dissolversi attraverso un difficile ed amaro processo potenzialmente in grado di condurre alla guerra civile.

Ad ogni modo è necessario valutare la gravità di tali rischi, anche dal punto di vista degli altri paesi europei che badano ai propri interessi. I Balcani di oggi non sono i Balcani del 1914. Attualmente esiste un rischio minimo di un altro Sarajevo; invero, tutte le maggiori potenze in Europa, ed anche gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, desiderano contenere o risolvere le controversie e le tensioni in questa regione. Questo punto è stato sottolineato da un suggerimento enunciato alla fine del dicembre 1989 dal Segretario di Stato americano James Baker: se la rivoluzione rumena rischiasse di inasprirsi, forse le truppe sovietiche dovrebbero essere schierate per proteggerla! Il Segretario si affrettò ad illustrare meglio il suo pensiero, ma questo aspetto della proposta e la sua precisazione furono molto istruttivi: Washington e Mosca avevano un comune interesse nel vedere un cambio di regime in Romania, anche se nessuno dei due poteva accettare facilmente un intervento unilaterale dell'altro.

5. La cultura della sicurezza

Per un lungo periodo la «sicurezza» in Europa dipenderà dall'evoluzione delle istituzioni e dei comportamenti umani. Sarebbe in realtà un evento senza precedenti il verificarsi di un periodo ininterrotto di pace, specialmente in assenza di istituzioni responsabili per il mantenimento della sicurezza. Tuttavia tali istituzioni non sono limitate né a quelle che abbiamo avuto nel Continente durante gli ultimi quattro decenni, né a quelle che si occupano di aspetti più ampi della sicurezza - in particolare il benessere economico e la prosperità. In fondo, il senso di sicurezza ha a che fare con le usanze politiche sia in teoria sia in pratica, le quali derivano, come tutto del resto, da una cultura di base: una predisposizione a risolvere le differenze attraverso mezzi che non sconvolgano il significato di comunità dei valori e gli interessi condivisi.

Nel corso degli ultimi 40 anni si è venuto sviluppando un diffuso senso di tale comunanza di valori; ha incoraggiato ciò che può essere definita la cultura della sicurezza - una serie di atteggiamenti o di fedi i quali, di per sé, contribuirono a preservare le nazioni dell'Europa occidentale dalle minacce al loro benessere. Questa cultura richiese molti anni per potersi sviluppare. Ma, al pari del significato geopolitico degli sviluppi della Comunità europea, la sua crescita venne oscurata dalla situazione di guerra fredda e dalle sue istituzioni. Tuttavia, nonostante le profonde radici di questa cultura della sicurezza, la sua durata non può essere data per scontata ed ha bisogno di essere collaudata in presenza di eventi critici, quali ad esempio la depressione mondiale. Questa infatti rappresenta un'argomentazione importante per «l'approfondimento» della Comunità europea prima di un suo «allargamento» per includere nuovi membri. Oggi tale cultura ha anche dei vincoli geografici. Le cinque nuove regioni della ex-Rdt che si sono aggiunte alla Repubblica federale tedesca sono divenute sia «occidentali» per consenso sia membri della Comunità europea, in modo più completo di quando vigevano gli accordi speciali presenti nel Trattato di Roma. Ma il percorso da compiere prima che questi nuovi tedeschi occidentali si acculturino alle norme della società occidentale e divengano parte integrante della cultura della sicurezza dell'Occidente è ancora lungo.

Tutto ciò è ancor più vero per gli altri stati dell'Est, specialmente quelli aggravati da impressionanti difficoltà economiche. Alcuni, naturalmente, hanno prospettive migliori di altri; ma le probabilità di diffondere la cultura occidentale della sicurezza sono probabilmente legate a questioni di carattere storico. Si può già affermare che l'«Ovest» sta estendendosi (a livello politico e spirituale, ma non in un'organizzazione formale) fino alle frontiere sovietiche ed oltre, almeno fino alle repubbliche baltiche; ma la Bulgaria, la Romania e parte della Jugoslavia rimangono dall'altra parte della nuova divisione. Invero, una divisione politica informale è concepibile, più o meno lungo le linee che separano le chiese di rito romano da quelle di rito orientale, nonché quelle che separano la cristianità dall'islamismo in Europa. E, lungi dall'essere visto come un semplice commento accademico, esiste un notevole rischio nell'immediato futuro che uno o più di questi stati si ritrovino a scivolare dalla democrazia in un regime militare o parimenti autoritario. Un tale sviluppo potrebbe minacciare la sicurezza degli stati vicini anche se, con molta probabilità, non intaccherebbe la struttura della sicurezza europea nel suo complesso. Tuttavia un fallimento della democrazia in qualsiasi parte dell'Europa non può essere ben accetto, poiché ostacolerebbe gli altri sforzi tesi allo sviluppo di un nuovo ordine politico e di sicurezza nel continente.

6. La nuova Germania

Infine, è importante capire cosa c'è oltre i confini della «minaccia» - intendendo la Germania in particolare. Durante gli ultimi 40 anni la Repubblica Federale ha dimostrato il proprio impegno sia sulla strada della democrazia che verso l'Occidente. Si è da lungo tempo guadagnata la fiducia dei suoi vicini. Essa non è infatti considerata una minaccia né militare né di altro tipo per il resto dell'Europa. Tuttavia, per assicurare ulteriormente gli altri stati, la Germania ha di sua iniziativa riaffermato il proprio impegno di non voler acquistare armi atomiche, biologiche o chimiche (Abc); di mantenere le sue principali forze militari integrate nella Nato come parte del Comando Alleato in Europa; e di accelerare il passo dell'integrazione all'interno della Comunità europea. In cambio, comunque, la Germania ha il diritto di non essere «singolarizzata» - trattata cioè in modo speciale nel senso di potenziale fonte di difficoltà per la sicurezza e per l'insieme dell'Europa. Quindi è importante che la piena sovranità della Germania sia stata riconosciuta e che, attraverso i negoziati «2 più 4» del 1990, i diritti residui dei quattro principali vincitori della seconda guerra mondiale siano stati abrogati.

Le legittime preoccupazioni che rimangono sul futuro della Germania non riguardano il suo potenziale politico o militare, bensì la sua importanza economica. A tale riguardo è stata molto istruttiva la dichiarazione fatta dal Cancelliere Helmut Kohl all'indomani delle elezioni nella Germania orientale nel marzo 1990, quando i suoi alleati politici vinsero il controllo sul processo di unificazione; in quel momento la Germania divenne unita e sovrana a tutti i livelli pratici. Ad ogni modo Kohl sintetizzò il suo approccio citando Thomas Mann: egli non voleva un'Europa tedesca bensì una Germania europea e sollecitò un'accelerazione dell'integrazione della Comunità europea. Tutto ciò rappresenta uno sviluppo strategico che riguarderà la sicurezza europea a lungo termine.

7. Costruire la sicurezza

Forse è prematuro definire in modo preciso la specifica architettura che occorre per la sicurezza europea. Vi sono ancora troppi fattori sconosciuti, in particolare il futuro dell'Unione Sovietica - che rappresenta l'elemento più critico. Ad ogni modo è possibile tirare alcune conclusioni basilari, specialmente per quanto riguarda il processo di identificazione delle nuove esigenze e degli assetti di sicurezza. Tuttavia, non basta una schiera di saggi e sagge per stilare un programma e

prendere le decisioni, come avvenne per certi versi in Occidente 40 anni fa e nell'Est sotto il dominio sovietico. Oggi troppe nazioni sono coinvolte, ciascuna con qualche diritto al veto sul sistema di funzionamento dell'Europa nel suo complesso; e inoltre, le società individualiste sono anche esse pluralistiche. Una buona parte della nuova sicurezza si è sviluppata semplicemente attraverso l'interazione di molte persone in molti paesi. Almeno per quanto riguarda l'Occidente, ciò è un risultato pluriennale di interazioni tra governi ed individui. In realtà è stato denso di significato il fatto che, in seguito al crollo della guerra fredda, i partner del dialogo transatlantico, quasi nessuno dei quali era riuscito a predire il ritmo e la portata del cambiamento, non si sono tirati indietro nel rivalutare gli interessi delle loro singole nazioni davanti al compito di dover decidere se l'ulteriore cooperazione tra vecchi alleati fosse ancora valida. Anzi, quasi all'unanimità si sono mossi per promuovere l'immediata creazione di nuove garanzie di sicurezza. Uno dei compiti che ora ci si pone è quello di identificare, di promuovere e di aiutare ad addestrare le controparti sovietiche ed euro-orientali in questo mondo non-governativo fatto di specialisti influenti.

8. Csce

Alcune caratteristiche specifiche della struttura e della pratica della sicurezza europea del domani appaiono già chiare. Esse includono un ruolo importante che verrà assunto dalla Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa (Csce). Soprattutto alcuni aspetti della Csce saranno senz'altro necessari per il futuro, ad iniziare con il suo principio cardine della partecipazione di tutta l'Europa (il che è diverso dal principio della Csce, secondo il quale le decisioni vengono prese all'unanimità, con ciò limitando le possibilità di trattare alcuni aspetti-chiave della sicurezza). Tale principio è particolarmente significativo perché fornisce la legittimità in qualità di potenze europee sia all'Unione Sovietica che agli Stati Uniti (compreso il Canada). Quindi, il significativo ruolo accordato alla Csce deriva dal riconoscimento che senza l'Unione Sovietica non può esistere un sistema di sicurezza completo e durevole - anche se questo paese non è per ora in grado di proiettare nel futuro le proprie esigenze o prospettive di sicurezza nel dettaglio. È parimenti implicito che gli Stati Uniti rivestono un loro ruolo, sebbene, a differenza della necessità di includere l'Unione Sovietica, ciò non è basato né sulla vicinanza geografica né su una potenziale sfida all'ordine attuale.

Altri due aspetti dell'adesione alla Csce assumono una chiara importanza: l'immediato coinvolgimento di tutti gli stati dell'Europa centrale

ed orientale, i quali sono universalmente interessati ad entrare in istituzioni europee più ampie (contrapposte a quelle euro-orientali di carattere regionale); ed un ruolo riservato agli stati europei più piccoli, compreso, ma non esclusivamente, il gruppo dei cosiddetti sette paesi Neutrali e Non-allineati (Nna). La cornice della Csce, che è stata istituzionalizzata dal summit di Parigi del 19-21 novembre 1990, garantisce perciò almeno una voce a tutti gli stati europei, anche se molte decisioni importanti sulla sicurezza vengono prese da gruppi di paesi più ristretti. La Csce fornisce inoltre un'importante filosofia di base, la quale è evidenziata nei suoi tre «cesti» - una sicurezza intesa in termini di accordi militari (le inestimabili misure per il rafforzamento della fiducia e della sicurezza, Csbm), relazioni economiche e commerciali, e di diritti umani: in altre parole, la dimensione politica.

Naturalmente la Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa sarà un'istituzione profondamente diversa da quello che è stata negli ultimi 15 anni. In passato, essa serviva essenzialmente allo scopo di controllare la gestione del sistema di Yalta creato nel 1945, poi modificato con l'Atto Finale di Helsinki del 1975, nel quale vennero inclusi due principi: la non-legittimità di modificare i confini europei, se non attraverso metodi pacifici, ed il diritto di intervento di ciascun paese membro negli affari di un altro stato qualora entrino in gioco i diritti umani.

Oggi, l'accordo di Yalta ha cominciato a dare i suoi frutti - in retrospettiva si è dimostrato un successo e non un fallimento, perché riuscì ad ottenere un'ipocrita benedizione sovietica per le libertà umane in tempi in cui per Mosca un tale gesto non era ancora necessario, data la sua posizione di potere nell'Europa centrale e orientale. Ecco perché la Csce deve essere ridefinita per soddisfare nuovi obiettivi, in qualità di un'istituzione che ha già la fortuna di esistere e quindi non c'è bisogno di doverne creare una nuova.

A parte l'importante ruolo della Csce come depositaria di intangibili filosofie e come fonte di legittimità per altri accordi sulla sicurezza - che si stanno già estendendo ai colloqui Cfe e che alla fine potrebbero anche includere alleanze come la Nato e l'Unione dell'Europa occidentale (Ueo) - essa avrà soprattutto due funzioni tangibili: in primo luogo promuovere il ruolo delle Csbm, per contribuire al monitoraggio degli accordi sul controllo degli armamenti e per promuovere trasparenza nelle attività militari attraverso il Continente; in secondo luogo contribuire alla gestione delle tensioni e dei potenziali conflitti nell'Europa centrale ed orientale attraverso il neo-costituito Centro per la Prevenzione dei Conflitti (Cpc) e tramite accomodamenti supplementari. Il Cpc infatti è l'unica istituzione nuova richiesta per la ristrutturazione della sicurezza europea.

Il mandato assegnato al Cpc durante il vertice Csce di Parigi è comunque fortemente circoscritto, e ciò rappresenta una vittoria per coloro i quali favoriscono il minimalismo nel creare istituzioni permanenti per la Csce. Tale scelta riflette la vecchia metodologia informale della Csce che era appropriata per il raggiungimento dei vecchi obiettivi, ma che non risulta adeguata alle nuove opportunità createsi con la fine della guerra fredda. Basato essenzialmente sulla Dichiarazione di Londra della Nato nel giugno 1990, il Cpc sarà poco più di un punto di riferimento per lo scambio di informazioni e l'insorgere di problemi inerenti ad «attività militari inusuali». Ciò che manca è uno serio sforzo nell'occuparsi seriamente delle cause dei conflitti (una lacuna che potrebbe essere colmata nel 1991 al meeting della Csce di Malta sulla Risoluzione pacifica delle Controversie), mancano i modi per mediare le dispute e mancano le forze per il mantenimento della pace. A dire il vero esiste tutta una serie di quesiti che andrebbero posti, e ai quali si dovrebbe rispondere, i quali includono i criteri per la definizione di un «conflitto», gli standard per delle azioni, il processo decisionale, la composizione e il controllo delle forze per il mantenimento della pace e così di seguito. Ma una cosa è riconoscere le complessità di tale compito; altra cosa è rinunciarvi del tutto.

Un meccanismo ben congegnato per gestire in modo effettivo le tensioni che si possono presentare nell'Europa centrale e dell'Est può anche rappresentare un test per la creazione di una sicurezza europea collettiva. Tale concetto non ha avuto fortuna in passato, e ci sono varie ragioni per rimanerne scettici. Ma se la Csce può contribuire a contenere e forse perfino a disinnescare delle crisi in Europa, allora gli assunti sulla sicurezza collettiva potrebbero essere rivisitati con maggiore successo.

9. Altre istituzioni

Fornendo una cornice per considerare delle alternative alle disposizioni per la sicurezza del Continente, il ruolo della Csce indica anche altre istituzioni che possono contribuire a tal fine. In merito alla cultura politica, il Consiglio d'Europa può essere importante (sebbene la sua *membership* sia meno universale di quella della Csce) - invero la Csce e il Consiglio d'Europa sono visti come istituzioni alternative da alcuni sostenitori dell'una o dell'altro. Le istituzioni economiche come la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (Berd), l'Ocse, il Gatt e forse perfino la Commissione Economica per l'Europa (Ece) delle Nazioni Unite avranno la loro importanza per creare un clima politico più ampio per la sicurezza, specialmente negli stati dell'Est che si sono

appena liberati. Anche gli sforzi sub-regionali come la Pentagonale, sostenuta dall'Italia, dovrebbero essere promossi come meccanismi per organizzare la sicurezza - nel senso più ampio - ad un livello più basso di quello delle grandi istituzioni, in parte come tappa intermedia sulla strada dell'integrazione dei paesi dell'Europa orientale nella Comunità europea.

Sarà anche di cruciale importanza che gli stati occidentali forniscano rilevanti quantità di risorse, di addestramento e di sostegno alle imprese private nell'Europa orientale. In ciò è paradigmatico il caso degli Stati Uniti, i quali durante gli ultimi 40 anni hanno speso più di duemila miliardi di dollari per contenere il comunismo e il potere sovietico in Europa, ma fino ad oggi hanno investito solo 1 miliardo di dollari circa per consolidare questi guadagni (sebbene superino altri donatori in termini di contanti). Ma nella misura in cui lo sviluppo delle società pluralistiche, la conversione delle economie e la limitazione della pressione migratoria sono delle questioni di sicurezza, allora questa avarizia potrebbe rivelarsi un notevole errore strategico.

10. La Comunità europea

Politicamente ed istituzionalmente la Comunità europea avrà un ruolo cruciale nella sicurezza europea. Riveste una grande importanza come organizzatore istituzionale preminente della nuova cultura della sicurezza europea. L'insieme delle 12 nazionalità rappresenta una fusione progressiva di sovranità senza precedenti e offre la base più stabile per il mantenimento della sicurezza, intesa nel senso più ampio, tra i membri. Questo ruolo non è casuale: fin dalla sua origine, lo scopo principale del movimento europeista e dei suoi prodotti, ad esempio la Comunità europea, è stato quello di rendere impossibile il verificarsi di una guerra tra la Germania ed i suoi vicini occidentali nonché quello di riconciliare nemici di lunga data (che tale scopo sia stato raggiunto lo ha confermato la reazione relativamente benigna dell'Occidente all'unificazione della Germania). La preoccupazione di mantenere e di estendere questa cultura della sicurezza è il più forte argomento per dare priorità all'«approfondimento» della Comunità piuttosto che al suo «allargamento» per includere nuovi membri. Nulla dovrebbe essere fatto che rischi di erodere questa basilare cultura della sicurezza (la quale è spartita in modo non uniforme tra alcuni dei suoi membri); ed è necessario mostrare a qualsiasi membro nuovo come incorporarla come parte integrante nella vita nazionale.

Anche formalmente la Comunità europea diverrà una parte centrale

della struttura della sicurezza europea ed è probabile che estenda progressivamente la sua portata oltre agli attuali 12 membri, non appena si saranno realizzate le condizioni per il suo allargamento. Il successo della Comunità europea non solo elimina le tentazioni delle nazioni prospere e democratiche di essere in disaccordo l'una contro l'altra, ma esso pone anche sempre maggiori restrizioni sulla capacità dei membri comunitari di intraprendere delle azioni ostili o minacciose verso altri stati aderenti. Se riusciranno nell'intento, le istituzioni economiche comuni condurranno inevitabilmente ad adottare la mentalità del «tutti-per-uno».

Come risultato inevitabile di altri sforzi verso una fusione delle sovranità, la Cooperazione politica europea (Cpe) rivestirà anch'essa un ruolo sempre maggiore. La perdita d'indipendenza nell'azione economica necessariamente favorisce una fusione di sovranità anche nel campo delle politiche estere e di difesa: in realtà, se il movimento verso l'integrazione economica dovesse progredire, l'indipendenza di azione nel settore della politica estera e di sicurezza diverrebbe sempre più complicata ed infine impossibile. Come ci insegna il fallimento del trattato della Comunità europea di Difesa (Ced) per mano dell'Assemblea nazionale francese nel 1954, questo rimane comunque l'ultimo bastione di sovranità, non perché avrebbe portato al riarmo della Germania occidentale, (che fu raggiunto sei settimane più tardi con la creazione della Ueo), ma perché la Ced rappresentava il cedimento di troppa sovranità in troppo poco tempo. Oggi vale la pena di riconsiderare la Ced o una sua variante come un mezzo adatto non solo a raggruppare insieme le dirigenze militari dei paesi comunitari, ma anche per estendere la portata della Comunità a nuovi membri in questa area di sicurezza tradizionale, adeguandola anche in altre aree. Visto il grado di diffusione della nuova cultura della sicurezza europea, ciò potrebbe essere un passo di successo verso la creazione di un sistema di sicurezza collettiva (comune), poiché le possibilità e le inclinazioni a lungo termine di violare le norme concordate verrebbero eliminate prima che l'adesione dei nuovi membri divenga possibile.

La Cpe e gli altri organi comunitari ed extracomunitari - compresi sia il Gruppo di Programma europeo indipendente (Iepg) nel settore della produzione di materiale bellico sia l'eventuale richiamo all'Articolo 223 del Trattato di Roma che esclude dal controllo comunitario il commercio nel campo della difesa - assumeranno progressivamente dei ruoli sempre più importanti, non solo nell'ambito della sicurezza europea, ma anche nello sviluppo di una comune politica estera europea verso altre parti del mondo. Durante la crisi del Golfo Persico si è già realizzata una considerevole cooperazione nazionale europea sia attraverso la Comunità europea che tramite altre istituzioni multilaterali. La CE vuole diventare

membro formale della Csce, una richiesta che sembra le sarà accordata. La presidenza italiana nel novembre 1990 ha addirittura proposto che la Comunità prenda il posto della Francia e della Gran Bretagna come membro permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Anche questa idea dovrebbe essere ulteriormente sviluppata (per impedire rischi, in attesa di una revisione della Carta delle Nazioni Unite fino a quando non vi sarà maggiore chiarezza sulle altre modifiche utili, dovrebbe essere garantita dalla voce della CE all'interno dell'Onu con il consenso di Francia e Gran Bretagna di agire nel Consiglio sotto le direttive comunitarie).

11. Unione dell'Europa occidentale

Anche l'Ueo sta cominciando a divenire maggiorenne, come lo ha dimostrato nel ruolo avuto sia durante le operazioni nel Golfo Persico durante gli ultimi anni '80 sia nella crisi del 1990. L'adesione all'Ueo è ancora limitata, sebbene essa stia agendo sempre di più come un'istituzione vicina alla Comunità europea - una cooperazione quest'ultima che non dovrebbe essere interpretata come un'azione comune di nove paesi ma di dodici comunitari meno tre. La fine della guerra fredda ha liberato l'Ueo di un problema, cioè la questione della neutralità e del non-allineamento. Ora che l'ultimo termine non ha più significato e che il primo ha perso la maggior parte del suo significato pratico, l'Ueo può essere uno strumento di sicurezza europea più ampia senza rimanere intrappolato nei comportamenti e nella politica Est-Ovest.

L'Ueo offre anche un potenziale supplemento oppure un'alternativa alla Nato nelle istanze dove un ruolo nord-americano potrebbe essere inappropriato. La Francia, ad esempio, potrebbe essere pronta ad entrare nella struttura di comando militare integrata, un evento che sarebbe importante per evitare di singolarizzare la Germania; ma ciò potrebbe essere più facile attraverso le istituzioni dell'Ueo piuttosto che attraverso il Comando Alleato europeo con la sua storia della guerra fredda. Inoltre una tale prospettiva toglierebbe la Francia dall'imbarazzo di dover capovolgere tutta la sua politica degli anni '60, anche se tale politica risulta ormai obsoleta. L'accordo Ueo potrebbe essere modificato in modo appropriato in qualsiasi momento e, in ogni caso, dovrebbe essere rinnovato quando il suo mandato scadrà nel 1998. L'Ueo può anche fornire la cornice per uno sviluppo che sembra ormai inevitabile: entro pochi anni, o le forze occidentali verranno dislocate ampiamente per tutta l'Europa occidentale oppure non vi saranno più forze straniere dislocate in Germania.

12. La Nato

Solo fino ad un anno fa, molti commentatori occidentali prevedevano la fine imminente della Nato. Oggi il suo futuro sembra sicuro, almeno per qualche tempo. Tale certezza è dovuta ad una serie di motivi compresa la disponibilità dell'Unione Sovietica a vederla in vita, e con la Germania come membro permanente, anche se con alcune restrizioni applicabili ai cinque nuovi stati-membri. Per ironia della sorte, vi sono oggi molti più stati che sostengono la continuazione della Nato (come pure la presenza di truppe americane sul continente) di quanti non ve ne siano mai stati durante tutta la sua storia. Ad essere precisi, le motivazioni sono diverse: generalizzando si può affermare che l'Ovest desidera una specie di polizza di assicurazione contro possibili eventi infelici in Unione Sovietica; per gli stati dell'Est europeo la Nato rappresenta una delle istituzioni occidentali alla quale potersi appellare, anche se non cercano di aderirvi; per l'Unione Sovietica, infine, la Nato (assieme al ruolo americano) è vista come uno stabilizzatore per la Germania - un motivo comunque cui le nazioni della Nato devono fermamente opporsi.

Le virtù della Nato risiedono in varie qualità: il legame degli Stati Uniti alla sicurezza dell'Europa, comunque esso sia definito; il fatto che un nuovo trattato non debba essere negoziato, un punto questo particolarmente caro agli Stati Uniti; l'esistenza di un Comando Alleato Europa come meccanismo per integrare le forze specialmente quelle tedesche, che può essere un potenziale precursore di una Comunità di Difesa europea; il ruolo di un generale americano come Saucer (una tradizione che dovrebbe essere mantenuta, sia per legare gli Stati Uniti alla sicurezza europea, sia per evitare, almeno per ora, una questione potenzialmente delicata, nel caso fosse un tedesco ad occupare questo ruolo); il ruolo istituzionale nel simbolizzare la continuazione dell'impegno nucleare americano verso un'Europa indipendente (anche se espresso soltanto in termini di deterrente «esistenziale», basato sul sistema nucleare strategico piuttosto che su altre armi dislocate in Europa); l'impegno delle nazioni ai fianchi, specialmente la Norvegia e la Turchia (la prima è fortemente preoccupata per il continuo spiegamento e ammodernamento delle forze sovietiche nel Nord); ed infine il fatto stesso che la Nato esiste e contribuisce quindi al rafforzamento della cooperazione a livello teorico e pratico nel campo della sicurezza. Per quanto riguarda il ruolo di esperti governativi e non governativi, nel mondo transatlantico le relazioni personali e l'abitudine alla cooperazione radicatesi all'interno della Nato, rappresentano un fattore inestimabile per il progresso di una nuova cultura della sicurezza.

La Nato ha già dimostrato di essere in grado di adattarsi a nuove circostanze, come testimonia il Comunicato di Londra del giugno 1990. I suoi compiti più ardui nel prossimo futuro consistono nella revisione della propria dottrina e strategia (o riscrivendo la dottrina della risposta flessibile, avanzata in un documento della Commissione Militare denominato MC 14/3, oppure interpretando il documento esistente nel modo più vasto possibile); nel concordare e nel fornire forze e strutture che non dipendano da una linea del fronte, ma che siano maggiormente basate su nozioni classiche di difesa territoriale - anche se in questo caso su base multinazionale; nel determinare i livelli appropriati delle forze nazionali; nell'integrare tali questioni militari con quelle inerenti al controllo ed alla riduzione degli armamenti nonché con le Csbm; nello sviluppo dei criteri per relazionare il ruolo e la sfera della Nato all'accesso di nuovi paesi alla Comunità europea. A tale riguardo, è necessario creare una nuova relazione fra la Nato e l'Ueo, come un potenziale strumento per l'estensione del mandato di sicurezza occidentale a nuovi paesi senza per questo sollevare nuovi timori né nell'Unione Sovietica (o nei suoi successori) relativi alla penetrazione delle istituzioni occidentali, né negli Stati Uniti in merito alla portata del suo impegno nella difesa. In una tale ristrutturazione della Nato, ad ogni modo, due sono i punti che vanno evidenziati in maniera particolare: l'esigenza precedentemente illustrata, che in nessun modo la Germania venga singolarizzata o stigmatizzata e la necessità di mantenere la Nato come istituzione limitata all'Europa.

Le proposte di estendere la sua portata al «fuori-area» - ad esempio al Medio Oriente - sono probabilmente fallimentari come in passato e potrebbero potenzialmente mettere in pericolo le intese fra gli alleati relative alle questioni dell'area centrale.

13. Gli Stati Uniti come Potenza europea

Una considerazione finale in merito alla sicurezza europea va fatta sul ruolo degli Stati Uniti. È evidente che esso cambierà. La maggior parte delle forze americane tornerà a casa, lasciando dietro forse 75.000-100.000 persone delle forze aeree e terrestri, almeno per qualche anno. Rispetto ai quarant'anni precedenti, il centro delle attività di queste forze si sposterà sempre di più verso aree diverse da quelle del fronte centrale, specialmente verso l'Europa sud-orientale (compresa l'attività nel Mediterraneo della VI Flotta americana), e potranno avere una funzione a doppio-servizio anche altrove, come nel Golfo Persico. Le riserve diverranno più importanti - Pomcus e una strategia di «ricostitu-

zione» - e la struttura delle forze americane in Europa sarà influenzata in qualche modo da potenziali necessità altrove. Se le forze americane in Europa devono essere utilizzate altrove, ovviamente ci deve essere una qualche maniera per concordare con il governo ospitante i casi e le modalità della loro utilizzazione; altrimenti potrebbero nuovamente verificarsi delle tensioni come in occasione del bombardamento americano sulla Libia nel 1986, questa volta però accompagnate da forti pressioni negli Stati Uniti in favore di un ritiro delle forze americane in Europa. È ugualmente ovvio che le modalità e i mezzi americani dislocati in Europa debbano essere consoni ai desideri politici degli alleati, sia a livello individuale che collettivo.

Rimane, ad ogni modo, molto importante il ruolo rivestito dagli Stati Uniti nell'ambito della sicurezza europea, quest'ultima intesa nel suo significato più ampio, quali che siano i mezzi impiegati per evidenziare tale ruolo. Finché gli Stati Uniti avranno un interesse vitale nell'indipendenza degli stati occidentali e democratici dell'Europa (e tale definizione può implicare una sfera più ampia d'interesse americano di quella attuale), l'esistenza di un deterrente strategico americano implicherà un implicito deterrente esistenziale per l'Europa. Come in passato, le forze nucleari americane dislocate avranno meno a che fare con delle esigenze militari e più con delle rassicurazioni politiche; inoltre non vi è nessuna ragione per gli Stati Uniti di insistere su vecchi metodi per fornire tale rassicurazione se ciò dovesse peggiorare le cose politicamente in Europa - se oggi ci fosse un tentativo di dislocare un nuovo bombardiere con delle armi nucleari a distanza - probabilmente ciò accadrebbe.

Nel prossimo futuro, in circostanze nelle quali la minaccia sovietica è chiaramente diminuita e non viene rimpiazzata da qualche altro fattore alimentato dall'Urss ed in grado di minacciare l'Occidente, l'argomento-chiave dell'impegno americano per la sicurezza europea sarà di natura psicologica: continueranno gli Stati Uniti a vedersi come potenza europea? In un certo senso la questione è controversa: se non ci sono delle buone ragioni per dimostrare tale impegno è improbabile che gli Stati Uniti vadano fino in fondo per esserlo.

Per un altro verso, invece, la questione è stata sorpassata dalla storia. Chi ancora pensa che la Germania possa, volente o nolente, ritornare ai modelli comportamentali degli anni '30 non si è ancora risvegliato dalla brutta esperienza della Seconda Guerra mondiale. Un riesame alla luce della situazione negli anni '90 è efficace in entrambi i casi. Per gli Stati Uniti non è più possibile essere isolati dal resto del mondo e quindi non è più possibile rimanere isolati dalla sicurezza dell'Europa in senso lato. Questo aspetto è sottolineato da una moltitudine di fattori, comprese l'affinità politica e la moderna tecnologia nelle comunicazioni e nei

trasporti; ed è inoltre sostenuto dalle reciproche relazioni economiche con la Comunità europea che hanno raggiunto 1.400 mila miliardi di dollari annui. Di fronte a tali relazioni non ci si può tirare indietro.

14. Conclusioni

La nostra analisi sul futuro della sicurezza europea presenta vari scenari possibili ma non fa delle previsioni precise. Considerando le imponderabilità del momento è bene che sia così. Questa è veramente un'epoca diversa da quella della guerra fredda, quando tutto sembrava essere certo. Le incertezze che caratterizzano questa epoca possono portare a maggiori benefici per l'umanità, ma essi pongono anche ulteriori problemi per i pianificatori. La natura precisa del ruolo dell'America nel futuro dell'Europa può essere dubbia, ma questo è comunque l'aspetto minore dei due problemi-chiave, perché il più importante va visto nell'evoluzione dell'Unione Sovietica.

Nel corso dell'anno passato, i leader occidentali si sono trovati nella curiosa posizione di dover agire per conto dell'Unione Sovietica nel cercare di proiettare le attuali circostanze nel futuro e di iniziare a delineare i contorni di un ampio sistema di sicurezza europeo. I rappresentanti sovietici partecipano ad incontri e presentano le loro relazioni, ma questi comportamenti non devono essere presi per scontati nel senso di un'accurata valutazione dei futuri interessi di sicurezza sovietici (come è successo in occasione della presentazione sovietica sul futuro della Csce, le parole del Comunicato di Londra della Nato vengono a volte riproposte in *playback* agli ascoltatori occidentali). In effetti c'è un posto vuoto al tavolo, anche se formalmente un rappresentante sovietico occupa una sedia; e va dato merito ai leader occidentali, quindi se non hanno sfruttato le difficoltà sovietiche per ottenere vantaggi in Europa, a breve termine, attenti come sono alla necessità a lungo termine di avere una sincera, generosa e serena partecipazione alla sicurezza europea da parte di quelle nazioni che si trovano oltre il confine polacco-sovietico.

La parola d'ordine, quindi, è pazienza: pazienza e flessibilità nel pianificare quelle situazioni le quali forse per ora possono essere percepite ancora con poca chiarezza. Se tuttavia l'Occidente fa il suo lavoro per bene, attraendo efficacemente sia l'Unione Sovietica che gli altri stati dell'Europa centrale ed orientale, l'era che si sta appena affacciando può essere più sicura e più produttiva di quella che è terminata lo scorso anno.

2. SICUREZZA E DISARMO: IL NUOVO CONTESTO STRATEGICO EUROPEO *di Carlo Jean*

1. Introduzione

Il negoziato Cfe-1 sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa presuppone, come ogni negoziato sulla sicurezza, una stabilità del quadro politico di riferimento, che non esiste. Esso, inoltre, ha scopi limitati. Infatti si prefigge riduzioni di forze ed eliminazione di asimmetrie, non la costruzione di un nuovo sistema di sicurezza in Europa. Mira cioè alla parità delle forze, non a definire una nuova stabilità strategica in Europa.

L'evoluzione rapida della situazione, i suoi incerti sviluppi futuri, l'instabilità interna dell'Urss e dei paesi dell'Europa orientale e balcanica e gli impatti dell'unificazione tedesca rendono incerto il futuro assetto politico dell'Europa. Precedentemente, la sicurezza dell'Europa occidentale, fondata sulla pericolosa, ma stabile e tranquillizzante, contrapposizione fra Est ed Ovest, aveva prevalenti dimensioni militari. Ora sta assumendo aspetti più globali e complessi, incorporando fattori economici, sociali e di politica interna. Questo ha tolto attualità ed in un certo senso importanza ai negoziati di Vienna, anche perché le riduzioni unilaterali adottate o in corso di adozione da parte di diversi stati, hanno superato o stanno superando quelle previste nelle trattative.

Un nuovo quadro di riferimento politico non solo per le riduzioni delle forze e per i nuovi assetti strategici, ma anche per il controllo delle crisi e delle instabilità, cioè per il nuovo ordine o sistema di sicurezza in Europa, potrà essere definito solo quando sarà stato risolto il problema principale dei nuovi equilibri europei: quello della stabilità politico-strategica in Europa lungo l'asse Parigi-Berlino-Mosca.

La nuova struttura della sicurezza europea dipenderà in gran parte dalle decisioni prese dal negoziato «2 più 4» sulla Germania.

Il centro di gravità dell'attenzione si è spostato da Vienna a Berlino, anche perché dalle decisioni tedesche dipenderà il futuro della Comuni-

tà europea e della Nato, specie ora che l'Urss, con gli accordi del Caucaso fra Gorbaciov e Kohl, ha tolto ogni ipoteca all'appartenenza della Germania unificata alla Nato, senza porre condizioni discriminatorie circa le future scelte del popolo tedesco. Inoltre, accogliendo addirittura con entusiasmo la proposta del Vertice atlantico, tenutosi a Londra il 5 e 6 luglio 1990, di contatti diretti della Nato non con il Patto di Varsavia, ma con i singoli paesi che ne fanno parte, l'Urss ha diminuito di gran lunga la sua opposizione di principio ad un'estensione dell'influenza della Nato fino ai suoi confini occidentali. Se così fosse, non sarebbe solo una realistica accettazione di quanto sta capitando e del fatto che l'Urss non può evitarlo, ma anche un atto di grande lungimiranza politica. Un'Europa orientale instabile, a contatto con le turbolenti Repubbliche non-russe che vogliono essere indipendenti da Mosca, rappresenterebbe un grosso pericolo per la sopravvivenza stessa dell'Urss e per la sua possibilità di trasformarsi in Federazione, evitando lo smembramento e forse lo scoppio di una guerra civile.

In Occidente, manca un foro per la gestione unitaria della politica di distensione e di collaborazione con l'Urss, in un certo senso corrispondente all'Alleanza atlantica, che ha garantito l'unitarietà della sua politica di sicurezza. Vi sono invece diverse Ostpolitik, potenzialmente conflittuali fra di loro. Esiste quella tedesca, che è la principale, a cui si affianca quella italiana, che è complementare ma anche competitiva con essa. Anche gli altri principali paesi europei e gli Usa hanno una loro Ostpolitik con caratterizzazioni particolari. L'aumento dell'importanza della dimensione economica nella politica di sicurezza fa sì che i contrasti fra le varie Ostpolitik si riflettano direttamente sulla coesione strategica dell'Occidente. Quest'ultima è minacciata dal fatto che la flessibilità pur rilevante per assorbirli, che possiede l'Alleanza atlantica, ha sicuramente dei limiti. Essi emergevano meno allorquando la minaccia sovietica era ben caratterizzata e comunque consentiva una certa semplificazione dei rapporti Est-Ovest e della stessa politica di sicurezza, riducendoli prevalentemente alle loro dimensioni militari.

Il superamento dell'approccio troppo esclusivamente militare ai problemi della sicurezza comporta ora il rischio di esagerare nell'altro senso, sottovalutando gli aspetti strategici e militari che tuttora hanno importanza. Lo stesso *arms control* rischia di trasformarsi in un fine in sé stesso, scollegato da una visione generale della futura politica di sicurezza e dal *defence planning*. I negoziati e gli stessi «concetti globali» elaborati in ambito Nato subiscono poi la sfida di riduzioni unilaterali, spesso decise in maniera del tutto estemporanea dai vari paesi, sotto la duplice spinta della retorica dei «dividendi della pace» e delle difficoltà finanziarie. Tali decisioni unilaterali accrescono la confusione, toglien-

do tra l'altro un forte incentivo a pervenire ad accordi multilaterali. Il rallentamento che, dalla fine del 1989, hanno subito i negoziati di Vienna non è derivato solo dai problemi posti dall'unificazione tedesca e dal collasso del Patto di Varsavia, ma anche dai contrasti sorti in campo occidentale e dalle riduzioni unilaterali decise da numerosi stati membri della Nato. Queste ultime evidentemente diminuiscono l'interesse dell'Urss a ricercare accordi sottoposti ad un sistema di controlli e di verifiche molto intrusivo, quale è quello previsto a Vienna. Senza di esso, lo Stato maggiore generale sovietico potrebbe ridurre le ipoteche poste dall'Occidente sulle capacità di mobilitazione dell'Urss.

L'Europa si trova nel contempo, confrontata con la necessità di fronteggiare le conflittualità emerse nell'Est europeo, in particolare nell'area balcanico-danubiana e prima sopite dalla presenza imperiale sovietica. Sotto il profilo della sicurezza tale problema presenta per l'Occidente connotazioni analoghe a quelli dell'*out-of-area*, e può provocarne una frammentazione, dato l'intersecarsi di interessi e di percezioni spesso contrapposti tra i singoli stati. L'obiettivo fondamentale dell'Occidente è quello di una ricomposizione politica ed economica dell'Europa, secondo i principi della democrazia e del libero mercato. Il consolidarsi della democrazia ed il rafforzarsi dell'economia sono strettamente interdipendenti. Tale obiettivo è comune a tutti gli stati Nato. Evidentemente però ciascuno cerca di garantirsi i migliori spazi nel vuoto di potenza determinatosi in Europa orientale e nella stessa Unione Sovietica, o quantomeno di non permettere che l'integrazione con l'Est rafforzi eccessivamente uno dei propri alleati, che sono anche dei concorrenti, modificando gli equilibri anche economici ora esistenti in Occidente. La geoeconomia ha in parte sostituito e in parte marginalizzato la geopolitica. Inoltre, lo sviluppo economico dell'Est sarà possibile solo in condizioni di stabilità politico-strategica. In caso contrario i capitali internazionali giudicheranno troppo rischiosi investimenti massicci in tali zone, mentre le garanzie date dai governi non potranno superare un certo limite. Di conseguenza, ogni seria prospettiva di sviluppo economico e democratico nell'Europa balcanica ed orientale dipende dall'esistenza di una stabilità strategica. Essa va realizzata possibilmente in forma collettiva, cooperativa e reciproca (una forma paneuropea è per il momento irrealistica). Qualora ciò non fosse possibile, avverrà in forma unilaterale, attraverso il rafforzamento dei sistemi di sicurezza e di difesa dei singoli paesi dell'Est.

L'Unione Sovietica deve essere associata a tale processo, che deve quindi tenere conto dell'esigenza di mantenere una certa presenza ed influenza dell'Urss in Europa, in modo evidentemente compatibile con i valori e gli obiettivi politici e con la sicurezza dell'Europa occidentale. Se

così non fosse e se all'Urss venisse ceduto troppo spazio, essa verrebbe posta nelle condizioni di poter conseguire in futuro quegli obiettivi di predominio in Europa che non aveva potuto conseguire in passato con la forza e la minaccia militare. L'Occidente, con i suoi aiuti economici e tecnologici, contribuirebbe semplicemente a determinare le condizioni per la ricostituzione a termine di una minaccia militare sovietica contro l'Europa.

Le prospettive della sicurezza in Europa sono influenzate da tale contrasto strutturale fra gli obiettivi di breve e quelli di più lungo periodo. La conciliazione fra i due orizzonti temporali può avvenire solo con l'azione congiunta e con il bilanciamento istituzionale della Nato, della Comunità europea e della Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione politica in Europa (Csce). Tali istituzioni concorreranno a determinare il nuovo quadro della sicurezza europea in rapporto dinamico e per molti versi competitivo fra loro.

2. Patto di Varsavia ed Europa orientale

Il Patto di Varsavia ha perso ogni capacità di agire come un organismo militare integrato ed è ormai vicino alla sua scomparsa istituzionale. La rigidità delle sue strutture ne rende impossibile la sopravvivenza. Il Patto di Varsavia era uno strumento dell'internazionalismo comunista e, in questo senso, era un successore del Cominform, che fu infatti sciolto pochi mesi dopo la firma del Trattato istitutivo del Patto. Non è quindi pensabile trasformarlo in politico, né, come avrebbe voluto Mrs. Thatcher, mantenerlo per coordinare le politiche dei paesi dell'Europa orientale nelle trattative dell' *arms control*, e per regolare le tensioni esistenti fra di essi ed al loro interno. I Paesi dell'Est europeo non vogliono semplicemente più saperne.

Il Patto di Varsavia sopravvive come mera finzione a Vienna. Il problema quindi non è quello di vedere come trasformarlo in un organismo politico, ma di definire quale tipo di cooperazione per la sicurezza in Europa orientale possa essere istituita dopo il suo scioglimento. A parte i contrasti etnici in vari stati e le instabilità politiche ed economiche, esistono delle tensioni per problemi nazionali irrisolti, che potrebbero essere amplificate dalle difficoltà interne incontrate dalle nuove classi dirigenti. Occorre individuare delle istituzioni e delle politiche tali da contenere gli effetti negativi provocati dal cosiddetto «dilemma della sicurezza», che potrebbe comportare un riarmo e lo scoppio di crisi e conflitti qualora la gestione di tali problemi avvenisse su base solo nazionale. Una rinazionalizzazione completa delle difese dei paesi del-

l'Est europeo sarebbe disastrosa. Altre soluzioni sono possibili, da quella di un'associazione sotto varie forme di tali paesi alla Nato, che dovrebbe estendere ad essi non solo il suo ombrello protettivo, ma anche i suoi meccanismi di concertazione e di risoluzione delle crisi e dei contrasti interni, coordinando il suo intervento con quello economico della Cee a quella di varie forme di «neutralità garantita», in cui tale ombrello orientale è reso meno ostico per l'Urss.

La permanenza dell'Armata rossa nell'Est europeo è a termine. A parte le intese sul suo ritiro dall'Ungheria e dalla Cecoslovacchia entro la metà del 1991, è difficile che l'Armata rossa possa restare in Germania orientale tra popolazioni ostili, anche solo per i tre-quattro anni previsti dagli accordi del Caucaso tra il Presidente Gorbaciov e il Cancelliere Kohl. L'unica possibilità di permanenza dell'Armata rossa è forse in Polonia qualora il governo polacco - in verità alquanto discutibilmente - ritenesse che possa costituire una garanzia rispetto ad improbabili rivendicazioni territoriali tedesche sulla Slesia e sulla Pomerania. Ma anche in questo caso non potrà che trattarsi di una permanenza temporanea. Un eventuale irredentismo tedesco in Polonia non potrebbe essere fronteggiato con mezzi militari, ma solo con uno sviluppo economico che diminuisca l'attrazione esercitata dal benessere della Germania sui cittadini polacchi di origine tedesca. Potrebbe essere poi moderato dalla progressiva estensione della Comunità europea anche alla Polonia. Quest'ultima però, in caso di permanenza sovietica in funzione antitedesca, sarebbe inevitabilmente rallentata, se non altro per la buona ragione che la massa degli aiuti economici e finanziari alla Polonia sarà fornita dalla Germania. È auspicabile che la Polonia cessi quanto prima tale reazione irrealistica, sentimentalmente ispirata a ricordi del passato. Nelle condizioni attuali può essere addirittura suicida o può stimolare un avvicinamento russo-tedesco. Beninteso in questo la Polonia non è sola: le reazioni ingiustificate ed emotive di taluni responsabili politici francesi e britannici nei confronti del «pericolo tedesco» rischiano di provocare gli stessi risultati, disastrosi non solo per l'integrazione politica dell'Europa, ma anche per la coesione della Nato.

La situazione presenta caratteristiche differenti nei vari paesi. La sua evoluzione sarà condizionata dalla stabilità politica ed economica interna. Se l'influenza russa in Ungheria e in Cecoslovacchia è ormai irreversibilmente in via di eliminazione, le sue prospettive sono diverse in Romania e in Bulgaria e, sotto certi aspetti, anche in Serbia. Gli stati originatisi dallo smembramento dell'impero turco sono molto più instabili e le loro difficoltà di democratizzazione e di sviluppo economico sono molto superiori a quelle degli stati appartenenti un tempo all'impero austro-ungarico. Questa instabilità potrebbe essere utilizzata da un

governo conservatore sovietico, che fosse riuscito a risolvere i problemi interni dell'Urss o proprio per contribuire a risolverli, per riprendere un'influenza anche militare in Europa sud-orientale e nei Balcani.

Con la progressiva uscita dal Patto di Varsavia dei paesi dell'Europa centro-orientale, la Jugoslavia e l'Albania entreranno a far parte di tale vasta area di instabilità, caratterizzata da tensioni interne ed esterne. La questione è complicata dal fatto che essa non è suscettibile di una gestione unitaria, date le enormi differenze esistenti fra i vari stati e anche all'interno di essi.

Secondo taluni occidentali sarebbe auspicabile una progressività nella diminuzione dell'influenza sovietica in tali aree, anziché il suo collasso improvviso. Ciò non solo per permettere una transizione più equilibrata verso nuovi e più stabili assetti, ma anche per evitare riflessi negativi sulla politica interna sovietica, rafforzando le tendenze conservatrici e bloccando il processo di distensione e di cooperazione con l'Occidente.

Uno dei punti fondamentali per la definizione della politica occidentale nei confronti dell'Urss e dell'Europa orientale è quello di valutare fin dove e con quale velocità sia possibile spingersi, senza provocare una reazione delle forze più conservatrici esistenti in Unione Sovietica. Questo approccio appare però ispirato più a preoccupazioni di *public relations* che ad una valutazione realistica dei riflessi che il comportamento occidentale ha su quello sovietico. Pur non sostenendo, come fa Henry Kissinger, che l'Occidente debba sfruttare le attuali vulnerabilità sovietiche per puntare alla dissoluzione dell'Urss, sicuramente la coesione e la fermezza occidentali possono sbloccare l'attuale situazione di stallo, dovuta non solo alla speranza sovietica di maggiori concessioni sia politiche che economiche, ma anche alle difficoltà che incontra l'attuale dirigenza sovietica nella liquidazione dell'impero.

3. Unione Sovietica

L'Unione Sovietica, anche se dovesse smembrarsi e ridursi alla sola Russia rimarrà comunque una grande potenza nucleare e lo stato geopoliticamente dominante in Europa. Continuerà quindi a rappresentare potenzialmente una minaccia alla sicurezza occidentale, anche se in termini differenti da quelli conosciuti negli ultimi quarant'anni. Nel contempo, rimanendo unita, renderà estremamente difficoltosa la creazione di una «casa comune europea». Essa evidentemente è incompatibile con la presenza di un coinquilino di tali dimensioni e peso, con cui sarebbe impossibile elaborare regole di condominio accettabili. La per-

manenza dell'Urss come stato unitario continuerà a far dipendere l'Europa dalla garanzia militare americana, anche qualora si dovesse pervenire a forme più integrate di unione politica europea e si potessero superare le difficoltà della creazione di una capacità europea di dissuasione nucleare.

Per ora, la potenza militare dell'Urss non è stata significativamente ridotta. Tuttavia, l'ipotesi di un attacco verso occidente sta perdendo rapidamente di credibilità e, in ogni caso, i suoi tempi di preavviso si sono sicuramente elevati in modo molto rilevante. L'Armata rossa non solo non può più contare sull'apporto delle Forze armate dei paesi satelliti, ma deve mettere in conto nella sua pianificazione strategica anche la possibilità di una loro resistenza diretta ad un attacco verso occidente.

Uno dei fattori più critici per il futuro assetto (ordine o disordine?) della sicurezza europea deriva dall'evoluzione della situazione interna dell'Urss. L'erosione del potere e delle capacità di controllo dell'attuale dirigenza sovietica e la crisi economica e nazionale che si sta ancora aggravando potrebbero portare al collasso politico dell'Urss ed anche alla sua disintegrazione. Si potrebbe originare una guerra civile, resa più inquietante dalla possibilità che le parti in conflitto possiedano od anche impieghino le armi nucleari, o che comunque, nel caos della lotta per la sopravvivenza dell'Unione, diminuiscano le capacità di controllo su di esse. In tale situazione, infatti, non si potrebbe completamente contare sulla funzionalità dei meccanismi razionali che presiedono alla stabilità della dissuasione nucleare.

Non è evidentemente possibile fare seriamente delle previsioni su cosa capiterà in Unione Sovietica. Anche senza considerare lo scenario esplosivo prima menzionato, è quantomeno lecito considerare come fattore estremamente volatile la futura politica di Mosca. Ciò conferma la necessità di non far fughe in avanti, continuando a mantenere l'approccio tradizionale verso l'*arms control*, basato sulle capacità militari e non sulle presumibili intenzioni della controparte. Evidentemente tale approccio conservativo troverà forti ostacoli nelle pressioni delle opinioni pubbliche e dei ministeri finanziari dei paesi Nato, ma l'Occidente non può considerare negoziabile la propria sicurezza futura e dovrebbe aver presente che il principale dividendo della pace è proprio la pace.

Gli interessi di sicurezza dell'Unione Sovietica, alla luce del nuovo pensiero militare, dell'adozione dei principi della ragionevole sufficienza difensiva e della modifica della precedente strategia offensiva a livello tecnico-operativo, non comportano la permanenza di una forte massa di forze sovietiche in posizione avanzata, destinate ad un attacco verso ovest su larga scala e con breve preavviso. L'Europa centro-orientale è

divenuta tecnicamente meno importante per la sicurezza dell'Urss. L'attribuzione all'Armata Rossa dell'obiettivo di prevenire lo scoppio di un conflitto invece di quello di vincere una guerra, l'abbandono del dogma della natura intrinsecamente aggressiva del capitalismo e l'accettazione dell'esistenza legittima d'interessi occidentali di sicurezza, comportano un diverso atteggiamento sovietico nei riguardi della dissuasione nucleare. Lo dimostrano le affermazioni del Presidente Gorbaciov e di diversi esperti strategici sovietici sulla deterrenza nucleare minima e la rinuncia all'obiettivo di denuclearizzare l'Europa occidentale, che impediva in passato qualsiasi serio negoziato con la Nato sulle armi nucleari substrategiche.

Questo cambiamento di concetti strategici ed operativi, che deve peraltro ancora riflettersi sulle strutture delle forze sovietiche, è estremamente importante per la definizione di un sistema concordato di sicurezza accettabile per l'Occidente.

Altri fattori costituiscono dei condizionamenti per le future strutture della sicurezza occidentale.

- Il primo è rappresentato dalle forze nucleari sovietiche, che continueranno a rappresentare in ogni caso una minaccia per l'Europa occidentale. Essa potrà essere neutralizzata solo con il mantenimento di una garanzia nucleare, necessariamente statunitense, a protezione degli stati europei non nucleari.

- Il secondo deriva dalle capacità militari residue dell'Armata rossa, e soprattutto dalle sue capacità di mobilitazione, considerata anche la possibile utilizzazione dei sistemi d'arma dislocati ad est degli Urali, dove risultano in corso di immagazzinamento taluni dei mezzi ritirati dall'Europa orientale e dai Distretti militari occidentali dell'Urss.

- Il terzo fattore è rappresentato dal mantenimento delle capacità dell'industria degli armamenti sovietici e dalla riduzione per ora solo marginale della sua produzione.

L'obiettivo di mantenere le capacità tecnologiche e produttive dell'industria militare dell'Urss rappresenta un vincolo alla sua riconversione affermato ripetutamente da Gorbaciov e dai principali responsabili politici e militari dell'Urss. Nel bilancio della difesa sovietica 1990 le spese per l'acquisto di nuovi materiali sono diminuite solo dell'1,5% rispetto ad una diminuzione dell'8,2% del bilancio globale. Occorre poi considerare che tali dati sono poco significativi, data l'inconvertibilità del rublo e la mancata riforma del sistema di determinazione dei prezzi. La riduzione complessiva del ' bilancio potrebbe derivare dal transito ad altri ministeri, avvenuto nel 1990, degli 800.000 uomini della Guardia alla frontiera, dei Reparti ferroviari e delle Truppe per la sicurezza interna.

Un ultimo fattore d'incertezza deriva dalle tendenze evolutive della tecnologia militare. La rivoluzione tecnologica in corso diminuisce l'importanza degli armamenti tradizionali destinati all'occupazione del territorio, come i carri armati, per aumentare quella dei mezzi di distruzione a distanza delle forze avversarie. Ciò incide sul significato reale delle misure equilibratrici previste nei negoziati Cfe-1, che, almeno per la parte terrestre, si riferiscono ai mezzi di occupazione del territorio.

Per inciso, tale evoluzione tecnologica degli armamenti, simmetrica a quella in corso in Occidente, dovrebbe però avere un effetto stabilizzante sulla difesa. I mezzi di fuoco in profondità agiscono infatti in maniera tendenzialmente lineare sulla capacità operativa, mentre quelli per il combattimento di contatto agiscono in misura quadratica. Quindi, i secondi sono più suscettibili di modificare gli equilibri operativi e di renderli instabili. Infatti l'attaccante, disponendo dell'iniziativa, li può concentrare nei settori di gravitazione dell'attacco.

Il fattore critico della futura sicurezza in Europa sarà il tempo di preavviso della mobilitazione sovietica, che determina i tempi disponibili all'Occidente per contromobilitare e per fare affluire rinforzi dagli Usa. Però l'Occidente non dovrà più porsi in condizione di fronteggiare un'offensiva massiccia su ampio fronte. Le operazioni offensive, possibili in futuro per l'Armata rossa, saranno quelle concentrate in settori molto più ristretti. Aumenterà pertanto l'importanza della flessibilità delle forze e della capacità di opporsi ad azioni condotte con forze anche limitate, ma dotate di elevatissima mobilità strategica e capaci di disorganizzare i sistemi integrati di sorveglianza, di comando e controllo e di fuoco in profondità. Questo imporrà all'Occidente, molto più di quanto capiti con l'attuale difesa avanzata, di avere la capacità di condurre manovre a livello strategico ed operativo e quindi di disporre di un'efficiente organizzazione integrata di comando e controllo a livello Alleanza, specie in Europa centrale.

4. L'Alleanza atlantica. Europa e Stati Uniti

L'Alleanza atlantica possiede una maggiore adattabilità e flessibilità nelle sue strutture. Il suo mantenimento non solo è possibile, ma è anche fondamentale per risolvere diversi problemi. Primo, quello di mantenere il collegamento politico e strategico degli Stati Uniti con l'Europa; da questo collegamento continuerà a dipendere non solo la sicurezza europea, ma anche la possibilità di realizzare un equilibrio all'interno dell'Europa fra gli stati nucleari e non nucleari, da un lato, e tra la Germania unificata e gli altri paesi europei, dall'altro. Secondo, la presenza Usa

costituisce il fattore di coesione fra Regione meridionale e quella centrale. Evita cioè una frammentazione del Sud Europa, che sarebbe destabilizzante specie nel Mediterraneo orientale, in riferimento al contenzioso greco-turco. Terzo, la garanzia nucleare Usa costituisce l'assicurazione più valida dell'adesione della Germania al Trattato di non proliferazione. È chiaro infatti che un paese come la Germania non può fare a meno di un sistema efficace di sicurezza. Quindi o continuerà a fruire della dissuasione nucleare Usa o si doterà alla prima crisi di una capacità nucleare in proprio. Potrebbe anche tendere ad accordi segreti con l'Urss che avrebbero conseguenze ancora più dirompenti. Quarto, il mantenimento dell'Alleanza permette la riduzione delle forze europee, dato che i rinforzi strategici potranno affluire da oltre Atlantico in tempi ragionevoli, inferiori comunque a quelli necessari per conferire piena operatività a forze di mobilitazione europee. Solo l'alleanza con gli Usa potrà compensare la strutturale superiorità geostrategica che l'Urss possiede e che non potrà essere modificata da nessun negoziato.

Oltre che per tali funzioni, la Nato sarà sicuramente utile anche per concertare le politiche di controllo e di riduzione degli armamenti tra i paesi occidentali e per gestire possibili crisi al suo interno ed all'esterno, specie nell'Europa balcanico-danubiana. In altre parole, la Nato è necessaria per evitare o almeno contenere la rinazionalizzazione dei sistemi di sicurezza, che creerebbe una situazione di instabilità analoga a quella della prima parte del secolo.

Il problema fondamentale da risolvere è quello di mantenere la vitalità della Nato adeguandola sia alle nuove condizioni della minaccia sia alle tendenze disgreganti che emergono al suo interno per l'effetto da un lato del nazional-neutralismo europeo, e dall'altro dell'isolazionismo americano. La chiave di volta per la rifondazione della Nato, che eviti la frammentazione dell'Occidente con esiti imprevedibili sulla stabilità in Europa, appare quella dell'integrazione politica e militare europea. Si tratta di recuperare i progetti fatti all'inizio degli anni cinquanta. Le condizioni di allora (estrema debolezza dell'Europa e immanenza della minaccia militare sovietica) provocarono la percezione che la garanzia americana rendesse superflue, se non addirittura dannose, l'integrazione militare europea e la partecipazione paritaria alle responsabilità e agli oneri dell'Alleanza. Tale trasferimento di peso nella Nato fra gli Stati Uniti e l'Europa non potrà essere improvviso, ma andrà realizzato progressivamente. L'obiettivo di trasformare la Nato in politica, prospettato dal Segretario di Stato americano Baker nel suo discorso a Berlino del dicembre 1989, sembra irrealistico, così come quello di estenderne la partecipazione al Giappone o di incaricare la Nato soprattutto della gestione dei problemi dell'*out-of-area*. Per assolvere le fun-

zioni a cui si è prima accennato la Nato deve rimanere una organizzazione militare integrata. Non può sostituirsi al G-7 né divenire il luogo di concertazione delle politiche globali fra gli Stati Uniti e la Comunità europea.

5. L'Europa e la difesa europea

L'integrazione politica dell'Europa non è in contrapposizione, ma può costituire addirittura un presupposto dell'espansione progressiva della Comunità verso Est. L'integrazione politica presuppone qualche forma di integrazione anche nel settore della sicurezza. In caso di mancata integrazione i rapporti di fatto bilaterali tra gli Stati Uniti e la Germania diventeranno ancora più centrali di quanto lo siano ora. Si determinerebbe in tal caso una progressiva emarginazione della Francia e della Gran Bretagna.

Esiterà poi sempre la possibilità, ancorché estremamente improbabile, che la Germania allenti i rapporti con l'Occidente e sia attirata dall'Est.

In relazione a questi fattori sono possibili diversi scenari.

- Il primo scenario è quello della frammentazione del sistema di sicurezza europeo, a cui corrisponderebbero anche la frammentazione economica della Comunità, il risorgere di una Mitteleuropa instabile, un riavvicinamento russo-tedesco ed un ritiro statunitense dall'Europa centrale. La frammentazione della sicurezza europea avrebbe riflessi sicuramente molto gravi per il Sud Europa. Esso rischierebbe o di vedere subordinate le proprie esigenze di sicurezza a quelle generali degli Stati Uniti nell'area mediterranea e nel Medio Oriente, ovvero, in caso di ritiro americano anche dal Mediterraneo, di trovarsi isolato nel garantire la sicurezza non solo propria, ma anche del resto dell'Europa. In una tale situazione crescerebbero i rischi di proliferazione nucleare. Questo primo scenario non appare per fortuna molto probabile, dati i legami esistenti fra la Germania e l'Europa occidentale e gli interessi degli Stati Uniti a mantenere la loro presenza in Europa. Se si realizzasse, tuttavia, esso potrebbe anche venire mascherato da un debole quadro paneuropeo di sicurezza tipo Csce (molto poco efficace nella pratica).

- Il secondo scenario è quello del mantenimento di un sistema di sicurezza occidentale, la cui unitarietà venga assicurata solo, o almeno soprattutto, dagli Usa. Anch'esso appare poco probabile. Infatti, gli Usa non sembrano ulteriormente disposti a pagare i costi della *leadership* e della garanzia all'Europa, né gli europei sembrano disponibili ad assumere a loro carico delle compensazioni a favore degli Usa in campo

finanziario, commerciale ed economico, che li possano indurre a mantenere il loro attuale livello di impegno militare. Anche questo scenario sarebbe pericoloso per l'Europa meridionale, che vedrebbe la propria sicurezza divenire completamente dipendente dalle oscillazioni della politica statunitense e comunque dagli interessi contingenti degli Stati Uniti nell'area.

- Il terzo scenario consiste nel rafforzamento del cosiddetto pilastro europeo dell'Alleanza atlantica. Il quadro generale della sicurezza (dissuasione nucleare, dei rinforzi esterni, sistema integrato di comando e controllo, concorso alla protezione strategica del fianco Sud) continuerebbe ad essere assicurato dagli Stati Uniti in ambito Nato, ma con la partecipazione progressivamente più rilevante di un'Europa sempre più integrata. In tale prospettiva, si potrebbe prevedere un parziale trasferimento delle responsabilità della sicurezza europea dalla Nato all'Ueo, allargato a tutti i membri europei dell'Alleanza e collegato in qualche modo alla Comunità/Unione europea. Inoltre, dovrebbero essere integrate nell'Alleanza le forze convenzionali francesi. Quelle nucleari francesi e britanniche rimarrebbero invece nazionali e non verrebbe costituito un deterrente nucleare europeo, neppure a livello substrategico. L'Ueo dovrebbe trasferirsi a Bruxelles, inglobare il Segretariato della Cpe ed assumere una struttura speculare a quella del Consiglio atlantico. L'Assemblea parlamentare dell'Ueo, allargata a membri del Parlamento europeo, potrebbe fondersi con quella Parlamentare atlantica. L'estensione della Nato verso Est avverrebbe in contemporaneità con quella della Comunità europea. Il problema dell'assorbimento nella Comunità e nell'Alleanza atlantica di paesi neutrali e non allineati, oltre che di paesi che ora fanno parte del Patto di Varsavia, sarebbe notevolmente ridimensionato dal fatto che i mutamenti politici in Europa avrebbero modificato anche il significato della neutralità e del non allineamento.

- Il quarto scenario è quello di un'autonomia maggiore della sicurezza europea, compatibile peraltro con il mantenimento dell'Alleanza con gli Stati Uniti. Tale prospettiva corrisponde a quella di un'Unione politica dell'Europa molto accentuata, e una limitazione della «casa comune» da Brest a Brest (Litvosk). Essa comporterebbe l'europeizzazione delle forze nucleari francesi ed inglesi, la creazione di un gruppo europeo di pianificazione nucleare e la costituzione di una forza di dissuasione substrategica europea.

Tale soluzione significherebbe la trasformazione dell'Alleanza fra l'Europa e gli Stati Uniti da integrata in tradizionale. Gli Usa, anziché assolvere il ruolo fondamentale di struttura portante dell'Alleanza, ne avrebbero solo uno complementare ed integrativo. La dissuasione nucleare substrategica europea sarebbe collegata con quella globale degli

Stati Uniti, e potrebbe essere integrata o con armi nucleari imbarcate (Cruise a bordo di navi e di sommergibili o velivoli imbarcati) o con sistemi nucleari statunitensi da schierare in Europa in caso di emergenza. Questo scenario comporta un grado di integrazione politica dell'Europa che difficilmente potrà realizzarsi in tempi ristretti. La sua realizzazione potrebbe però essere accelerata da un disimpegno militare pressoché totale degli Stati Uniti e da un contemporaneo riemergere di una minaccia sovietica più immediata.

6. Fascia «grigia» dal Baltico all'Adriatico e al Mar Nero e problemi dell'«out-of-area»

Si è già accennato ai problemi per la sicurezza occidentale derivanti dalla zona di instabilità che si è determinata a seguito del collasso del Patto di Varsavia nei paesi ex-satelliti (a cui vanno aggiunti la Jugoslavia e l'Albania, che per molti versi sono ad essi assimilabili). Ai problemi del passaggio da un'economia pianificata ad una di mercato (che sono di difficoltà simile a quella di disfare una frittata) e della stabilità politica interna, si aggiungono i pericoli del populismo, del nazionalismo e dei contrasti etnici. La zona non può essere gestita come un'area omogenea, in quanto presenta differenze strutturali tra i vari stati (e talvolta anche all'interno di essi), che impediscono l'elaborazione di una politica unitaria.

I contrasti nazionali ed etnici, la possibilità di collasso dei nuovi regimi democratici per effetto di crisi economico-sociali e l'eventualità che una nuova dirigenza conservatrice sovietica cerchi di ristabilire una certa influenza in Europa centro-orientale possono incidere sulla sicurezza anche dell'Occidente. Evidentemente tali problemi non sono suscettibili di essere risolti con interventi militari occidentali se non in misura del tutto marginale, limitatamente ad azioni di interposizione e di mantenimento della pace, effettuate nel quadro dell'Onu od eventualmente in quello della Csce. Accordi regionali, quali quelli balcanico-adriatico o pentagonale, ovvero il coordinamento politico fra la Cecoslovacchia, la Polonia e l'Ungheria proposto dal Presidente cecoslovacco Havel, possono contribuire ad accrescere la stabilità nella zona, a mantenere aperto il dialogo ed a contenere e rendere più gestibili eventuali crisi, ma non possono essere le basi del sistema di sicurezza dell'area.

Un problema che si pone è quello di fornire a tali paesi una certa capacità di autodifesa «a giro d'orizzonte», valida in particolare in caso di attacchi da Est. Ora tutti questi paesi sono estremamente dipendenti in fatto di parti di ricambio dall'Urss, che può quindi condizionarne la

capacità di difesa. Una prima misura è sicuramente quella di differenziare le loro fonti di approvvigionamento delle parti di ricambio per materiali sovietici. Inoltre, sicuramente occorrerà prima o poi che l'Occidente affianchi all'assistenza economica un'assistenza militare, a partire dai settori di semplice autodifesa (mine, armi controcarri, contraeree e controelicotteri, mezzi di guerra elettronica, ecc.). L'assistenza militare esterna è necessaria dato che, nelle loro condizioni di debolezza finanziaria, è irrealistico pensare che questi paesi possano comprare gli armamenti necessari. Si potrebbe comunque pervenire, nel quadro del processo Csce di cui si parlerà in seguito, a qualche forma di garanzia da parte sia dell'Occidente che dell'Urss, che però non sostituirebbe l'esigenza di una capacità di difesa in proprio. Solo la già accennata estensione dell'ombrello Nato a tali paesi, a cui si è prima accennato, potrebbe evitare sia la necessità di un loro cospicuo rafforzamento militare sia i pericoli derivanti dalla completa rinazionalizzazione dei loro sistemi di sicurezza. Una considerazione a parte meritano i problemi del «fuori area». Sotto il profilo militare occorre distinguere: quelli connessi con la conflittualità sud-sud (esempio Iran-Iraq), che possono compromettere interessi vitali dell'Occidente specie per quanto riguarda l'accesso alle risorse petrolifere (esempio Iraq-Kuwait); la minaccia da sud alla Turchia; la sopravvivenza di Israele; le minacce conseguenti alla proliferazione di armi di distruzione di massa e missilistiche in Medio Oriente ed in Nord Africa.

In generale gli interessi di sicurezza europei sono connessi con la stabilità interna, politico-economico-sociale, dei paesi del bacino della sponda sud ed est del Mediterraneo e delle aree ad esso collegate geopoliticamente. Solo tale stabilità può evitare comportamenti anti-occidentali e soprattutto immigrazioni di massa delle popolazioni più europeizzate, che fuggano da regimi integralisti. Solo essa può rendere possibile la cooperazione economica e la convivenza pacifica tra Nord e Sud. Le dimensioni militari di tale politica di sicurezza hanno sicuramente minor importanza di quelle non militari. Gli strumenti più efficaci per la sicurezza dell'Occidente resteranno quelli del rafforzamento sia economico che militare dei paesi che possono svolgere la funzione di stabilizzatori regionali, come l'Egitto e soprattutto la Turchia.

La crisi del Golfo, la prima vera del mondo post-bipolare, ha dimostrato tra l'altro la difficoltà, per gli stati occidentali coinvolti, di giungere ad un efficace coordinamento multilaterale, operativo e politico.

Inoltre, è prevedibile che anche l'*arms control* nell'area non possa conseguire risultati molto rilevanti. Tale estensione dell'*arms control* al Mediterraneo è comunque da tentare, pur senza proporsi obiettivi troppo ambiziosi o globali, dato che allo stato attuale sarebbe già un risultato

positivo il riuscire a mantenere aperto il dialogo. Finora il problema delle minacce del fuori area non si è posto per l'Europa in tutta la sua gravità, perché la presenza militare Usa l'ha sempre sostanzialmente risolto. Esso però si porrebbe in caso di ritiro Usa dal Mediterraneo. Qualora non emergesse una politica europea (con impegno diretto cioè anche della Germania), gli stati dell'Europa meridionale si sentirebbero singolarizzati di fronte a tale minaccia e verosimilmente non sarebbero in condizioni di dissuaderla. È quindi sicuramente da auspicare una politica preventiva e, in caso di attacco diretto, reattiva, possibilmente concordata multilateralmente.

Nel contesto delle minacce dal fuori area, l'attuale crisi del Golfo rappresenta la minaccia più seria agli equilibri interni occidentali, tanto dal punto di vista economico che da quello politico (radicalizzazione del mondo islamico).

Particolarmente preoccupanti appaiono i riflessi della crisi nei confronti della Turchia, la cui coesione economico-sociale è in corso di grave indebolimento e che è circondata da stati potenzialmente ostili, taluni dei quali superarmati (oltre all'Iraq, la Siria). Essi potrebbero approfittare di sue possibili crisi interne. In tale eventualità potrebbe essere necessario un supporto non solo logistico, ma anche diretto da parte dell'Occidente. Va ricordato che l'Amf-L ha un'area di contingenza nella Turchia meridionale e che l'Alleanza atlantica e l'Europa potrebbero essere coinvolti in maniera anche molto rilevante, in caso di attacco da sud alla Turchia.

Per il resto la sicurezza dell'Occidente, oltre che sulle misure preventive, a cui si è prima accennato e che dovrebbero essere comunque coordinate, richiede il miglioramento dei mezzi di sorveglianza e di *intelligence* strategici, l'interoperabilità dei sistemi di gestione delle crisi, delle forze di intervento, delle marine e delle difese aeree, nonché la costituzione di una forza di dissuasione convenzionale europea. È questa la lezione più importante che occorrerà trarre dalla crisi del Golfo.

7. Il futuro dei negoziati sul disarmo

L'accettazione, per molti versi sorprendente, da parte dell'Urss della regola secondo cui uno stato non può possedere più del 30% dei mezzi di ciascuna categoria presenti nell'area Attu permetterà di concludere positivamente il negoziato Cfe-1 almeno in via provvisoria e limitata, nell'intesa di proseguirlo immediatamente per risolvere i problemi ancora sul tappeto. I negoziati dovranno poi proseguire senza soluzione di continuità con una Cfe-1 bis, coinvolgendo anche il personale ed altri

armamenti, mentre contemporaneamente potrebbe aprirsi il negoziato sulle armi nucleari sub-strategiche, estendendolo dai missili a breve raggio, come inizialmente previsto, alle altre componenti, cioè alle artiglierie e alle armi lanciate da cacciabombardieri bivalenti.

Il negoziato Cfe a 22 paesi potrebbe essere impostato per la sua seconda fase o la fase 1-bis, considerando i seguenti raggruppamenti geostrategici: la Nato; l'Urss e quanto resta del Patto di Varsavia in Romania e Bulgaria segnatamente; gli stati appartenenti alla «zona grigia» che sta emergendo tra l'Urss e la Nato, cioè la Polonia, la Cecoslovacchia e l'Ungheria, a cui si potrebbero aggiungere l'Austria, la Jugoslavia e l'Albania.

Infine un punto particolare riguarda l'estensione degli accordi Csbm e anche Cfe, almeno delle loro misure di stabilità, al campo navale. Il problema ha perso molto della centralità che occupava nelle proposte sovietiche. Finora l'Occidente ha rifiutato l'estensione dei negoziati al campo navale, sia per la scarsa verificabilità di qualsiasi accordo sia perché la mobilità delle forze navali rende impossibile la definizione di equilibri regionali anche nelle acque considerabili interne (ad esempio nel Mediterraneo o nel Mare del Nord ad est della linea Giuk), sia perché esiste una asimmetria strutturale molto forte fra le varie componenti navali di *sea denial*, di *sea control* e di *power projection*, che rende praticamente impossibile la definizione di concetti di stabilità. «Tetti» eguali, come per le forze terrestri ed aeree, sarebbero privi di ogni significato pratico. Un possibile approccio ai negoziati navali, che è probabile che prima o poi vengano iniziati (comunque il problema è già stato affrontato per il Baltico ed emergerà nella Cscm) potrebbe essere il seguente: 1) non considerare le forze di *sea control*, dato che le esigenze di scorta convogli dipendono dal numero di questi ultimi e non dall'entità della minaccia, e dato che tale categoria di forze non ha alcun influsso diretto sulle operazioni aereeotterrestri; 2) prevedere tetti e misure di sicurezza e di fiducia *ad hoc* per le forze di *sea denial*; 3) limitare le forze e le attività delle componenti di *power projection* (come già in atto per le unità anfibiae), considerandole unitariamente con gli equilibri aereo-terrestri nella regione Attu.

8. Ruolo della Csce

La possibilità di costituire un sistema di sicurezza comune in Europa dipende dalla partecipazione e dall'associazione ad esso dell'Urss. I meccanismi negoziali e forse anche quelli decisionali della Csce relativi a tutti e tre i «panieri» degli accordi di Helsinki saranno sicuramente

rafforzati con la cosiddetta istituzionalizzazione della Conferenza, che potrebbe essere decisa nel Summit di metà novembre a Parigi o nella Conferenza *follow-up* di Helsinki del 1992.

Due erano le posizioni a confronto. L'Urss voleva che la Csce divenisse, almeno a termine, l'unica istituzione di sicurezza collettiva esistente in Europa, anche dopo avere abbandonato l'obiettivo di far sciogliere la Nato unitamente al Patto di Varsavia. Gli occidentali sostenevano invece l'esistenza di una asimmetria strutturale fra il Patto di Varsavia e la Nato e che quindi quest'ultima potesse tranquillamente sopravvivere alla scomparsa del primo. La Csce non avrebbe infatti un'efficacia superiore a quella delle Nazioni Unite, anche se nel suo interno fosse costituito *de jure* o *de facto* un Consiglio di Sicurezza o Direttorio delle potenze maggiori. Sarebbe un «tetto» senza casa comune, sicuramente non in condizioni di equilibrare la potenza geopolitica e nucleare dell'Urss. La sua stessa composizione renderebbe estremamente difficile qualsiasi decisione, dato che i suoi meccanismi decisionali dovranno per forza di cose comportare la regola dell'unanimità o del consenso, impraticabile tra ben 34 stati. Qualsiasi altro sistema non sarebbe accettabile per l'Urss che si troverebbe sempre in minoranza.

La posizione occidentale è stata nel luglio 1990 sostanzialmente accettata dall'Urss. Nel Summit atlantico di Londra è stata inoltre accolta la richiesta dell'Urss di istituzionalizzare la Csce con riunioni periodiche ad alto livello (Consiglio europeo di Sicurezza) e con la costituzione di un piccolo Segretariato e di un'Assemblea parlamentare.

In altre parole, se la Csce non potrà costituire la base dell'ordine di sicurezza in Europa, che rimarrà basato su sistemi collettivi e regionali o al limite nazionali, potrà però svolgere qualche utile funzione per la sua gestione.

Il Segretariato della Csce avrebbe funzioni analoghe a quello dell'Onu e potrebbe essere articolato in un Centro di riduzione dei rischi e di gestione delle crisi, in un'Agenzia per le verifiche ed eventualmente in un organismo tecnico-militare di concertazione, di studio e di proposta, per stimolare la riflessione strategica in vista di futuri accordi sulle dottrine militari e sulle strutture delle forze. Al Segretario generale della Csce potrebbero far capo delle forze di interposizione, nonché forze di intervento per la protezione civile ed eventualmente per la difesa ambientale.

La Csce rimarrà comunque più un processo che un'istituzione, e dovrà essere flessibile per adattarsi all'evoluzione politica dell'Europa. Solo in un futuro a lungo termine, in caso di «confederazione» o di «casa comune europea», il Consiglio di Sicurezza europeo e il Segretariato generale potrebbero assumere le funzioni ora esercitate dal Consiglio

atlantico e dagli organismi da esso dipendenti. Al limite, in tale prospettiva estrema, potrebbe essere ipotizzata la costituzione di comandi regionali paneuropei integrati, aventi alle dipendenze le forze residue delle varie nazioni. L'esistenza di un minimo di forze militari consentirà non solo di fronteggiare le minacce provenienti dall'esterno dell'area Attu (ma si porrebbero molti problemi, come quello dello *status* dei territori ad est dagli Urali), ma anche di evitare che un singolo stato possa rapidamente mutare gli equilibri strategici a proprio favore con misure unilaterali di riarmo.

9. Il futuro della dissuasione nucleare in Europa

Una stabilità solo convenzionale, anche se estesa dalle forze contrapposte in tempo di pace alle capacità di mobilitazione e di rinforzo, alle potenzialità tecnologiche e produttive e alla gestione delle crisi, sarà sempre intrinsecamente limitata, per la natura stessa delle forze convenzionali. La superiorità della difesa sull'attacco non può essere strutturalmente conseguita, perché l'attaccante possiede l'iniziativa e potrà sempre concentrare di sorpresa le proprie forze sui punti critici che intende attaccare. Un sistema stabile di prevenzione dei conflitti non può strutturalmente prescindere dall'esistenza di una minima componente nucleare sul teatro europeo. Il suo ruolo non è assolvibile da forze nucleari esterne, né da forze nucleari aventi solo il compito di secondo colpo, cioè di dissuasione delle forze nucleari della parte contrapposta.

Un sistema stabile di prevenzione della guerra presuppone quindi che venga mantenuta la simbiosi fra le forze nucleari substrategiche e le difese convenzionali. Le prime con la funzione di collegare il livello della guerra impossibile, cioè nucleare, con quello della guerra possibile, cioè convenzionale, rendendo impossibile anche la seconda. Paradossalmente (ma è uno dei paradossi tipici della strategia) per realizzare tale impossibilità di guerra occorre mantenere una certa possibilità d'impiego delle armi nucleari. È per questo che la stabilità comporta il mantenimento del principio del *first use*. Ogni garanzia presuppone il fatto che il garante sia in condizione di esercitare una certa minaccia sul possibile aggressore del garantito. In caso contrario non funziona. Il concetto di *first use* è in questo quadro perfettamente compatibile anche con la stipula solenne di un patto di non aggressione e di non ricorso alla forza se non per l'autodifesa, che il Summit atlantico di Londra ha proposto all'Urss ed agli altri paesi del Patto di Varsavia. D'altro canto, a parte ogni dibattito teologico sul *first use* o sul *no first use*, che ha una validità esclusivamente dichiaratoria, il nodo del problema consiste nelle struttu-

re qualitative e quantitative delle forze nucleari substrategiche che rimarranno in Europa.

Il significato di «prevenzione della guerra», impiegato in Urss, è analogo a quello occidentale di dissuasione. La differenza fra i due è essenzialmente semantica. Questo ha permesso una certa convergenza fra l'Occidente e l'Urss verso un accordo che preveda il mantenimento in Europa del cosiddetto «deterrente nucleare minimo». La sua composizione dovrebbe essere tale da non avere un impatto determinante sull'esito di operazioni convenzionali, pur avendone beninteso uno operativamente significativo (ad esempio, la capacità di distruggere 10 divisioni corazzate). Esso potrebbe consistere in qualche centinaio di testate nucleari aviolanciate, verosimilmente con missili *stand-off*. Per garantire un effettivo controllo europeo, mentre le testate saranno americane, i vettori potrebbero essere europei e dovrebbero essere forniti dai vari paesi, tra cui anche la Germania.

Il problema che si pone è proprio quello tedesco, data la crescente insofferenza dell'opinione pubblica (e anche di molte forze politiche) verso ogni limitazione della sovranità (il non possesso di armi nucleari in effetti ne costituisce una) e verso ogni mantenimento dei vari *parafernalii* della guerra fredda e dell'occupazione militare. Comunque il fatto che negli accordi Gorbaciov-Kohl il divieto di schierare forze ed armi nucleari Nato nel territorio ora della Germania orientale non sia assoluto (è valido per i 3-4 anni necessari per il ritiro dell'Armata rossa ma poi dipende da una autonoma decisione della Germania) dovrebbe consentire di superare ogni perplessità tedesca sulla partecipazione alla Nato. Essa infatti non comporterà necessariamente uno *status* differenziato fra le varie parti del territorio della Germania unificata.

La denuclearizzazione della Germania significherebbe la fine della Nato, in quanto non si vede come potrebbero essere accettabili agli Stati Uniti ulteriori impegni e presenze militari in Europa. In questo caso l'Alleanza potrebbe forse sopravvivere sui fianchi, in particolare in Mediterraneo, ma solo sotto forma di accordi bilaterali dei singoli paesi con gli Stati Uniti. In Europa centro-orientale si determinerebbe invece un vuoto di potenza, che la trasformerebbe in una zona geopoliticamente instabile, soggetta alle imprevedibili fluttuazioni della lotta politica interna dei vari paesi.

10. La difesa convenzionale dell'Europa ed il livello di forze americane residue

Il futuro dispositivo militare convenzionale della Nato in Europa

centrale potrebbe comprendere una forza di copertura, unità mobili per il contrattacco dislocate in profondità e forze per il presidio delle posizioni difensive. Di queste ultime esisterebbero in pace solo le unità più sofisticate, destinate all'interdizione in profondità e alla posa rapida di ostacoli. Il grosso delle forze sarebbe di mobilitazione e prevalentemente costituite da unità leggere. Esse sarebbero destinate a compiti di difesa di posizioni difensive avanzate nei terreni difficili e, nelle zone più aperte, di difesa in profondità e con schieramenti a scacchiera, a supporto delle forze mobili.

Appaiono invece abbandonati da parte sia dell'Urss che dell'Occidente sistemi alternativi di difesa, basati sulla difesa territoriale in profondità di piccoli nuclei di fanteria leggera, destinati a logorare le penetrazioni avversarie, secondo concezioni ispirate alle proposte più radicali di «difesa difensiva». Tali sistemi sono troppo vulnerabili alle prevedibili innovazioni tecnologiche e comunque troppo labili rispetto ad operazioni offensive condotte anche con unità di sola fanteria, strutturalmente simili alle fanterie che hanno combattuto nei due conflitti mondiali. Questa affermazione subisce evidentemente delle attenuazioni quando ci si riferisce a settori di difficile percorribilità, come quelli montani o quelli fortemente urbanizzati o boscosi. In essi le difese ancorate delle posizioni, sostenute dall'ostacolo, dalla fortificazione semipermanente e/o campale e da adeguati mezzi di fuoco e di contrattacco, mantengono piena validità.

Le forze di copertura nella Regione centrale dovranno essere multinazionali, integrate a livello di divisione o di corpo d'Armata. Evidentemente la multinazionalità provoca una diminuzione della capacità operativa reale, se non altro per le complicazioni logistiche e linguistiche che comporta, ma appare importante sotto il profilo dissuasivo, della stabilità e soprattutto dell'accettabilità della permanenza di forze di altre nazioni sul territorio tedesco.

La difesa avanzata, così come intesa attualmente, subirà delle attenuazioni e la sua applicazione sarà più flessibile. Questo non significa peraltro che la difesa in caso d'attacco verrebbe condotta aprioristicamente in profondità. Significa semplicemente che lo schieramento di pace delle forze Nato non sarà addensato come è attualmente in prossimità delle frontiere orientali dell'Alleanza. In caso d'attacco ne sarà comunque previsto lo spostamento in avanti nella fascia di frontiera, a cui nessuno stato ha mai rinunciato, se non costretto da condizioni di assoluta inferiorità militare.

Fattore condizionante dell'effettivo sistema di sicurezza Nato sarà l'ammontare delle risorse finanziarie disponibili per la difesa.

Un elemento di flessibilità al riguardo è realizzabile con variazioni

della prontezza operativa, cioè del rapporto fra le unità attive e quelle di mobilitazione. Su di esso si «giocherà» soprattutto per comprimere le spese di funzionamento e per poter dedicare una maggiore entità di fondi all'investimento e soprattutto alla ricerca e allo sviluppo.

Parallelo all'accrescimento dell'importanza della mobilitazione delle forze sarà quello della mobilitazione industriale, resa possibile dall'aumento dei tempi di preavviso. Essa dovrà essere accuratamente organizzata.

Per quanto riguarda la presenza americana in Europa, il livello minimo necessario per il mantenimento della coesione strategica dell'Alleanza dovrebbe essere tale da garantire:

- il deterrente nucleare substrategico, cioè le 4-500 testate nucleari lanciate da aerei, prevalentemente se non esclusivamente appartenenti a paesi europei per realizzare l'unica «doppia chiave» veramente efficace ed inequivocabile;

- la partecipazione Usa ai sistemi di sorveglianza e di *intelligence* strategici ed a quelli integrati di comando, controllo e comunicazioni;

- la presenza di un certo numero di unità Usa di reazione rapida, eventualmente facenti parte di forze multinazionali, sostenute da forze aerotattiche. In linea di principio, si potrebbero ipotizzare 3 brigate in Germania, 1 battaglione in Italia e 3 stormi aerei rispettivamente in Gran Bretagna, Germania e Italia;

- la partecipazione al sistema di difesa aerea che dovrebbe essere mantenuto integrato;

- la presenza della VI Flotta in Mediterraneo, ancorché contenuta ad un gruppo portaerei e ad un battaglione anfibio;

- l'esistenza di materiale preposizionato per almeno 6 divisioni in Germania e dell'infrastruttura per 12-15 stormi aerotattici nei vari paesi Nato;

- il mantenimento delle capacità di trasporto e di protezione delle Sloc transatlantiche.

11. Considerazioni conclusive

La situazione di stabilità esistente in passato è finita. Il sistema di sicurezza europeo è entrato in una fase di mutamento, di cui non sono chiari gli sviluppi futuri. Essi potrebbero essere caratterizzati da tendenze sia all'integrazione che alla disintegrazione, che sono di difficile lettura, anche perché la politica di sicurezza, come d'altronde quella di potenza, ha perso le connotazioni prevalentemente militari che aveva prima, per diventare molto più complessa, incorporando fattori politici

ed economici. Inoltre, la sicurezza sarà influenzata molto più che nel passato dalla situazione interna dei vari stati. Un sistema di sicurezza europeo non può più prescindere dalla possibilità di mutamenti anche profondi in Urss e nei paesi dell'Europa dell'Est. In un certo senso tutta l'Europa balcanica ed orientale, a cui si possono aggiungere le repubbliche baltiche, quelle transcaucasiche, l'Ucraina e la Bielorussia, si è trasformata in una zona instabile che sotto il profilo della sicurezza presenta per l'Occidente problemi per molti versi simili a quelli dell'*out-of area*. Qualsiasi ordine di sicurezza europea ha una preconditione: la definizione di un assetto stabile di sicurezza in Europa centrale. Trova quindi il suo fondamento nella Germania unificata e negli interrogativi circa la sua politica verso Est ed i suoi ancoraggi con l'Occidente. Indubbiamente la Germania, divenuta già il banchiere dell'Urss e dell'Europa orientale, ne subirà l'attrazione, anche per l'impulso ai rapporti con l'Est che deriverà dal mantenimento degli accordi economici e dei contatti che aveva la Germania orientale. Sicuramente la Germania potrà essere tentata di riempire da sola il vuoto determinato dal crollo dell'impero sovietico e di utilizzare l'economia come uno strumento di politica di potenza, con riflessi diretti sull'intero sistema geopolitico e geostrategico europeo.

Se nella fase iniziale della transizione verso i nuovi assetti sicuramente continuerà l'appartenenza della Germania alla Nato ed al processo d'integrazione europea, tali condizionamenti potrebbero venire percepiti in futuro come dei vincoli per l'interesse nazionale tedesco a rapporti più bilanciati fra l'Est e l'Ovest. Ne potrebbero derivare anche un impulso a dare maggiore importanza alla Csce rispetto alla Nato e quindi uno svuotamento progressivo dall'interno della principale istituzione integrativa dell'Occidente. La Csce consentirebbe alla Germania di gestire con l'Urss i problemi dell'instabilità dell'Europa orientale e di non trovarsi sola a doverli affrontare.

Questo non significherebbe necessariamente la fine della Nato e dell'alleanza con gli Stati Uniti, ma potrebbe comportare una progressiva subalternità della Nato rispetto ad un sistema paneuropeo di sicurezza basato sulla Csce e quindi, in pratica, ad una prevalenza degli aspetti nazionali della sicurezza rispetto a quelli collettivi.

In tal senso spingono anche le tendenze emergenti nell'opinione pubblica tedesca, contraria alle limitazioni di sovranità derivate dalla contrapposizione fra i blocchi, dalla minaccia militare sovietica e dalla conseguente garanzia statunitense. Ma esse rischiano di creare una situazione di frammentarietà e di instabilità, in cui riprenderanno spazio le tradizionali politiche di potenza.

L'unica possibilità concreta di uno stabile ancoraggio politico e stra-

tegico della Germania all'Europa occidentale, consiste nell'accelerazione dell'integrazione dell'Europa occidentale trasformando la Comunità in Unione coinvolgendo in modo organico gli altri paesi della Cee nel processo di sviluppo dei rapporti con l'Est europeo e nell'estensione della Nato all'Europa orientale.

Un grave problema è che i paesi dell'Europa centro-orientale non sono omogenei tra di loro. I loro legami esterni di tipo verticale prevalgono nettamente su quelli orizzontali, e, con l'eccezione della Cecoslovacchia e dell'Ungheria, le loro prospettive di consolidamento della democrazia e di passaggio ad un'economia di mercato non sono molto favorevoli o quanto meno non sono scontate. Tutto questo può comportare gravi difficoltà ed instabilità, date le possibili tensioni che potrebbero emergere fra le dimensioni militari e quelle economiche della sicurezza, la mancanza di stabilizzatori politico-strategici in caso di crisi etniche e nazionali e la necessità d'incorporare nei cambiamenti strategici fra Est ed Ovest la dinamica delle instabilità interne, nonché più a sud, quella della conflittualità del fuori area. Infine, gli attori locali avranno un ruolo più rilevante, così come le associazioni subregionali, che consentiranno di prevenire l'insorgere di crisi e di contenderle, con una rete di accordi collettivi, nell'ambito dei quali potranno trovare equilibrio e composizione approcci unicamente nazionali.

Dal rassicurante e stabile mondo bipolare si potrebbe transitare ad un'inquietante, anche se meno pericolosa, situazione d'instabilità.

3. ECONOMIA E MONETA: IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE A OVEST *di Niels Thygesen*

1. Introduzione

Quando gli osservatori degli Stati Uniti e del Giappone, nonché quelli di altri paesi industrializzati non europei, esaminano gli orientamenti economici e politici della Comunità europea, si trovano ad esprimere sentimenti conflittuali. Da un lato è difficile non essere colpiti sia dal vigore del recupero delle economie della Cee durante gli ultimi cinque anni, sia dai progressi già fatti nell'integrazione europea. Dall'altro lato, si sentono esprimere timori circa il fatto che alcuni Stati membri, ed altri Stati europei ansiosi di unirsi al processo, potrebbero risultare completamente presi dalle loro preoccupazioni regionali. Tali timori possono apparire in parte giustificati dalle azioni e dalle discussioni della Cee circa il commercio ed il coordinamento economico ad ampio raggio con gli altri principali attori dell'economia mondiale. Lo scopo del presente lavoro è quello di esaminare se questi timori siano realistici nel contesto delle prospettive per le principali regioni nell'economia globale degli anni '90. Esiste il rischio che gli interessi di altri siano trascurati quando la Comunità europea completi il suo Mercato unico, si muova verso una Unione monetaria ed economica ed assorba i nuovi membri nel corso degli anni '90? Esiste un conflitto fra la rinnovata enfasi europea verso i regionalismi ed una evoluzione armoniosa dei rapporti con gli Stati Uniti ed il Giappone? Quale dei tre modelli identificati nei principali lavori dello Iai (equilibrio del potere, «Fortezza Europa» o protagonismo europeo) ha più probabilità di emergere nei rapporti economici e monetari? ¹

Si tratta di problemi ampi e complessi, ai quali possono essere date solo risposte superficiali in una relazione così breve come questa. Cionon-

(1) V. R. Aliboni, G. Bonvicini, C. Merlini, S. Silvestri, «Tre scenari per l'Europa degli anni '90» in questo vol., p. 241.

nostante, ci sembra possibile sostenere che non esista un conflitto di base tra regionalismo in Europa e globalismo, e che il primo, se interpretato in modo costruttivo, ha più probabilità del secondo di portare a miglioramenti anche nel commercio globale e nei rapporti economici su ampia scala.

Il resto del lavoro si divide in due ampie sezioni. La prima, e più lunga, espone alcuni dei principali elementi delle previsioni di squilibri e fonti di tensioni nell'economia mondiale durante gli anni '90, e quale contributo il completamento del Mercato unico ed il movimento verso l'Unione economica e monetaria possano portare a questa previsione ed alla facilitazione dell'amministrazione economica mondiale. La seconda sezione passa in rassegna recenti esperienze di cooperazione monetaria e valutaria nel G5/7, al fine di abbozzare alcune lezioni per un futuro sistema, nel quale l'Europa emerga come attore unitario. Una sezione finale esporrà alcune conclusioni.

2. Commercio e squilibri dei pagamenti internazionali negli anni '90

Negli anni '80 sono emerse notevoli tensioni nel commercio globale e nel sistema di pagamenti. Quando l'economia degli Stati Uniti ha favorito l'uscita dalla recessione internazionale del periodo 1980-82, nella bilancia dei pagamenti degli Usa si è aperto un rilevante deficit commerciale e dei conti correnti come risultato combinato di una crescita relativamente rapida della domanda interna negli Usa e del valore del dollaro fino all'inizio del 1985. Questo processo trovava il suo corrispettivo in ampi surplus in Giappone e in Germania (vedere tabella 1). Questi squilibri si sono dimostrati così persistenti - e così resistenti ad una successiva correzione dei fattori che li avevano prodotti - che risultò molto difficile modificare l'impressione della loro permanenza. Eppure ci sono indicazioni che questi squilibri sono stati ridotti drasticamente già nel 1990, e che le prospettive per una quasi completa sistemazione nei prossimi anni sono eccellenti. Questi recenti sviluppi - molto più promettenti delle disastrose previsioni che si sentivano pochi anni fa, di una brusca caduta del dollaro, di una grave recessione negli Stati Uniti e di una ricaduta nel protezionismo da parte di tutte le principali parti - dovrebbero far riflettere prontamente come i principali attori nell'economia mondiale possano collaborare nel sistema internazionale per conservare l'emergente ristabilimento dell'equilibrio, piuttosto che rinnovare gli sforzi per distribuire rimproveri circa un passato che si è dimostrato migliore di quanto non ci si aspettasse.

Negli Stati Uniti un miglioramento nei conti esteri è stato visibile già

Tab. 1 - *Saldi di bilancia dei pagamenti: Stati Uniti, Germania e Giappone*
(miliardi di dollari)

	Stati Uniti		Germania		Giappone	
	<i>Saldo corrente</i>	<i>Commer- ciale</i>	<i>Saldo corrente</i>	<i>Comerc- ciale</i>	<i>Saldo corrente</i>	<i>Commer- ciale</i>
1980	1.1	-25.5	-13.8	4.9	-10.7	2.1
1981	6.9	-28.0	-3.6	12.3	4.8	20.0
1982	-5.9	-36.4	5.1	21.1	6.9	18.1
1983	-40.1	-67.1	5.3	16.5	20.8	31.5
1984	-99.0	-112.5	9.8	19.0	35.0	44.3
1985	-122.3	-122.1	16.4	24.9	49.2	56.0
1986	-145.4	-145.1	39.5	51.9	85.8	92.8
1987	-162.3	-159.5	45.7	65.5	87.0	96.4
1988	-128.9	-127.0	50.3	72.9	79.6	95.0
1989	-110.0	-114.9	55.3	71.6	57.2	76.9
1990 (1)	-87.0	-97.7	59.8	78.8	41.1	56.2

Fonti: I dati statunitensi provengono dal Dipartimento del Commercio «*Survey of Current Business*», vari numeri. I dati tedeschi provengono dal Rapporto mensile della Deutsche Bundesbank, del luglio 1990. I dati giapponesi provengono dalla Banca del Giappone, Bilancio mensile dei pagamenti, giugno 1990.

(1) Prima metà del 1990 al tasso annuale.

da circa il 1987, quando il deficit aveva raggiunto il suo apice. L'apprezzamento del dollaro fino a circa il 1985 è stato così ampio, e così importante è stato l'effetto devastante sulla competitività internazionale dei principali settori dell'economia statunitense, che non deve sorprendere, in retrospettiva, che sia stata ritardata la reazione ai successivi miglioramenti della competitività, che attualmente è circa agli stessi livelli del 1980. Sia le imprese americane che i loro rivali internazionali hanno adottato, inizialmente, un atteggiamento di «guardare e attendere» nei riguardi degli sviluppi nei mercati valutari. Tali imprese volevano essere più sicure della durata dell'inversione della compressione dei margini di profitto sul mercato statunitense prima di reagire ai nuovi incentivi con investimenti e, in particolare, con un aumento delle esportazioni. Questi ritardi sono, senza dubbio, la spiegazione principale del fatto che il deficit commerciale statunitense non sia stato ancora ridotto al quasi equilibrio degli anni 1980-81, a circa lo stesso livello del tasso di cambio reale (competitività). Nei prossimi anni dovrebbero verificarsi ulteriori sostanziali miglioramenti nell'andamento del commercio statunitense.

La maggioranza dei modelli macroeconomici assume un punto di

vista più pessimistico; essi prevedono, di solito, un deficit statunitense che si stabilirà sui 100 miliardi di dollari nella prima metà degli anni '90, prendendo in considerazione un potenziale - anche se per ora sorprendentemente lento - aumento nei pagamenti statunitensi di interessi sulla crescita del debito netto degli Stati Uniti verso il resto del mondo. Una tale previsione sarebbe stata temporaneamente migliorata durante la recessione negli Stati Uniti, poiché è basata sul presupposto che la crescita negli Usa e nei loro principali partner commerciali sia vicina alla tendenziale crescita della capacità produttiva. La discussione è, in questo caso, in linea con una recente analisi di Marris (1990), secondo la quale una conseguenza probabile sarà una ulteriore riduzione della tendenza nel deficit statunitense. Persino se il deficit rimanesse attorno ai 100 miliardi di dollari, sarebbe sempre meno del 2 per cento del Prodotto nazionale lordo degli Stati Uniti, contro il 4 per cento nel 1987, per non parlare del 6 per cento che, secondo un certo numero di previsioni per il periodo 1985-86, si sarebbe riscontrato attorno al 1990 in assenza di un aggiustamento del tasso di cambio. Malgrado l'assenza, finora, di un qualunque rilevante intervento sul deficit del bilancio Usa, il processo di adattamento esterno ha, in effetti, fatto considerevoli progressi. Sarebbe stato preferibile fare qualcosa per ridurre il deficit del bilancio quando l'economia era ancora forte, fino al 1989, e sarà importante applicare, in modo più rigoroso che in passato, il pacchetto di riduzioni del deficit adottato dal Congresso Usa nell'ottobre del 1990. Un ulteriore visibile declino del deficit estero potrebbe rivelarsi fondamentale nel prevenire perdite di fiducia del mercato nel dollaro, e quindi puntellare gli sforzi per mantenere una certa stabilità nel sistema monetario internazionale. Un tale declino è probabile.

In Giappone, il surplus dei conti con l'estero (misurato in dollari) è attualmente ad un livello di meno della metà di quello osservato nel 1986-87, e sta scendendo rapidamente. Per il 1991 sarà meno dell'1 per cento del Prodotto nazionale lordo giapponese, paragonato all'oltre 4 per cento del 1987. Proiezioni a lunga scadenza, basate sullo spostamento di alcune produzioni tradizionali di generi esportabili ad altri paesi, sia nell'Asia orientale che meridionale, che in altre due regioni principali industrializzate dell'economia mondiale, nonché su un certo declino della tendenza nel tasso di risparmio dei nuclei familiari, sono arrivate alla conclusione che i conti del Giappone andranno verso il deficit per la maggior parte degli anni '90, come prevede Emmott (1990). I responsabili della politica economica, in Giappone, saranno in grado, con qualche giustificazione, di sostenere che hanno fatto la loro parte nell'aggiustamento internazionale, e che futuri cambiamenti nella crescita della domanda relativa e nel valore di cambio dello Yen possono essere

collegate al compito meno impegnativo di preservare un equilibrio, che può essere già in gran parte ristabilito. Questo cambiamento di prospettiva non rimuoverà la tensione che circonda i negoziati internazionali nei settori dove i produttori giapponesi hanno ottenuto (o stanno per ottenere) una rilevante quota dei mercati stranieri, ma il saldo complessivo migliorato, potrà, negli anni '90, alleviare almeno in parte la pressione, sul Giappone, dei suoi principali partner commerciali negli Stati Uniti ed in Europa.

Fino a poco tempo fa era di moda dire, senza sbagliare, che la Repubblica Federale di Germania era il paese anomalo nel processo di adattamento fra le tre più grandi economie industriali. Il commercio ed i surplus dei conti della Germania stavano aumentando nel 1990, con i crescenti surplus di fronte ad altri paesi europei che controbilanciavano quelli in declino degli Stati Uniti. Ciò è avvenuto malgrado un aumento della domanda interna dal 1986-87, dovuta in parte all'applicazione a tre stadi, dal 1986, di una riforma di imposte leggermente stimolante, in parte alla spinta di una rinnovata crescita nella forza del lavoro attraverso l'immigrazione dall'Europa orientale e dalla ex Repubblica Democratica di Germania (Rdg).

Durante tutta la seconda metà degli anni '80, il costante lamento dei fori mondiali - e, più di recente, anche tra i partner europei della Germania - era che gran parte del contributo alla crescita della economia tedesca continuava a provenire dalla crescita delle esportazioni, piuttosto che dalla domanda interna. Fino a un certo punto ciò era la conseguenza della scelta, da parte di alcuni dei partner commerciali della Germania nel Sistema monetario europeo (Sme), di legare le loro monete al Marco tedesco prima che i loro tassi di inflazione convergessero pienamente con i bassi tassi osservati in Germania (come pure in Olanda, Austria e Svizzera); come conseguenza, infatti, essi persero competitività nel commercio intra-europeo. Anche fino a circa il 1986 questo processo era osservabile, ma risultava confuso, in parte a causa di qualche accomodamento ottenuto mediante la svalutazione dello Sme, in parte a causa di successi di esportazione nel Nord America durante il periodo del dollaro forte. In Francia ed in Italia, ma anche altrove, tra i *policy makers* e gli economisti, fino agli anni 1987-88, rimase diffuso il pessimismo circa la capacità dei paesi dello Sme di contribuire all'adattamento internazionale fino a che l'economia portante del sistema appariva attestarsi su una crescita economica modesta, legata a lenti sviluppi demografici e largamente sostenuta dalle esportazioni. Si riteneva che qualcosa dovesse essere sacrificato; se non le politiche tedesche, allora i tassi stabili di cambio, che erano stati diligentemente costruiti negli anni

'80 all'interno dell'Europa ².

Dal vantaggioso punto di osservazione del 1990 osserviamo che non si è materializzata tale previsione pessimistica della Cee (o per lo meno dei paesi dello Sme) come avvolta da un busto tedesco, che causa sbilanci in Europa e che non offre alcun contributo, o un contributo minimo, all'adattamento globale. La ragione principale, tuttavia, non è da ricercarsi nel progresso fatto all'interno della CE per stabilire un Mercato unico, o per sviluppare una Sme in una struttura più compatta, in ultima analisi un Mercato comune europeo che avrebbe per lo meno reso meno limitanti gli squilibri all'interno dell'Europa. Piuttosto, una influenza nuova e paradossalmente stabilizzante sugli equilibri sia europei che globali è venuta da eventi impreveduti fino a poco tempo fa: la riunificazione delle due Germanie (Unione monetaria economica e sociale tedesca, Umet), preceduta da una emigrazione su ampia scala verso Ovest. Per quanto positiva possa essere la valutazione degli aspetti politici della Umet, non si dovrebbe trascurare che, in termini puramente economici, sarebbe stato difficile studiare un impulso più costruttivo per l'economia internazionale ed europea.

Le valutazioni quantitative dell'impatto della Umet sono ancora limitate e non necessariamente attendibili. Tuttavia, alcuni punti principali sembrano abbastanza solidi nei primi sforzi di quantificazione, fatti dal Fondo monetario internazionale e da altre fonti: ci si può aspettare che l'ex Repubblica democratica tedesca aumenti le proprie importazioni nette di 20 miliardi di dollari nei primi uno o due anni dopo la creazione dell'Umet, aumentando del doppio tale ammontare in ognuno dei seguenti 3 o 4 anni, per poi ridursi lentamente man mano che la produzione nella ex Germania Democratica raggiunga la domanda interna in quel settore. La velocità a cui si verificherà tale riduzione dipende da quanto la nuova economia sia in grado di raggiungere i livelli di produttività della Germania occidentale. Persino nelle ipotesi più ottimistiche in proposito l'ex Germania Democratica è destinata a restare una fonte di domanda di importazioni molto oltre l'anno 2000. Dovranno allora essere formulate delle ipotesi su come soddisfare questa ulteriore domanda. Se ciò potrà essere fatto ampiamente da altre parti della Germania, senza che si produca una significativa inflazione e/o una

(2) Per una presa di posizione su questo punto di vista pessimistico, vedere de Cecco (1989). Il quale, tuttavia, prevede in modo netto una accelerazione della distensione Est-Ovest, con un conseguente spostamento verso livelli più alti di spesa in Europa, quale potenziale *Deus ex machina* per risolvere il conflitto degli obiettivi di politica economica. Cline (1989) ha discusso un cosiddetto «Pacchetto di adattamenti possibili» per le economie industriali, compresi riallineamenti all'interno del Sme, visti come necessari per risolvere questo dilemma e ristabilire un equilibrio internazionale

reale rivalutazione del Marco, gli effetti su altre economie in Europa o altrove sarà modesto e indiretto. Più l'ex Germania Democratica mostrerà di avere uno schema di domanda a lungo termine simile a quello di economie più piccole in Europa, quali Belgio o Danimarca (le quali coprono solo circa il 20 per cento della loro domanda di importazioni in Germania), più sarà sentito direttamente altrove l'impatto dello stimolo della domanda netta dalla ex Germania Democratica.

Le stime del probabile impatto sui conti di una Germania unificata variano ampiamente, a causa di questa incertezza della distribuzione geografica della domanda, ma appare probabile che il deterioramento sarà, per un periodo di 3-4 anni, di almeno l'1 1/2 per cento del Pnl della Germania. Se sarà così, l'attuale surplus scomparirà bruscamente durante tale transizione. Per gli altri paesi europei, il risultato dipende dalle ipotesi fatte circa le loro reazioni di politica economica. Sembra probabile un modesto miglioramento dei loro conti con l'estero, insufficiente, però, a produrre oscillazioni nei conti con l'estero della Germania. L'implicazione è che questi ultimi saranno vicini allo zero, mentre si produrrà un deficit collettivo per la Cee, presupponendo che i tassi di cambio effettivi dei partecipanti si rivalutino leggermente rispetto ai livelli attuali. Questa è una ricetta ben studiata per un migliore equilibrio fra le tre aree più industrializzate; gli Stati Uniti, il Giappone e la Cee dovrebbero tutti avere, nel periodo 1992-94, degli squilibri del Prodotto nazionale lordo entro l'1 per cento, e probabilmente oltre. Prendendo in considerazione questa prospettiva più a largo raggio dell'economia internazionale, dovrebbero essere propizie le condizioni per un commercio e dei rapporti monetari meno conflittuali di quelli degli anni '70 e '80.

Questo scenario è ottimistico, nel senso che non è difficile vedere come potrebbero aversi risultati peggiori. L'iniezione di ulteriore domanda nell'economia tedesca, che già opera vicino ai limiti di capacità a breve raggio, è abbastanza sostanziosa da infliggere una ulteriore spinta all'inflazione in Germania e, in forma più attenuata, anche altrove in Europa. Il cambiamento nel saldo risparmi-investimenti in Germania, coincidente con un certo slittamento dei tassi di risparmio dei nuclei familiari in Giappone, farà aumentare i tassi di interesse oltre ciò che è giustificato dalla crescita dell'inflazione. Qualora ciò non sia stato già anticipato e incorporato nei tassi di interesse, i movimenti monetari potrebbero essere stimolati oltre ciò che sia giustificato dalla prospettiva di persistenti surplus in Germania. A meno che un coordinamento globale macroeconomico, non accetti tale sfida, potrebbero riapparire in modo ciclico squilibri dei pagamenti e nei saldi commerciali, e nelle regioni ove si produca un deterioramento della competitività si potrebbero intensificare le pressioni protezionistiche.

I rischi non mancano nell'economia internazionale. Gli anni '90, tuttavia, appaiono più rassicuranti di quanto non ci si aspettasse, sia a causa di forze endogene di aggiustamento, sia a causa dell'impatto di un vero shock esterno, quello della creazione della Uмест. Dopo aver chiesto, nel decennio trascorso, politiche più ambiziose orientate verso la crescita in Germania, gli Stati Uniti ed i paesi non tedeschi della Cee non possono certo sostenere che non siano stati corsi dei rischi nella politica economica tedesca. Le preoccupazioni attuali sono piuttosto di natura opposta: che si applichino troppe tensioni sulle risorse e che sia eccessivo lo shock sull'equilibrio globale risparmi-investimenti, rendendo auspicabile un certo irrigidimento della politica fiscale. In ogni caso, la Germania avrà meno di un motivo che in ogni altro momento degli ultimi due decenni - rappresentando, il breve periodo di deficit dei conti negli anni 1980-81, una eccezione temporanea - per nascondersi dietro i suoi impegni nella Cee quando si discute dell'adattamento economico globale, e per chiamare in causa una lenta crescita demografica ed altre limitazioni di forniture in generale. Accettando rapidamente la sfida della Uмест, l'economia della Germania assumerà, per gran parte degli anni '90, il ruolo di locomotiva nella Comunità europea e altrove.

L'emergere di una Germania con conti in potenziale equilibrio ed il resto della Cee in deficit moderato rappresenta un punto di partenza favorevole per il commercio internazionale e per il coordinamento macroeconomico degli anni '90. L'assenza di percezione di quanto la base sia ora favorevole può rappresentare un elemento significativo oltre la bassa soglia di irritabilità osservabile nelle negoziazioni commerciali e negli sforzi di coordinamento della politica. I *policy makers* continuano a considerare gli squilibri internazionali come permanenti e non risolvibili, mentre ci sono già delle prove che essi non sono tali, e consentono conflitti su questioni che, in senso macroeconomico, hanno un significato molto meno rilevante, come è attualmente il caso del completamento dell'«Uruguay Round». Quando esaminano in completamento di un Mercato unico e lo spostamento verso un Mue (Mercato unico europeo), i *policy makers* negli Stati Uniti e in Giappone considerano queste come iniziative che possono rendere sfavorevole la situazione dei loro produttori e di altri interessi, da un punto in cui il gioco è già indirizzato verso la Cee. Come può, questo quadro, conciliarsi con lo scenario di base piuttosto armonioso prima descritto, che non ha preso in considerazione in modo esplicito gli effetti del Mercato unico e del Mue, che è probabile sarà osservato completamente verso la metà degli anni '90? La sezione che segue tenterà di formulare una valutazione macroeconomica, lasciando alla sezione successiva la discussione di alcune implicazioni del processo di coordinamento.

3. Effetti macroeconomici del Mercato unico e del Mue

Sebbene ora sia vecchia di quasi tre anni, l'analisi della Commissione della Cee (1988) sui possibili effetti del completamento del Mercato unico deve considerarsi sempre il punto di partenza. Le conclusioni principali, relative agli effetti a medio termine (cioè, a circa cinque anni dopo l'applicazione), vengono riassunte nella Tabella 2. Ci si può aspettare che il risultato effettivo sia del 4 e 1/2 per cento superiore a quello ottenuto in assenza dell'integrazione del mercato, mentre il livello dei prezzi di produzione sarà del 6 per cento inferiore. Queste cifre sono soggette ad una forte incertezza, e probabilmente vanno oltre le gamme indicate nella tabella; esse rappresentano classi grezze di grandezza, che si possono ritenere valide per la metà degli anni '90, presupponendo - come appare probabile - che la maggioranza degli elementi significativi del programma per il 1992 saranno stati applicati per la fine di quell'anno.

La maggior parte del lavoro empirico sul Mercato unico, eseguito indipendentemente o come risultato degli studi pionieristici della Commissione della Cee, sostiene che è probabile che i guadagni saranno inferiori, piuttosto che superiori. Recentemente, tuttavia, sono stati portati argomenti sostenenti che, almeno se si prende in considerazione anche la prospettiva dei significativi progressi verso il Mue, ogni supposto pregiudizio potrebbe essere di carattere opposto. Il Mue non era ancora in una agenda a breve termine quando venne fatto lo studio del

Tab. 2 - *Conseguenze macroeconomiche del Mercato unico. Variazioni a medio termine*

	<i>Reddito reale</i>	<i>Prezzi al con- sumatore</i>	<i>Deficit pubblico</i>	<i>Conti</i>
Controlli di frontiera	0.4	-1.0	0.2	0.2
Raccolta pubblica	0.5	-1.4	0.3	0.1
Servizi finanziari	1.5	-1.4	1.1	0.3
Effetti di rifornimento (1)	2.1	-2.3	0.6	0.4
Media totale	4.5	-6.1	2.2	1.0
gamma	3.2-5.7	-4.5 -7.7 ^a	1.5 ^a -3.0 ^a	0.7 ^a -1.3 ^a

Fonte: *European Economy* N. (The Economics of 1992, p. 159).

(1) Economia di scala (industria) ed effetti della competitività (minori gradi di monopolio e inefficienza X).

1988, ed esso aggiunge alla lista qualche modesto guadagno calcolabile di efficienza mediante l'eliminazione di tutti i costi di transazione e di informazione legati alla variabilità residua tasso-cambio ed alla incertezza in Europa. In modo più significativo, un'unica area monetaria consoliderà i guadagni che nascono da una maggiore competitività e trasparenza, poiché saranno ulteriormente ridotti gli incentivi a trattenere determinati elementi di discriminazione dei prezzi fra i mercati nazionali. Rispondendo a dei questionari, grandi imprese europee hanno offerto, sorprendentemente, alte stime dei risparmi di costo che essi potrebbero ottenere se la Cee adottasse una moneta unica (1/2-1 per cento del loro movimento di affari). Il Mue renderebbe anche più probabile ottenere guadagni da una competitività intensificata nei servizi finanziari, i quali, come mostra la tabella 2, rappresentano una parte importante dei guadagni del Mercato unico. Inoltre, alcuni economisti hanno sostenuto che i guadagni del Mercato unico più il Mue non saranno soltanto il risultato di un rialzo una volta per tutte del livello di produzione reale e della riduzione del livello dei prezzi (o, più precisamente, un rialzo temporaneo di un punto percentuale nel tasso annuale di crescita della produzione durante il periodo di assestamento di cinque anni, ed un rallentamento dei prezzi di 1-1 e 1/2 per cento per anno su questo orizzonte), ma risulteranno in un aumento più duraturo nel tasso di crescita della produzione (vedere la Commissione Cee, 1990), in gran parte attraverso la riduzione del rischio d'investimento.

Queste recenti argomentazioni relative ai guadagni addizionali derivati da una integrazione monetaria fanno pensare che i primi calcoli non fossero troppo ottimistici, ma piuttosto il contrario. Sebbene gran parte del programma per il 1992 sia già in fase di applicazione, e siano osservabili significativi progressi nell'integrazione monetaria, può essere legittimo considerare i guadagni calcolati nello studio del 1988 come indicativi di ciò che può ancora essere raggiungibile tra ora e la metà degli anni '90. Se è così, quali saranno le implicazioni per il commercio ed i conti della Cee?

In questo scenario esistono elementi sia di creazione che di diversione del commercio. La prima è inerente ad una più rapida crescita delle economie che partecipano all'integrazione del mercato di beni e servizi. In passato, per ogni aumento dell'1 per cento nella produzione della Cee, le importazioni dal resto del mondo tendevano in media ad aumentare dell'1 1/2 per cento; l'implicazione di un 4 1/2 per cento di aumento nel reddito della Cee è quella di lasciare le importazioni da paesi non della Cee vicino al 7 per cento più alte di quelle che sarebbero state altrimenti. Tuttavia la Commissione Cee (1988) ha stimato che la diversione del commercio in seguito al completamento del Mercato unico -

produttori della Cee che rimpiazzano altri dall'estero mano a mano che in Europa vengono ridotte o eliminate le maniere per il commercio, anche se non globalmente, ed i prezzi europei diminuiscono - potrebbe ammontare ad oltre il 9 per cento delle importazioni della Cee dal resto del mondo. Supponendo che restino invariate altre determinanti del flusso del commercio, l'effetto medio per gli esterni sarebbe, secondo questi calcoli quello di lasciare le loro esportazioni verso la Cee al 2 1/2 per cento più basse di come sarebbero state altrimenti ³. Come ciò sarebbe distribuito fra Stati Uniti, Giappone ed altri partner commerciali richiede un'analisi più dettagliata, ma, in assenza di misure compensatorie sia da parte di altre importanti aree industriali che dai paesi europei non appartenenti al Mercato unico, è certo che quei paesi sperimenteranno un qualche deterioramento nei loro rispettivi commerci e bilanci di pagamento con la Cee. Tuttavia, poiché il commercio fra le principali aree commerciali è minimo - circa il 12 per cento del Prodotto nazionale lordo per tutti e tre - impatto totale della diversione netta del commercio si traduce in un aumento dei conti della Cee meno dell'1 per cento del suo Prodotto nazionale lordo ed in un deterioramento dei conti degli Stati Uniti e del Giappone di almeno 1/2 per cento del loro Pnl per ciascuno di essi.

Se questo cambiamento appare indesiderabile, sulla base dello scenario ricordato nella sezione precedente, poiché può riportare la Cee verso un piccolo surplus dei conti con l'estero e aumentare il restante deficit degli Usa, esistono - come altri sforzi per contenere gli squilibri - varie combinazioni di due meccanismi di adattamento, sui quali ci si potrebbe basare. O i paesi della Cee prendono delle misure per espandere la loro domanda interna relativa alla produzione a tassi di cambio immutati, o essi spostano la domanda dalla produzione nazionale consentendo una rivalutazione della loro moneta (o monete). Ciò che decideranno effettivamente di fare sempre che lo dicano chiaramente dipenderà da: a) l'ambiente macroeconomico al momento in cui si percepisca la necessità di una correzione del bilancio estero, b) il grado di coesione della Cee ed in particolare la sua capacità ad influenzare una

(3) Alcuni osservatori, per es. Shigehara (1990), hanno sostenuto che una diversione del commercio netta potrebbe essere più forte. Gran parte dell'effetto del Mercato unico nasce dalle economie di scala mobile, le quali implicano drastiche riduzioni nel numero dei produttori e ci si può legittimamente domandare se i governi della Cee si dimostreranno abbastanza preparati ad affrontare i costi di una disoccupazione temporanea dovuta a rapida riorganizzazione senza ulteriori strumenti di protezionismo sotto forma di limitazioni volontarie delle esportazioni sui produttori, non della Cee, provvedimenti di contenuto locale minimo, ecc. A questo proposito il recente rapporto Cee non è del tutto rassicurante.

politica globale di bilancio nella Cee, e c) le reazioni degli altri attori principali.

Questo scenario di un cambiamento rinnovato, sebbene modesto, verso un surplus nei conti della Cee come risultato del lancio della competitività in Europa, derivante da un completamento positivo del Mercato unico e dallo spostamento verso il Mue, è interessante, non tanto per i pericoli posti dallo scenario stesso - cosa che dovrebbe essere affrontabile - quanto piuttosto per i requisiti che pone alla Cee come partecipante al coordinamento della politica internazionale. Quando gli Stati Uniti e il Giappone osservano la Cee condurre una politica commerciale e sviluppare un notevole impeto nella sua integrazione interna in numerosi campi, essi si aspettano che la Cee sia in grado di dirigere le implicazioni macroeconomiche esterne della propria evoluzione e di dare un'occhiata alle dimensioni appropriate dei suoi propri conti. Negli anni '80 gli europei hanno espresso, spesso individualmente i loro punti di vista sull'obiettivo della riduzione del deficit statunitense e del surplus giapponese pur continuano a non avere un punto di vista comune sulla loro stessa posizione collettiva. Quest'ultima era per loro semplicemente una realtà, date le loro differenze nazionali nel funzionamento, che vanno dall'ampio surplus in Germania e nei paesi del Benelux, fino a deficit ugualmente ampi, in termini relativi, in Spagna e nel Regno Unito. In vista di tale diversità, risultava difficile, per gli europei, discutere quale quota della controparte fossero disposti ad assumersi per assorbire il deficit degli Usa.

Con lo scenario di base della sezione precedente, alcune di queste differenze sarebbero abbastanza ridotte, mentre la percezione di appartenere ad un area monetaria coesiva si diffonde ad altri stati membri della Cee. Entrambi gli sviluppi suggeriscono che, negli anni '90 sarebbe desiderabile concentrarsi sui conti collettivi della Cee come contributo europeo al mantenimento dell'equilibrio dell'economia internazionale. Una indicazione di disponibilità ad aiutare a mantenere un piccolo e costante deficit collettivo durante tutti gli anni '90 potrebbe essere un contributo rilevante della Cee al coordinamento della politica internazionale. Una intenzione non mercantilistica dichiarata risulterebbe rassicurante per i principali partner commerciali e potrebbe rappresentare la base per rapporti monetari più stabili con altre monete. Essa si adatterebbe bene anche al crescente ruolo dei mercati finanziari europei e di una moneta europea nell'economia mondiale degli anni '90, con lo scopo di raggiungere un (piccolo) deficit dei conti per la Cee nel suo insieme.

La Cee, persino se trasformata in Mue con un'unica autorità monetaria, sarà in grado di equipaggiarsi per dare un tale contributo al coordina-

mento della politica internazionale? Essere uno dei principali attori internazionali richiede o un potere eccezionale - l'egemonia - o correggere la propria linea di condotta. Sorprendentemente, appare esservi attualmente un ampio accordo fra i governi della Cee circa il fatto che un alto grado di centralizzazione dell'autorità monetaria sia auspicabile e fattibile nel corso del prossimo decennio, e che l'obiettivo prioritario di una politica monetaria comune dovrebbe essere quello di ottenere una stabilità dei prezzi (V. Thygesen, 1990). Ciò implica che l'eventuale Sistema europeo di banche centrali (Sebc) possa governare libero dall'obbligo di intervenire per stabilizzare il valore esterno di una moneta, che potrebbe essere in conflitto con l'obiettivo dei prezzi. Un'unica moneta europea continuerebbe a fluttuare nei confronti del dollaro e dello yen; il Mue non è una strada diretta verso un sistema globale di tassi di cambio strettamente regolati, sebbene potrebbe aiutare in modo indiretto, come esporremo nella prossima sezione. Ma il Mue sarà anche sorretto da una disponibilità, da parte degli Stati membri, a sottoporre all'influenza collettiva le spinte globali delle loro politiche di bilancio nazionale ad usare tale attività in modo costruttivo nel coordinamento della politica internazionale.

Alcuni europei si chiederanno perché dovrebbero assumere un tale atteggiamento date le difficoltà di risposta di altri principali attori internazionali. In particolare, gli Stati Uniti non hanno mostrato alcuna disponibilità a fornire ai problemi esterni un gran peso nella formulazione di decisioni concernenti il bilancio. Poiché il Congresso ha un ruolo decisionale in queste ultime, non sarebbe possibile, per l'Amministrazione degli Usa, impegnarsi in nessuna azione specifica. I Governi europei hanno un certo potere di impegnarsi individualmente, ma non possiedono un'autorità collettiva circa la politica del bilancio, mentre il bilancio della Cee è troppo piccolo per aspettarsi da esso una qualunque significativa funzione di stabilizzazione.

Se la Cee dovrà avere una tale autorità è appunto uno degli argomenti centrali dei prossimi negoziati che si terranno durante la Conferenza intergovernativa (Igc) per preparare il trattato dei cambiamenti necessari per il Mue. L'argomento a favore è espresso generalmente nei termini della necessità di contenere deficit di bilancio potenzialmente eccessivi negli stati membri presi individualmente; con un mercato a capitale integrato nel Mue i paesi sarebbero in grado di evitare i costi crescenti di una rapida accumulazione del debito in un mercato finanziario nazionale sotto forma di tassi di interesse più alti e di pressioni della moneta, per cui un limite superiore imposto alla Cee su un tale comportamento viene richiesto da molti come freno necessario. C'è tuttavia un altro argomento. I partecipanti al Mue dovrebbero dotarsi di mezzi per influenzare le

spinte globali delle politiche di bilancio degli stati membri, al fine di evitare di mettersi nella stessa situazione per la quale hanno criticato gli Stati Uniti: essere incapaci di indirizzare la miscela di politica adeguata tra politica fiscale e monetaria e bilancio desiderabile tra cambiamenti nella domanda interna all'interno del Mue e movimenti nel tasso di cambio di fronte alle principali monete terze. I partecipanti avranno bisogno di tale capacità non solo se avranno l'ambizione di divenire dei protagonisti ma anche nello scenario meno attivo dell'essere parte di un equilibrio internazionale di poteri.

Quale sarebbe il risultato probabile, per gli squilibri internazionali ed il loro adattamento, se la Cee sviluppasse la propria capacità di formulazione politica in modo differenziale, cioè molto più fortemente dal lato monetario, con un Sebc emergente come istituzione autonoma nel perseguimento di una stabilità dei prezzi, mentre la politica di bilancio pubblico restasse ampiamente il risultato di un processo decisionale decentralizzato negli stati membri? Appare abbastanza plausibile una analogia con le tensioni nel *mix* di politica economica, osservate negli Stati Uniti all'inizio degli anni '80: politiche di bilancio fortemente espansionistiche - man mano che le tasse dirette e indirette vengono ridotte nei paesi ad alta tassazione, verso un denominatore comune, mentre le spese, compreso il trasferimento alla Gdr nel caso della Germania, sono mantenute meno sotto controllo dai governi, sollevati dalla preoccupazione circa i loro squilibri esterni (deficit nei conti con l'estero, crisi del cambio estero) - si scontrano con una politica monetaria piuttosto severa. In un tale scenario, i tassi di interesse nella Cee dovrebbero salire in rapporto ai tassi altrove, e la moneta europea si rivaluterebbe in termini reali, in rapporto alla base (che implica già una qualche rivalutazione effettiva in rapporto al momento attuale). Entrambi i canali di trasmissione agirebbero per ampliare il modesto deficit collettivo.

Questo scenario non è il solo possibile ma appare piuttosto plausibile. Man mano che migliorano le prospettive di squilibri molto più piccoli fra le aree trilaterali e una instabilità monetaria minore di quella del periodo 1987 - 1990 (per non parlare dei primi turbolenti anni '80) ed i principi si avvicinano l'un l'altro, la formazione di un Mue asimmetrico può fornire un nuovo impulso a cicli a medio termine nei tassi principali di cambio del sistema internazionale.

Questo scenario è forse troppo pessimistico? Gli europei, con il loro retroterra di esperienze individuali, con fluttuazioni dei tassi di cambio, in passato, e problemi di occasionali rivalutazioni della moneta, potranno dimostrarsi sensibili, ad un primo stadio della effettiva rivalutazione, alla compressione delle loro industrie internazionalmente esposte, più

sensibili di quanto non sia stato l'*establishment* politico statunitense, che ha reagito solo tardi (nel 1985) alle minacce di deindustrializzazione ed al nuovo protezionismo dovuto al dollaro forte (vedere il vivido resoconto di Destler e Henning, 1989). È anche probabile che la pressione sul Sebc emergente a intervenire per rallentare la rivalutazione nascerà con più vigore in Europa di quanto non sia avvenuto negli Stati Uniti, al momento ideologicamente preparati contro l'intervento, malgrado gli sforzi per lasciare alla nuova istituzione europea un massimo di discrezione nella sua applicazione dell'obiettivo di stabilizzazione dei prezzi.

La plausibilità di questo scenario rende la discussione, nel futuro Igc, su chi abbia l'autorità di intervenire e sulla capacità di influenzare la politica di bilancio nel Mue, essenziale per il ruolo futuro dei partecipanti europei nel processo di coordinamento della politica internazionale. Non sarebbe nell'interesse a lungo raggio del Mue quello di creare un sistema che lo spingesse nelle stesse deficienze per le quali gli europei hanno giustamente criticato gli Stati Uniti.

4. Verso un sistema monetario internazionale tripolare

I sei stati membri originari della Cee non erano consapevoli, in modo significativo, della necessità di sviluppare uno schema per un coordinamento monetario più stretto di quello prevalente all'epoca nel sistema globale. Gli articoli del Trattato di Roma relativi alle politiche macroeconomiche ed ai tassi di cambio sono brevi e blandi. La loro fiducia nello schema globale era ben giustificata nel primo decennio dell'esistenza della Cee, quando i tassi di cambio erano piuttosto stabili e l'inflazione moderata. Con la rottura del sistema Bretton Woods e con l'espansione della Comunità europea all'inizio degli anni '70 una soddisfazione in merito era fuori moda.

Durante gli ultimi due decenni, i paesi della Cee hanno, in tre occasioni, preso iniziative per rendere il loro regime di tassi di cambio, e la politica di coordinamento che lo sostiene, più severo di quello che prevaleva nel sistema globale. La prima iniziativa è stata il lancio della fluttuazione congiunta, il cosiddetto «serpentone», nel 1972; numerosi membri importanti se ne distaccarono molto presto, ma il sistema è sopravvissuto in cinque di essi ed ha fornito un'utile esperienza iniziale. La seconda iniziativa è stata il lancio dello Sme negli anni 1978-1979, che ha allargato la partecipazione, ha sostenuto i partecipanti durante i turbolenti primi anni '80 e gradualmente si è rafforzato, in sempre maggiore contrasto con il sistema globale, malgrado alcuni progressi nel trattare quest'ultimo dal 1985. La terza iniziativa è stata la decisione di

sviluppare il Mue in una unione monetaria a scala completa, con un'unica moneta come obiettivo finale.

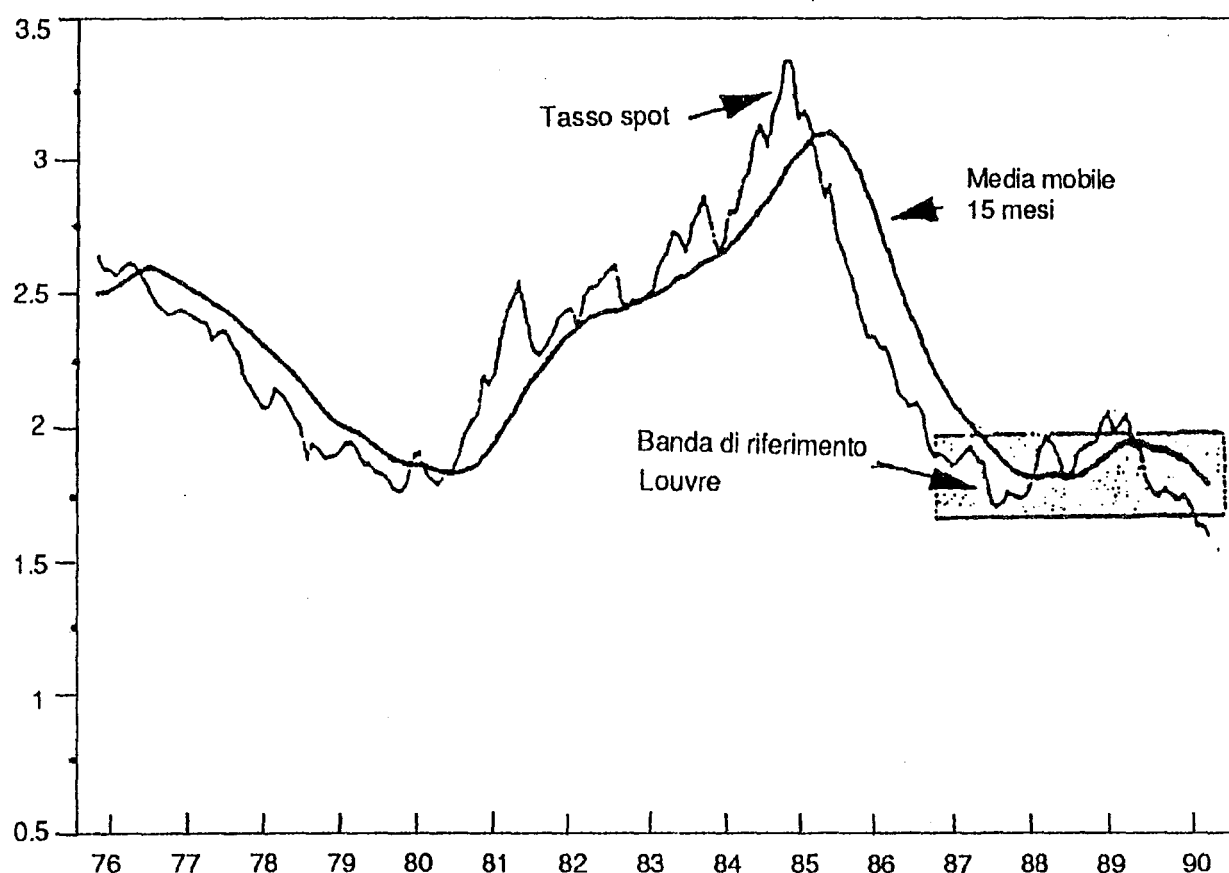
Se si confrontano queste tre iniziative, si notano alcune interessanti somiglianze e differenze. Le prime due sono state ispirate principalmente dalla insoddisfazione per l'instabilità del sistema globale. I piani per il Mue appaiono molto più chiaramente motivati dalla logica dell'evoluzione dello Sme stesso, in uno schema di crescente mobilità del capitale. Il terzo sforzo è il primo ad avere gravi implicazioni per il sistema globale stesso, mentre i primi due servono principalmente, in questo contesto, a dimostrare che tassi di cambio amministrati in modo rigido non erano possibili fra paesi che avevano soltanto deboli meccanismi di coordinamento in altre aree, come generalmente ritenevano gli economisti e gli enti ufficiali.

Gli europei hanno ovviamente dato il benvenuto agli sforzi iniziati dalla Amministrazione Usa nel 1985 per abbandonare la fluttuazione libera e concentrare di nuovo l'attenzione sul coordinamento della politica internazionale. Chiunque voglia esaminare l'andamento dei tassi \$/DM negli anni '80 (vedi figura 1) può vedere come le autorità monetarie fossero tutt'altro che impotenti ad influenzare i tassi di cambio. Il Plaza Agreement del settembre 1985 ha contribuito a riportare in basso il dollaro rapidamente, ma in modo ordinato, dal suo livello grandemente ipervalutato. L'Accordo di Louvre del febbraio 1987 non è stato una iniziativa europea, ma, guidati dai francesi, gli europei fecero seguire un accordo Usa-Giappone per stabilizzare il dollaro attorno ai «livelli correnti» entro una gamma che non venne annunciata, ma che da allora è stata chiarita, per esempio in spiegazioni individuali raccolte da Funabashi (1988). Per i partecipanti allo Sme, la stabilizzazione del dollaro apparve come un utile complemento della loro propria determinazione a non accettare facilmente una ripetizione del loro riallineamento del gennaio 1987, che era stato visto come provocato da un persistente indebolimento del dollaro. Inizialmente l'esperienza non è stata molto positiva, poiché lo Sme ed altre banche centrali europee dovettero finanziare il deficit Usa in quell'anno di punta, e non era stato di alcuna utilità il conflitto di politica sui tassi di interesse nell'autunno del 1987.

Guardando indietro, ai circa 4 anni dall'Accordo del Louvre, le fluttuazioni dei tassi di cambio sono state pesantemente ridotte e le paure di una forte caduta del dollaro sono state rimandate, se non rimosse. Eppure ci sono poche illusioni, in Europa, per quanto riguarda l'efficienza del processo di coordinamento G7⁴. Durante gli ultimi due

(4) Per un resoconto dettagliato dell'esperienza G7 nel coordinamento della politica durante gli ultimi anni, vedere Gomel, Saccomanni e Vona, 1990.

Fig. 1 - Grafico e tasso di cambio spot DM/\$ (DM per dollaro)



Fonte: Marris (1990), p. 17.

Media mobile a 15 mesi calcolata all'ultimo mese.

anni in due occasioni, prima gli Stati Uniti, poi il Giappone, si sono sentiti costretti a dare priorità a considerazioni interne rispetto all'osservanza di regole di base per tassi stabili di cambio.

Durante tutto il periodo 1988-89, un aumento relativo dei tassi di interesse negli Usa, mentre continuava il boom dell'economia e non si riusciva a ridurre il deficit di bilancio, fece alzare il valore del dollaro e interruppe la richiesta riduzione a lungo termine nel deficit estero. Solo quando il G7 criticò apertamente questa tendenza, nel settembre 1989 si verificò una correzione di fronte alle valute europee. Lo yen, tuttavia, si indebolì persino di fronte al dollaro, perché le autorità giapponesi stavano ritardando gli aumenti nei tassi di interesse, dato che la borsa di Tokyo stava già precipitando. Dall'aprile 1990, lo yen si è di nuovo

rivalutato, in accordo con una politica monetaria più rigida, sebbene sia ancora di circa un 20 per cento al di sotto del marco tedesco rispetto al punto massimo raggiunto nel 1989.

Potenzialmente più grave di queste temporanee interruzioni nell'andamento dei tassi di cambio, tendenti a provocare più bassi squilibri esterni, è il recente indebolimento del dollaro. In questo caso, la direzione del cambiamento è senz'altro corretta, ma, poiché è la prima volta, dall'Accordo del Louvre, che il dollaro è sceso sotto la gamma piuttosto ampia entro la quale si presumeva dovesse muoversi, i mercati cercano ansiosamente di individuare segnali indicanti che le autorità dei paesi G7 non avevano semplicemente abbandonato l'accordo raggiunto quattro anni prima, ma stavano anche mettendo qualcos'altro al suo posto. Con l'attuale prospettiva di una economia statunitense più debole e di pressioni più inflazionistiche in Germania e probabilmente anche altrove in Europa, la sostituzione poteva essere, idealmente, una riaffermazione di una gamma di tassi di cambio con tassi più bassi per il dollaro e aggravamento fiscale in Europa, per controllare l'aumento dei tassi di interesse. Questa è anche la risposta chiesta dalla Bundesbank, mentre numerosi altri formulatori di politica in Europa spingono affinché i G7 compiano nuovi sforzi per stabilizzare i tassi di cambio prima di qualunque adattamento fiscale, nella convinzione che il dollaro potrebbe altrimenti scendere troppo, richiedendo poi molto tempo e pesanti interventi per fargli riguadagnare l'autorità sui mercati. Questo secondo punto di vista, negli ultimi mesi, ha guadagnato terreno nelle industrie europee, comprese quelle della Germania.

La situazione attuale non sembra atipica di uno scenario a medio termine che debbano fronteggiare i futuri membri del Mue. Gli europei dovrebbero astenersi da interventi per impedire ulteriori rivalutazioni delle loro monete fino a che non sia chiaramente visibile, sui mercati, una prospettiva a medio termine più confortante per gli squilibri di conti molto più piccoli? Oppure un ulteriore continuo deprezzamento del dollaro ha permesso sia di scoraggiare l'inflazione in Europa, che di facilitare un più rapido miglioramento del deficit Usa, ora che una lieve recessione negli Stati Uniti ha liberato le risorse per una simile fluttuazione?

Il dilemma cresce ulteriormente se si crede alla tendenza ad una espansione media più fiscale nella Cee, mentre gli Stati membri si avvicinano all'unione monetaria senza essersi dotati di mezzi per influenzare senza errori la loro propria politica fiscale collettiva. Senza tali mezzi, sia i paesi della Cee con il tradizionale deficit del settore pubblico, sia la Germania, meglio protetta che in passato contro la rivalutazione individuale, saranno tentati di cavalcare liberamente nel futuro Mue,

diminuendo quindi, piuttosto che aumentando, il ruolo potenzialmente stabilizzante di quest'ultimo nel processo G7. Ciò pone al centro dell'attenzione del prossimo Igc il consolidamento fiscale nella fase di transizione verso il Mue e le regole minime per uno schema più permanente.

Numerosi osservatori, come per esempio Alogoskoufis e Portes (1990), Bergsten (1990), e la Commissione della Cee (1990), hanno fatto rilevare che una partecipazione più unificata nel processo G7 da parte del Mue, attraverso il presidente del Sebc ed un rappresentante politico (molto probabilmente il presidente in carica del Consiglio dei ministri), creerebbe un potenziale per un miglior coordinamento. Gli unici guadagni certi, tuttavia, sono che il mutuo scambio di informazioni migliorerà, come risultato della maggiore trasparenza di una politica monetaria unificata, e che gli interventi saranno semplificati quando gli Stati Uniti ed il Giappone dovranno trattare con un'unica autorità monetaria europea e con un'unica valuta. Il fatto che si ottengano altri guadagni, oltre a questi, dipende dalla coesione della rappresentanza europea. Sarà essa capace di trascurare i diversi livelli di ambizione nel coordinamento della politica internazionale, nonché le differenze nel grado di antipatia per la volubilità ed i cicli nei tassi di cambio? Nel passato recente si trovano molti esempi che illustrano come le divergenze nei punti di vista europei siano spesso agli opposti nei G7⁵. Giudicando dal passato, le principali decisioni o dichiarazioni si sono ispirate agli Stati Uniti, dopo lunghi periodi di passività. Esse sono state sostenute e rafforzate dalla Francia e dall'Italia, mentre la Germania ed il Regno Unito hanno tollerato maggiormente ritardi nelle risposte, e sono stati più riservati circa risolte dichiarazioni di politica. Data la probabile diversità delle posizioni europee e la particolare importanza dei rapporti bilaterali con il Giappone, *policy makers* negli Stati Uniti hanno cercato, occasionalmente, di raggiungere un accordo precedente e più particolareggiato con il Giappone prima delle iniziative fra i G7. Ed il Giappone a volte è stato in grado di rispondere con azioni sia monetarie che fiscali; tassi di interesse più alti per aiutare ad abbassare il valore del dollaro dopo il Plaza Agreement, ed aumenti nelle spese all'inizio del 1987 per ridurre il proprio surplus estero, mentre il secondo era al suo massimo.

Questi esempi, quantunque saltuari, di *leadership* bilaterale da parte degli Stati Uniti e del Giappone potrebbero da parte degli Stati Uniti e del Giappone essere modificati in modo significativo da una presenza

(5) Un esempio è dato dallo stesso Accordo del Louvre. La Francia, per un po' di tempo prima del febbraio 1987, aveva caldeggiato un sistema di zone obiettivo, con obblighi ben definiti quando una moneta è arrivata nella fascia; la Germania venne solo persuasa ad una interpretazione più vaga, dove i movimenti oltre la fascia (non annunciati) avrebbero provocato delle consultazioni (cfr. Funabashi, 1988).

europea più unificata. Con tutte tre le aree che si avvicinano al completamento di un aggiustamento esterno, allora, in qualunque momento da quando sono cominciate le consultazioni del G7 - o del suo predecessore G5 fino al 1987 - tutte e tre hanno una possibilità di prevenire il riemergere di massicci squilibri. Esempi di iniziative europee - la *leadership* può essere una esagerazione di ciò che è fattibile - sarebbero senza dubbio visti positivamente dal Giappone, e probabilmente anche dagli Stati Uniti. Da un punto di vista funzionale, un futuro Sebc può avere una migliore posizione per intraprendere azioni decisive di quanto non abbiano la Riserva Federale o la Banca del Giappone, entrambe soggette ad una autorizzazione politica dei loro rispettivi interventi. (In effetti, l'esperienza di inerzia e di indecisione nei mercati dei cambi da parte delle autorità statunitensi e giapponesi rappresenta, almeno in parte, secondo il punto di vista di alcuni osservatori europei, la spiegazione dell'apparente diffuso sostegno a dare al futuro Sebc ampia discrezionalità di intervento nell'ambito di qualunque regime di tasso dei cambi prevalga al momento in cui esso assume la responsabilità). Per quanto concerne decisioni più strategiche, l'influenza degli europei dipenderà, come già detto, dalla loro capacità ad impegnarsi anche oltre l'area monetaria.

Bergsten (1990) rileva che un sistema tripolare più visibile comporta anche dei rischi. Ciascuno dei poli può temere che gli altri due «complotino» per forzargli la mano. Sebbene tale possibilità non possa essere esclusa in casi estremi, normalmente nessuna coppia di attori sembra poter avere interessi abbastanza convergenti da rendere probabile una coalizione permanente. I rischi maggiori, in un ambiente in cui l'influenza degli Stati Uniti sopra gli altri due attori è diminuita, per ragioni sia economiche che di sicurezza, sembrano essere che ciascuno dei tre principali attori, sempre più fiducioso di potersi far carico pienamente della propria economia, possa ignorare segnali di tensione con gli altri due attori, sufficientemente a lungo da farli divenire di nuovo gravi. Tale pericolo è certamente una realtà nel caso dell'Europa, con la probabile preoccupazione, negli anni '90, circa l'integrazione regionale e l'ampliamento della Cee. Preoccupazioni esterne potrebbero sembrare più remote e la responsabilità per esse troppo diluita perché venga intrapresa una effettiva e pronta azione.

Un problema che i partecipanti al Mue potranno difficilmente evitare è il controllo del ruolo di un'unica moneta europea nel sistema monetario internazionale. Questo saggio ha considerato le tensioni in tale sistema principalmente dalla prospettiva degli squilibri dei conti a lungo raggio. Ciò può sembrare troppo casuale e lontano, poiché i tassi di cambio sono, a breve termine, determinati primariamente dalla volontà

dei residenti dei paesi principali di mantenere l'impressionante volume di beni finanziari denominati nelle differenti valute. È soltanto in una prospettiva a lungo termine che squilibri di conti piccoli e chiaramente sostenibili aiutano a stabilizzare i tassi di cambio. Potrebbe, la piuttosto compiacente valutazione di questo saggio, risultare disturbata da cambiamenti del portafoglio tra le valute, compresa la nascente moneta unica europea?

Non è ben stabilito lo schema mediante il quale analizzare se è probabile che i flussi internazionali sostengano il modello di piccoli squilibri di conti. La quota del dollaro nel portafoglio della ricchezza netta finanziaria mondiale, tenuta dai settori non bancari oltre frontiera o in valute estere, è circa della metà e diminuisce lentamente, mentre le quote di beni denominati in yen ed in valute della Cee stanno aumentando (tab. 3). Questa graduale diversificazione è conforme al continuo finanziamento, attraverso flussi finanziari privati, di un modesto deficit dei conti statunitensi, mentre i portafogli mondiali continuano a crescere rapidamente. I segnali di pericolo stanno in una possibile accelerazione nella diversificazione in valute diverse dal dollaro, e, in particolare,

Tab. 3 - *Dimensioni e composizione della valuta della ricchezza finanziaria mondiale nel 1988*

	Miliardi di \$	Quote di mercato % (1)			
		\$	Yen	Cee	Altre
Titoli internazionali	1.086	43	12	25	19
Altri valori finanziari	1.063	n.a.			
Depositi presso banche estere	964	57	4	29	11
Depositi in valuta straniera di residenti	973	66	5	19	11
Portafoglio di riferimento mondiale (2) totale	4.086	50	8	27	15
Oecd Pnl	14.084	34	20	34	12

Fonte: *European Economy*, N. 44, One Money, p. 187.

(1) Le quote possono non sommare a 100 a causa dell'arrotondamento.

(2) Il portafoglio di riferimento è stimato sulla base dei dati del Bis come segue: debiti mondiali esteri (= beni) + depositi di residenti in valute straniere – beni interbancari – investimenti diretti – riserve internazionali ufficiali.

verso la valuta del nascente Mue, o, in una fase transitoria, in alcune delle valute nazionali che vi partecipano.

Sia l'evoluzione verso il Mue che l'integrazione dei mercati finanziari nazionali in un'unica area finanziaria europea rafforzano la posizione dell'Europa in concorrenza con altri importanti centri finanziari. Gli investitori giapponesi saranno sempre più attratti da beni denominati in un'unica valuta europea nascente, e persino gli investitori istituzionali degli Usa possono cominciare a diversificare i loro portafogli, quasi interamente basati sul dollaro. Esperienze del passato - con la possibile eccezione delle difficoltà del 1987 di mantenere i flussi di capitale privato verso gli Stati Uniti - suggeriscono che i cambiamenti di portafoglio si verificano in modo relativamente lento e più in risposta a miglioramenti gradualmente nell'ampiezza e nella elasticità dei mercati finanziari, che alla ricerca di rapidi guadagni del tasso di cambio. La quota delle valute europee nel portafoglio finanziario mondiale non è molto lontana dalla quota della Cee del reddito Oecd (tab. 3), il quale può fissare un livello superiore per la prima. Mentre è difficile non essere d'accordo con le caute conclusioni della Commissione Cee (1990), che sia molto improbabile che quei cambiamenti del portafoglio risultino gravemente disgreganti, la prospettiva è ancora quella di una qualche pressione verso l'alto sulla moneta europea e di qualche rialzo relativo nei prezzi dei beni in Europa. Ciò sottolinea che ci saranno, anche da parte dei conti del capitale, indicazioni di rivalutazione, che potrebbero essere peggiorate qualora i partecipanti al Mue non fossero preparati ad affrontare un qualche modesto deficit dei conti con l'estero negli anni '90 e forse oltre, reminiscenza del ruolo giocato nell'economia mondiale di paesi che, in passato, si sono sviluppati in importanti centri finanziari internazionali.

5. Conclusioni

I punti principali del presente lavoro sono facilmente riassunti:

1) I principali squilibri dei conti con l'estero, che hanno caratterizzato l'economia internazionale negli anni '90, sono stati ridotti a proporzioni modeste. Gran parte dell'adattamento è dovuto al funzionamento del meccanismo dei prezzi; nel caso dell'Europa, il cambiamento nell'equilibrio risparmi-investimenti, causato dalla riunificazione della Germania, è stato uno shock stabilizzante che eliminerà il surplus della Germania e metterà in deficit la Cee.

2) È probabile che il completamento del Mercato unico ed il progresso verso il Mue portino qualche guadagno in benessere e miglioramenti nella competitività internazionale dell'Europa. È in atto una certa mo-

desta diversione del commercio netto, che porta i conti della Cee all'indietro, verso un equilibrio, o, possibilmente, verso un piccolo surplus.

3) Il completamento del Mue senza alcun meccanismo di limiti obbligatori sulle politiche di bilancio nazionale probabilmente scatenerrebbe una espansione del bilancio collettivo, poiché i paesi individualmente sarebbero liberati dai limiti cui sono legati attualmente. Ciò implicherebbe più alti tassi di interessi e possibili forti pressioni per la rivalutazione a breve o medio termine. È improbabile che un Sistema europeo di Banche Centrali segua una politica di intervento per contenere tali pressioni. I partecipanti al Mue hanno bisogno di tenere in considerazione la posizione dei loro conti collettivi.

4) C'è la possibilità di potenziali guadagni di efficienza per il coordinamento di una politica internazionale se il numero degli attori viene ridotto rispetto all'attuale G7. Tuttavia, i guadagni dipendono dalla capacità dell'Europa di agire all'unisono e di influenzare la sua propria politica fiscale collettiva.

5) L'evoluzione di un'unica valuta rafforzerà l'appetibilità dell'area finanziaria europea, e cambiamenti interni del portafoglio rafforzeranno moderatamente la rivalutazione.

Bibliografia

Alogoskoufis, Georg e Richard Portes, «International Costs and Benefits from Emu», *Cepr Discussion Paper*, n. 424, Centre for Economic Policy Research, Londra, 1990.

Bergsten, C. Fred, «The World Economy», *Foreign Affairs*, Vol. 69, n. 3, pp. 96-112, Council on Foreign Relations, New York, 1990.

Cline, William, *The Global Impact of US Trade Adjustment*, Institute for International Economics, Washington D. C., 1989.

Commissione delle Comunità europee, «The Economics of 1992», *European Economy*, n. 35, Office for Official Publications of the EC, Luxembourg, 1988.

Commissione delle Comunità europee, «One Market, One Money», *European Economy*, n. 44, Office for Official Publications of the EC, Luxembourg, 1990.

De Cecco, Marcello, «Il Sistema monetario europeo e gli interessi nazionali», in P. Guerrieri e P.C. Padoan *L'Economia politica dell'integrazione europea*, pp. 147-68, il Mulino, Bologna, 1988.

Destler, I. M. e C. Randall Henning, *Dollar Politics: Exchange Rate Policy Making in the United States*, Institute for International Economics, Washington D. C., 1989.

- Emmott, Bill, *The Sun Also Sets: Why Japan Will not Be Number One*, Simon Schuster, Londra, 1989.
- Funabashi, Yoichi, *Managing the Dollar: From the Plaza to the Louvre*, Institute for International Economics, Washington D. C. , 1988.
- Gomel, G. Saccomanni, F. e Vona, S., «The Experience with Economic Policy Coordination», *Temi di discussione*, Servizio Studi, n. 140, Banca d'Italia, Roma, 1990.
- Marris, Stephen N., «Deficits and the Dollar: Retrospect and Prospect», *Paper* (non pubblicato), per il Convegno, Institute for International Economics, 25-27 ott. 1990.
- Shigehara, Kumiharu, «External Dimension of Europe 1992: Its Effects on the Relationship between Europe, The United States and Japan», *European Economic Review* (in via di pubblicazione), 1990.
- Thygesen, Niels, «Monetary Management in a Monetary Union», *European Economic Review*, (in via di pubblicazione), 1990.

4. ECONOMIA E MONETA: SCENARI PER UNA RIPRESA AD EST

di Carlo Boffito

1. Introduzione

Questo saggio riguarda gli effetti interni ed esterni che l'abbandono del sistema economico centralizzato di tipo sovietico e lo scioglimento dei rapporti economici tradizionali tra i paesi del Comecon hanno esercitato e eserciteranno sui paesi dell'Europa orientale e sull'Urss.

Attualmente siamo ancora in una fase iniziale della transizione dal vecchio sistema di gestione dell'economia nazionale e di rapporti economici internazionali a un nuovo sistema. Questa fase iniziale è stata avviata dall'approvazione delle risoluzioni riguardanti la riforma economica da parte del Comitato centrale del Pcus nel giugno 1987 e dalla preparazione della riforma politica che ha portato nell'Urss all'elezione del Congresso dei deputati popolari nella primavera del 1989. Tali momenti sono stati seguiti in tutti i paesi dell'Europa orientale dalle rivoluzioni politiche del 1989, cominciate in Polonia nell'estate, e dalle libere elezioni del 1990.

Per individuare la direzione verso la quale muove questo processo di transizione conviene risalire alle sue origini ed esaminare gli aspetti salienti del cambiamento che ha avuto luogo finora.

1. 1. La caratteristica centrale che va messa in evidenza per comprendere le ragioni e la direzione del cambiamento del sistema economico di tipo sovietico è la sua natura di economia di guerra. L'organizzazione stessa di tale sistema economico è stata originariamente suggerita a Lenin dal sistema di smistamento dell'Ufficio delle materie prime organizzato da Walter Rathenau presso il Ministero della guerra tedesco allo scoppio della prima guerra mondiale (da questo modello derivano i bilanci materiali, la pianificazione in termini fisici, le gerarchie ministeriali, ecc.). In seguito la politica sovietica ha assegnato priorità assoluta alla produzione militare in base al convincimento che soltanto in tal

modo avrebbe potuto assicurare la sopravvivenza e il potenziamento dell'Urss e la sua stabilità interna.

A un certo punto del suo sviluppo è apparso che tale sistema crea condizioni economiche e sociali arretrate rispetto a quelle raggiunte dalle economie di mercato. Esso non è riuscito a sostenere lo stesso ritmo del progresso tecnico (tale aspetto è stato messo in particolare evidenza dal ruolo svolto nei paesi occidentali e nei Nic asiatici dalla diffusione dell'elettronica) e a soddisfare i bisogni della popolazione in misura paragonabile a quella raggiunta dalle economie di mercato. Inoltre, la stessa industria militare, nonostante la disponibilità pressoché illimitata di risorse, rischiava di non essere competitiva con la produzione bellica degli Stati Uniti e dei suoi alleati.

Di qui la necessità di eliminare le cause di conflitto con i paesi occidentali in modo da privare di fondamento le ragioni della conservazione del sistema economico tradizionale (economia di guerra). Una volta che tali motivi di fondo fossero stati eliminati sarebbe stato possibile procedere alla riforma del sistema economico e sociale di tipo sovietico.

Secondo le intenzioni dei riformatori sovietici (Gorbaciov e il suo gruppo) la gestione centralizzata dell'economia di guerra doveva essere sostituita da un «mercato socialista» nel quale imprese statali indipendenti, in concorrenza tra loro, sarebbero state libere di rispondere alle sollecitazioni del progresso tecnico e della domanda dei consumatori. Le imprese socialiste avrebbero tratto vantaggio da rapporti diretti di cooperazione e concorrenza con imprese occidentali in un mondo senza contrapposizioni militari e politiche, e quindi aperto a un'integrazione economica spontanea (le fondamenta della casa comune) condotta dalle imprese.

1. 2. Il disegno di Gorbaciov conteneva un altro elemento distintivo fondato sull'esperienza dei progetti di riforma precedentemente tentati nei paesi socialisti: la consapevolezza che la riforma economica non sarebbe stata possibile senza la riforma politica. Soltanto se il monopolio del potere del partito unico, che riguardava sia l'amministrazione pubblica sia la direzione dell'economia, fosse stato abolito, le imprese sarebbero state liberate dalla tutela dello stato e guidate da veri imprenditori socialisti.

Tuttavia, la riforma politica ha prodotto effetti inattesi ed estranei al disegno originario, dimostrandosi totalmente incompatibile con la creazione di un mercato socialista. Non appena ha potuto esprimere liberamente la sua volontà, la popolazione, sia nell'Europa orientale sia nell'Urss, ha recuperato le proprie tradizioni nazionali, ristabilendo la

continuità con il passato interrotta dall'instaurazione del sistema economico e politico di tipo sovietico. Nell'Europa orientale si è rapidamente ricostituito il pluripartitismo ed è stato adottato un programma di transizione all'economia di mercato centrato sul ristabilimento della proprietà privata. Nell'Unione Sovietica gli unici movimenti politici di rilievo sono stati quelli che hanno fatto appello ai valori e ai sentimenti nazionali e che hanno posto come obiettivo principale la completa sovranità delle repubbliche.

In base alla situazione politica attuale possiamo definire tre gruppi di paesi che presentano significative analogie al loro interno.

a) I paesi dell'Europa centro-orientale (Cecoslovacchia, Polonia, Ungheria), che hanno raggiunto una relativa stabilità politica, sebbene i loro governi debbano ancora dimostrare di essere in grado di gestire la transizione all'economia di mercato.

b) L'Unione Sovietica, o meglio le quindici repubbliche sovietiche, che presentano una grande incertezza politica e possono seguire scenari molto diversi tra loro.

c) Gli stati balcanici.

Nei paragrafi che seguono verranno presi in esame i primi due gruppi di paesi e sarà trascurato il terzo gruppo. In Jugoslavia la situazione economica e politica è molto specifica e richiederebbe un discorso a sé. In Bulgaria e Romania sembra che la situazione politica presenti una continuità con il periodo comunista più netta che in altri paesi dell'Est, e che debba ancora chiarirsi: la popolazione si è risvegliata lentamente alla democrazia e il partito comunista, conservando la sua organizzazione e il controllo sui mezzi di comunicazione, è riuscito a bloccare il rinnovamento; l'opposizione ritiene pertanto che il governo, sostenuto da una maggioranza considerata fittizia, non sia legittimo e cerca di far valere i suoi diritti con manifestazioni di piazza spesso represses con violenza.

2. L'Europa centro-orientale

2. 1. I tre paesi dell'Europa centro-orientale hanno già affrontato con determinazione la transizione all'economia di mercato e la loro passata e recente esperienza di riforma fornisce elementi per mettere in evidenza i problemi economici che richiedono una soluzione. Classificati in gruppi principali tali problemi riguardano l'organizzazione dei mercati, gli investimenti all'estero, la politica economica di stabilizzazione del mercato interno, i rapporti commerciali con l'estero e la convertibilità della moneta.

Riguardo all'organizzazione dei mercati, l'obiettivo generale è quel-

lo di muovere verso un rapido sviluppo del settore privato. Anzi i primi programmi di privatizzazione presentati dai partiti nel corso della campagna elettorale e dai governi nel momento del loro insediamento prevedevano il trasferimento ai privati di quote rilevanti dell'industria nel giro di pochi mesi.

Il processo di privatizzazione segue un itinerario analogo nei tre paesi dell'Europa centro-orientale. Il patrimonio immobiliare dello stato viene messo a disposizione di un organismo pubblico che esercita il diritto di proprietà statale e ha il compito di cedere a privati quote del capitale delle imprese trasformate in società per azioni. La vendita delle azioni può aver luogo mediante offerta diretta o attraverso negoziazioni di borsa.

La privatizzazione delle grandi imprese statali viene chiamata la «grande privatizzazione», che si contrappone alla «piccola privatizzazione» (cessione di negozi, ristoranti, botteghe artigianali, nonché piccole e anche medie imprese industriali). Mentre la piccola privatizzazione dovrebbe procedere abbastanza speditamente, la grande privatizzazione incontra una serie di ostacoli, che impediscono l'applicazione del criterio secondo il quale la proprietà statale dovrebbe essere ceduta a chi è in grado di usarla con profitto.

Alcune pratiche tendono a screditare la privatizzazione e inducono le autorità a procedere con cautela; tra queste pratiche vi sono: prezzi eccessivamente bassi delle azioni, spesso sollecitati dagli addetti (che hanno ottenuto assicurazioni riguardanti occupazione e salari) o dai manager che intendono acquisire l'impresa che gestiscono; acquisto delle imprese da parte di rappresentanti della vecchia burocrazia statale, che dispongono di fondi eventualmente ottenuti a credito grazie alla loro posizione; partecipazioni incrociate tra le imprese; ecc.

Spesso gli addetti si oppongono alla privatizzazione e rivendicano essi stessi il diritto di divenire proprietari. In Ungheria i «consigli di fabbrica» ai quali a metà anni '80 sono state assegnate in gestione alcune imprese si oppongono alla loro trasformazione in società per azioni. In Polonia la definizione della quota (20 per cento) massima di azioni che gli addetti avranno diritto di acquistare a condizioni agevolate ha richiesto oltre tre mesi di discussioni parlamentari e di continui emendamenti legislativi. D'altro lato il progetto originariamente elaborato in Europa occidentale negli anni '70 e seguito in Cecoslovacchia e in Polonia di assegnare a tutti i cittadini adulti (che con i loro risparmi forzati hanno contribuito a finanziare lo sviluppo dell'industria statale) certificati utilizzabili per acquistare azioni, dovrebbe contribuire a diffondere l'abitudine di investire in titoli.

La disponibilità di capitali è relativamente modesta, se non presso

rappresentanti dell'economia sommersa che hanno finora condotto illegalmente le loro attività. I risparmi accumulati dalla popolazione, che sono e saranno erosi dall'inflazione, non potrebbero acquistare più del 20-30 per cento del capitale delle imprese statali.

I proprietari espropriati dal governo comunista chiedono di rientrare in possesso delle loro proprietà. Tuttavia la riprivatizzazione, che sembra possibile per la terra, non lo è per le attività industriali; per queste ultime in Ungheria è in discussione l'offerta di compensazioni nella forma di titoli di stato.

Perché un'impresa statale possa trovare compratori deve essere ristrutturata e resa efficiente, altrimenti sarebbe ceduta soltanto a un prezzo irrisorio.

Perché il patrimonio di un'impresa possa essere valutato correttamente attraverso emissioni azionarie è necessaria la formazione del mercato mobiliare. In Ungheria il mercato del capitale è più sviluppato che negli altri due paesi dell'Europa centro-orientale: nel 1983 sono cominciate le emissioni obbligazionarie da parte dello stato e delle imprese; dal 1988 le banche ungheresi hanno organizzato a giorni alterni negoziazioni in buoni del Tesoro, obbligazioni e, marginalmente, anche azioni riattivate da quelle imprese che erano formalmente sopravvissute come Spa alle nazionalizzazioni del governo comunista. A giugno di quest'anno la riapertura della borsa di Budapest (secondo un programma già predisposto dal governo precedente) ha permesso all'Agenzia per la proprietà statale di offrire al pubblico il 40 per cento delle azioni dell'agenzia di viaggi Ibusz. In Ungheria sono anche già presenti numerosi fondi di investimento e società finanziarie, in parte costituiti con partecipazione estera, che attendono di operare.

Tuttavia, anche in Ungheria la legge che disciplinerà definitivamente la privatizzazione deve ancora essere approvata. In tutti e tre i paesi, al di là di alcune eccezioni e di numerosi casi di privatizzazione selvaggia, alcuni dei quali rischiano ancora di essere dichiarati illeciti, il processo di privatizzazione vero e proprio non è ancora cominciato.

2.2. L'investimento dell'estero può essere effettuato in tre forme: la costituzione di società miste, l'investimento diretto in imprese interamente possedute (che in alcuni casi richiede l'autorizzazione governativa) e l'acquisizione di società preesistenti (che diventano così di fatto, anche agli effetti fiscali, società miste). Le visite degli imprenditori, la raccolta di informazioni, le trattative su singoli progetti sono innumerevoli, ma gli affari conclusi sono relativamente pochi e gli investimenti esteri sono mediamente di modesto ammontare. Gli stranieri non possono acquistare terreni, a meno che non costituiscano società miste. Molte

imprese estere, anziché costituire nuove società, sono in attesa di effettuare acquisizioni di società preesistenti, che saranno tuttavia ammesse soltanto con significative limitazioni (la legge polacca limita al 10 per cento la quota del capitale di un'impresa che può essere ceduta a non residenti senza autorizzazione governativa).

Anche in questo campo l'Ungheria ha il primato sia per ammontare del capitale estero investito (oltre 700 milioni di dollari) sia per il numero delle società miste (oltre 1000) sia per le pratiche seguite nell'accogliimento degli investitori esteri (cessione diretta di quote delle imprese, vendita di titoli alla borsa di Budapest e di Vienna). Tuttavia, diffuse critiche rivolte al governo ungherese di svendere all'estero il patrimonio dello stato potrebbero provocare rallentamenti nell'afflusso di capitale.

I fattori elencati precedentemente inducono a configurare nei prossimi cinque anni le economie dell'Europa centro-orientale come economie miste con una significativa presenza del settore statale. Procedendo per stime molto sommarie ma indicative si può sostenere che, se (facendo un'ipotesi estremamente ottimistica) nei prossimi tre anni affluissero nei tre paesi dell'Europa centro-orientale 3-4 miliardi di dollari di investimenti esteri all'anno, il capitale estero acquisirebbe la proprietà del 10 per cento circa del settore non agricolo dell'economia, oggi per il 90 per cento nelle mani dello stato. Se, inoltre, i privati residenti e le organizzazioni nazionali autonome ottenessero la proprietà del 30 per cento del capitale impiegato al di fuori dell'agricoltura, il settore statale (tenendo anche conto della liquidazione di alcune imprese inefficienti) verrebbe ancora a rappresentare circa il 50 per cento delle attività non agricole.

Sembra perciò che i governi dell'Europa centro-orientale dovranno abbandonare i loro progetti di rapida e ampia privatizzazione e affrontare il problema, finora sostanzialmente trascurato, dell'organizzazione e della gestione del settore statale. Diverse esperienze effettuate per numerosi anni in Jugoslavia, Polonia, Ungheria e Unione Sovietica hanno dimostrato che l'autonomia delle imprese socialiste (cioè imprese operanti in un sistema economico di tipo sovietico decentrato) spezza gli equilibri macroeconomici propri del sistema economico tradizionale centralizzato, ma non è in grado di creare nuovi equilibri; la posizione monopolistica, l'abitudine a operare secondo indicatori espressi per lo più in termini fisici e a non rispettare vincoli finanziari spingono le imprese socialiste ad aumentare prezzi, profitti e salari e a generare forti tensioni inflazionistiche. Nello stesso tempo, esse non dispongono della flessibilità gestionale necessaria per rispondere in modo efficiente alla politica monetaria restrittiva, ma reagiscono alla contrazione dell'offerta di moneta e della domanda essenzialmente attraverso la riduzione della produzione e dell'occupazione.

Il settore statale dovrà dunque essere profondamente ristrutturato e riorganizzato in società a controllo pubblico ma indotte a massimizzare il profitto in concorrenza con il settore privato e il mercato internazionale. Nello stesso tempo le autorità di politica economica saranno probabilmente costrette a seguire, attraverso la concessione di sostegni temporanei alle imprese statali, alternativamente criteri di massimizzazione dell'efficienza e di difesa dell'occupazione per allentare le tensioni sociali.

2.3. Gli squilibri interni che la politica di stabilizzazione deve eliminare sono generati, in un'economia di tipo sovietico, dai sussidi statali ai prezzi dei beni di consumo, soprattutto alimentari, dall'eccesso di moneta accumulata nelle mani del pubblico, che rappresenta domanda insoddisfatta di beni di consumo, e dalle distorsioni dell'offerta, la cui composizione non corrisponde a quella della domanda.

Tali squilibri provocano, nella fase iniziale della riforma del sistema economico di tipo sovietico, tensioni inflazionistiche che si manifestano in due forme. Finché i prezzi dei beni di consumo sono conservati costanti attraverso la concessione di sussidi statali, il comportamento inefficiente delle imprese descritto nel paragrafo precedente (aumento dei salari legato all'aumento dei prezzi anziché della produzione) causa un costante ampliamento della domanda alla quale non corrisponde offerta di prodotti e quindi genera crescenti scarsità di beni di consumo sul mercato. In questo caso abbiamo l'inflazione reale di cui ha offerto finora un esempio tipico l'economia sovietica.

Se, invece, i prezzi dei beni di consumo vengono liberalizzati, la pressione della domanda e le distorsioni dell'offerta provocano un forte aumento dei prezzi (com'è avvenuto in Polonia dall'estate del 1989 quando Rakowski, prima di lasciare il governo, ha abolito i controlli sui prezzi dei beni di consumo). Naturalmente è possibile che si verifichi una combinazione di inflazione reale e monetaria, con la diffusione di scarsità (per i beni i cui prezzi sono ancora sovvenzionati) e aumenti dei prezzi, com'è avvenuto in Polonia nel 1987-89 e come sta cominciando ad avvenire nell'Urss.

In Polonia è stata adottata una terapia d'urto attraverso una severa politica restrittiva dell'offerta di moneta e dei salari, che ha ridotto il tasso d'inflazione mensile da oltre il 75 per cento a gennaio a meno del 4 per cento a luglio 1990. Tuttavia, l'urgenza di combattere l'inflazione ha impedito al governo polacco di ristrutturare e riorganizzare il settore statale che, seguendo il suo comportamento tradizionale, di fronte alla restrizione del credito e della domanda ha provocato una profonda recessione. Nello stesso tempo gli elevati tassi d'interesse non hanno

permesso al vasto settore privato (oltre tre quarti dell'agricoltura) di scuotersi dal suo assopimento tradizionale. È ora probabile che la paralisi produttiva conduca a una crisi politica che, se non degenererà in soluzioni autoritarie, comporterà la sostituzione del «partito unico» (Solidarnosc) con un sistema pluripartitico che permetterebbe alle forze sociali di esprimere i propri interessi e al governo di adottare una politica selettiva di stimolo dell'offerta per favorire la ripresa produttiva.

In Cecoslovacchia è stata avviata una transizione graduale all'economia di mercato che prevede due fasi principali. A luglio è stata abolita la maggioranza dei sussidi statali e sono stati aumentati corrispondentemente i prezzi dei beni di consumo, che sono stati però conservati fissi al nuovo livello più elevato; nello stesso tempo sono stati effettuati aumenti salariali compensativi. Nel 1990 il tasso di inflazione medio dovrebbe raggiungere il 10-15 per cento. All'inizio del 1991, sulla base del nuovo equilibrio del mercato che dovrebbe verificarsi nel corso degli ultimi mesi del 1990, i prezzi dovrebbero essere liberalizzati. Tuttavia, il mercato interno dovrebbe essere protetto da un sistema di tariffe doganali e di restrizione delle importazioni che soltanto gradualmente dovrebbero essere eliminate, con la progressiva liberalizzazione del commercio estero.

In Ungheria il nuovo governo ha sostanzialmente proseguito la politica economica del governo comunista di graduale eliminazione dei sussidi e di liberalizzazione del commercio estero, conservando la politica monetaria restrittiva e cercando di limitare al massimo la svalutazione del fiorino per contenere l'inflazione (che nel 1990 sarà circa del 40 per cento in ragione d'anno).

Tuttavia, la politica di transizione graduale progettata in Cecoslovacchia e proseguita inerzialmente in Ungheria incontrerà difficoltà aggiuntive nelle nuove circostanze esterne nelle quali i paesi dell'Europa centro-orientale dovranno operare. L'aumento del prezzo dei prodotti energetici importati e la riduzione del commercio con i paesi del Comecon provocheranno ulteriori pressioni inflazionistiche e, limitando l'attività produttiva dalla parte dell'offerta e della domanda, aggraveranno la recessione e le tensioni sociali.

In seguito a una richiesta ungherese, a ottobre 1989 il governo sovietico ha proposto di sostituire all'interno del Comecon il rublo trasferibile con pagamenti in valute convertibili e i prezzi di baratto con prezzi internazionali concorrenziali a partire dal 1991.

Finora non sono stati ancora conclusi precisi accordi per disciplinare il commercio e i pagamenti tra l'Unione Sovietica, fornitrice di fonti di energia e materie prime, e i singoli paesi dell'Europa centro-orientale. In base alle trattative condotte finora, gli scambi dovrebbero essere

effettuati direttamente dalle imprese a prezzi contrattuali (considerevolmente inferiori ai precedenti prezzi di baratto) e con pagamenti in valute convertibili; oppure, se le imprese sovietiche non si dimostrassero in grado di compiere pagamenti in valute convertibili, dovrebbero essere utilizzati rapporti di *clearing* (all'interno dei quali i prezzi sarebbero probabilmente superiori ai prezzi contrattuali) con liquidazione periodica in valute convertibili degli squilibri commerciali.

In ogni caso quest'anno avrà luogo una forte caduta dell'interscambio, già cominciata lo scorso anno a causa sia della volontà dei paesi dell'Europa centro-orientale di eliminare i loro avanzi commerciali inflazionistici accumulati in rubli trasferibili nel 1989 sia dei tagli nelle forniture petrolifere da parte dell'Urss.

Supponendo che nel 1991 il prezzo del petrolio sia più di 27 dollari al barile e che l'Urss sia in grado di conservare le esportazioni di petrolio e di gas al livello del 1989 (in realtà l'Urss, anche se potesse conservare le forniture ha interesse a spostare le esportazioni energetiche verso i paesi occidentali) e che il commercio non energetico con il resto del Comecon si riduca del 30-40 per cento rispetto al 1989, il disavanzo commerciale congiunto dei tre paesi dell'Europa centro-orientale sarebbe pari a 5-7 miliardi di dollari. La contrazione degli scambi con il Comecon e la caduta interna della produzione favoriranno le esportazioni verso le economie di mercato; tuttavia, il conseguente avanzo commerciale con queste ultime (già registrato nel 1990 in Polonia e Ungheria, ma non in Cecoslovacchia) permetterà di compensare soltanto in parte il disavanzo con i paesi del Comecon. Se aggiungiamo il possibile aumento dei tassi di interesse internazionali, si possono prevedere significative difficoltà di finanziamento delle bilance dei pagamenti dei paesi più indebitati (Polonia e Ungheria).

2.4. Le difficoltà economiche e sociali della transizione, la minaccia di significative riduzioni nel livello di vita e di conseguenti tensioni sociali, nonché il deterioramento delle condizioni esterne sono tutti motivi che sollecitano un massiccio sostegno finanziario da parte dell'Occidente, che si è dimostrato disposto ad aiutare sia l'Europa orientale sia, seppure con qualche riserva, l'Unione Sovietica. Tuttavia, data l'assenza di imminenti conflitti internazionali (quali quelli che dopo la guerra hanno promosso il rapido allestimento del piano Marshall), concreti programmi d'aiuto tardano ad essere formulati e messi in pratica, se non per iniziativa separata di alcuni stati (soprattutto la Rft, mossa da urgenti ragioni politiche). Sarebbero invece necessari tempestivi interventi d'aiuto, coordinati e finalizzati specificatamente a favorire la transizione all'economia di mercato, anziché la concessione di finanzia-

menti non condizionali (quali quelli destinati dal piano Marshall alle economie dell'Europa occidentale, che erano economie già funzionanti e richiedevano soltanto l'eliminazione delle strozzature generate dalle distruzioni belliche per riprendere la loro crescita).

Perché gli aiuti possano favorire la transizione all'economia di mercato è necessario riattivare il sistema produttivo semiparalizzato attraverso interventi sia dalla parte della domanda sia da quella dell'offerta. A tal fine potrebbero essere costituite società miste pubbliche per lo sviluppo delle infrastrutture (costruzione di strade, ammodernamento delle reti stradali e delle telecomunicazioni, ecc.). Queste società dovrebbero ricevere dai governi occidentali fondi in valute convertibili (in forma di aiuti veri e propri in quanto la Polonia e l'Ungheria non sarebbero in grado di sopportare un appesantimento del loro debito estero) per acquistare all'estero la componente tecnologicamente avanzata delle infrastrutture, e dai governi locali fondi in moneta locale per i lavori di costruzione e allestimento delle infrastrutture. Questi investimenti assorbirebbero occupazione e sosterebbero la domanda. Nello stesso tempo i governi occidentali dovrebbero predisporre schemi per la promozione degli investimenti diretti che sosterebbero l'offerta.

Tuttavia, questo schema di aiuti riguarda il medio periodo, mentre i paesi dell'Europa centro-orientale hanno anche bisogno immediato di finanziare il disavanzo della bilancia dei pagamenti. A tal fine i governi occidentali, eventualmente attraverso le organizzazioni multilaterali, dovrebbero finanziare con crediti a lunga scadenza le importazioni petrolifere dei paesi centro-orientali dall'Urss. Sarebbe così possibile conservare e ampliare la rete dei legami energetici in Europa.

I paesi dell'Europa centro-orientale, temendo l'interruzione delle forniture energetiche provocata da disagi sociali e produttivi nell'Urss, potrebbero essere favorevoli a un diverso schema di finanziamento, che attribuisca priorità al riorientamento geografico delle loro importazioni ed esportazioni. Ciò comporterebbe il finanziamento (occidentale) delle importazioni di petrolio dal Medio Oriente e delle esportazioni di prodotti industriali, attualmente destinati all'Urss, verso i Pvs e, nella misura del possibile, verso i mercati occidentali.

2.5. All'interno del programma di stabilizzazione adottato all'inizio di quest'anno, il governo polacco ha introdotto la convertibilità interna della moneta fissando, dopo una forte svalutazione, il tasso di cambio a 9500 zloty per dollaro, che è rimasto pressoché invariato fino a oggi.

In Ungheria, pur con numerose restrizioni degli scambi con l'estero che sono state in parte abolite quest'anno e in parte dovrebbero essere abolite (fino al 90 per cento delle importazioni totali) nei prossimi tre

anni, la convertibilità interna (chi vuole importare merci liberalizzate o autorizzate può convertire fiorini in valute occidentali) del fiorino esiste da tempo, sebbene il rigido controllo antinflazionistico del tasso di cambio da parte della banca centrale abbia impedito la formazione di un mercato di cambi.

In Cecoslovacchia la seconda fase della riforma, che avrà luogo all'inizio del 1991, prevede il calcolo di un tasso di cambio realistico che dovrebbe adeguare i prezzi interni ai prezzi internazionali.

Il passaggio alla convertibilità vera e propria della moneta (interna ed esterna) richiederà il completo ristabilimento dell'equilibrio interno (eliminazione delle eccedenze monetarie e dei sussidi ai prezzi dei beni di consumo) e il pieno funzionamento del mercato che permetta il continuo allineamento dei prezzi e costi interni a quelli esterni, rendendo attivo il ruolo del tasso di cambio. Perché la convertibilità della moneta possa essere conservata, sarà infine necessario che la produzione industriale dei paesi dell'Europa centro-orientale raggiunga i livelli internazionali di competitività.

Uno scenario ottimistico potrebbe ipotizzare che queste condizioni siano raggiunte nella seconda metà degli anni '90, quando potrebbero cominciare le trattative per l'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale nella Comunità europea.

3. L'Unione Sovietica

3.1. La situazione economica dell'Urss è molto grave e tende a peggiorare. Il governo centrale ha perso il controllo del sistema economico e l'attività autonoma delle imprese in condizioni non concorrenziali genera forti pressioni inflazionistiche.

Le prospettive economiche del paese dipendono dalla soluzione di un nodo politico che non riguarda soltanto le modalità della transizione all'economia di mercato, ma anche lo stesso assetto costituzionale dello stato. Al fine di tracciare i possibili scenari emergenti del conflitto politico attualmente in corso, conviene compiere una rassegna delle forze in campo.

- Il governo, che (indipendentemente dalla conservazione della carica di primo ministro da parte di Rižkov) dovrà riconquistare almeno in parte il controllo degli strumenti di gestione centralizzata per rimettere in attività il sistema produttivo, in attesa che sia operante un nuovo sistema economico.

- Il partito che, dopo l'uscita di Piattaforma democratica in Russia e le scissioni nelle altre repubbliche, è dominato dai conservatori ed è

sostenuto dalla burocrazia conservatrice, ancora prevalente nell'amministrazione centrale dello stato e nel settore statale dell'economia.

- Le repubbliche, che sono ormai dovunque dominate dai movimenti di indipendenza nazionale.

- Il presidente Gorbaciov, che gode principalmente dell'appoggio dell'Occidente: il processo di autonomia delle repubbliche indebolisce le istituzioni centrali e quindi anche la posizione del presidente dell'Urss.

- Gli alti gradi dell'esercito e dei servizi di sicurezza che, sebbene siano riluttanti ad assumere direttamente il potere (il partito ha sempre conservato la sua autorità sui militari), potrebbero rafforzare le componenti conservatrici della società sovietica per assicurare l'unità del paese e l'attività dell'industria degli armamenti.

L'interazione tra queste forze politiche potrebbe dar luogo a tre scenari.

Scenario *a*: conforme al programma Gorbaciov-Eltsin di transizione all'economia di mercato: le repubbliche delegano al nuovo centro, che Gorbaciov ha già definito Unione di stati sovrani (*Sojuz soverennyh gosudarstv*) alcune funzioni: difesa (comando unificato di eserciti nazionali), politica estera (non interamente), politica monetaria (condotta da un Sistema della riserva federale), gestione della rete di distribuzione dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti; si sviluppa un mercato unico attraverso rapporti diretti tra le imprese.

Scenario *b*: le repubbliche non trovano un accordo per la costituzione della «unione economica» (*ekonomičeskij sojuz*) a causa di contrasti sui trasferimenti al bilancio centrale, o sulla ripartizione dei ricavi valutari o sulla politica monetaria (in particolare: se non verrà condotta con la necessaria risolutezza la politica antinflazionistica, le repubbliche che dispongono di eccedenze di beni di consumo, soprattutto alimentari, saranno indotte a contenere l'afflusso di rubli svalutati introducendo una moneta propria o protezioni tariffarie, spezzando l'unità del mercato); si avvia perciò un processo di frammentazione dell'Urss che termina con la completa scomparsa delle autorità centrali.

Scenario *c*: il centro ristabilisce la sua autorità sul paese, anche ricorrendo alla forza.

Naturalmente sarebbero anche possibili combinazioni di questi scenari. Mentre gli Scenari *b* e *c* non sono compatibili tra loro, lo Scenario *a* potrebbe combinarsi con lo Scenario *b* (avvicinamento doloroso e anarchico alla nuova Unione) o con lo Scenario *c* (l'esercito, invocando l'ordine, cerca di disciplinare una transizione annacquata).

La debolezza dei nuovi partiti, al di fuori dei movimenti nazionalistici, ha privato Gorbaciov di interlocutori e sostenitori di un processo di rinnovamento politico. D'altro lato il progressivo rafforzamento delle

tendenze conservatrici suggerisce di assegnare un grado crescente di probabilità a uno scenario che vede il potere centrale condurre una politica autocratica mirante a mantenere l'unità del paese e a disciplinare una faticosa transizione dell'economia di mercato, che appare ormai un obiettivo acquisito in ogni parte dell'Urss.

La transizione all'economia di mercato avrà comunque luogo a velocità diverse nelle diverse repubbliche. Nelle repubbliche più arretrate e in Russia è prevedibile una più lunga conservazione del settore statale e degli interventi dello stato (sussidi) per compensare la liberalizzazione dei prezzi, che dovrebbe avanzare parallelamente per assicurare la formazione del mercato unico (Scenario *a*).

3.2. In questo quadro politico il problema degli aiuti occidentali all'Urss assume un particolare significato. Sembra evidente che l'offerta di aiuti per l'acquisto di beni di consumo e il finanziamento del disavanzo della bilancia dei pagamenti contribuirebbe a mantenere la situazione attuale. Al contrario, il governo sovietico deve essere costretto a prendere le misure necessarie per combattere l'inflazione e stabilizzare il mercato interno, nonché per elevare la competitività delle imprese e riequilibrare la bilancia dei pagamenti.

Gli aiuti devono essere condizionali e finalizzati. Devono essere concessi soltanto se vengono approvati e avviati determinati programmi che fanno parte di un progetto complesso di transizione all'economia di mercato; per esempio, il fondo di stabilizzazione per la convertibilità del rublo deve essere costituito con l'aiuto occidentale soltanto se si saranno verificate alcune condizioni del passaggio alla convertibilità e soprattutto se sarà stata eliminata l'eccedenza di moneta che rappresenta domanda insoddisfatta.

Gli aiuti devono inoltre essere concessi per il sostegno finanziario e la consulenza relativi alla realizzazione di programmi specifici, quali lo sviluppo delle società miste e la promozione degli investimenti diretti, la riforma del sistema bancario, l'ampliamento del settore privato in agricoltura e nel settore agroalimentare.

5. SVILUPPO E AMBIENTE: VERSO UNA NUOVA GEOGRAFIA ECONOMICA DELL'EUROPA*

di Reimut Jochimsen

1. Superare la divisione dell'Europa

Fino ad un anno fa qualunque dibattito che avesse per oggetto uno spazio economico pan-europeo e il relativo dinamismo in materia di sviluppo, poteva aver luogo solamente in seno alla Commissione Economica per l'Europa, organismo delle Nazioni Unite con sede a Ginevra. Per unanime ammissione la prospettiva di profonde trasformazioni era stata aperta dagli accordi di associazione firmati dalla Comunità e dall'Urss e, successivamente, dal Comecon e dalla Cee. Tuttavia nessuno avrebbe potuto prevedere sviluppi economici pan-europei caratterizzati da una tale intensità di interscambi da indurre il Comecon ad una autoliquidazione *de facto*. Allo stato ci troviamo quindi al cospetto di una situazione paradossale caratterizzata da modelli di crescita, di divisione del lavoro e di sviluppo profondamente diversi e, cosa ancor più importante, dal permanere di incredibili disuguaglianze socio-economiche che, però, si muovono verso un equilibrio, un interscambio di risorse e una qualche forma di cooperazione.

Obiettivo primario dell'Occidente, ora che il convoglio della Comunità dei Dodici marcia a pieno ritmo verso l'integrazione, è quello di mantenere lo slancio rivelatosi decisivo verso l'Est. Si tratta di una questione particolarmente pressante per i paesi dell'Efta, la maggior parte dei quali, visti i risultati finora ottenuti dalla Cee, affidano le loro speranze all'ingresso nella Comunità o, quanto meno, auspicano uno spazio economico allargato in Europa.

* Questo saggio ha beneficiato della cooperazione tra il Rheinisch-Westfaelisches Institut für Wirtschaftsforschung (Rwi), Essen, l'Institut für Arbeit und Technik (Iat), Gelsenkirchen, l'Economic Ministry of North-Rhine Westphalia, il Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (Mwmt), Düsseldorf. L'autore ringrazia in modo particolare il Dr. Roland Döhrn e il Dr. Ullrich Heilemann (Rwi), Wolfgang Potratz (Iat), Alois Fischer e il Dr. Reinhold Eisold (Mwmt) per la loro preziosa collaborazione e per il lavoro di preparazione.

Il processo ha ricevuto una incredibile accelerazione in conseguenza dell'imprevista apertura dell'Est europeo alla democrazia parlamentare, all'economia di mercato, allo stato di diritto e all'integrazione economica internazionale. In questi paesi è in corso, o quanto meno sta per avere inizio, la rottura strutturale con la passata economia a pianificazione centralizzata la qual cosa pone ai paesi industriali occidentali tutta una serie di interrogativi in merito alla opportunità, ai modi, ai tempi e alle dimensioni dell'eventuale intervento a favore di questo compito storico. Ciò sta obbligando la Cee a formulare quanto prima una convincente concezione globale sul modo in cui intende coniugare il necessario compito di continuare l'opera di *approfondimento* dell'integrazione economica e politica nell'attuale quadro comunitario con il compito parimenti necessario di *allargare* la Comunità ad altri membri o di aiutare nuovi paesi ad integrarsi con il risultato di compiere ulteriori passi avanti senza per questo bloccare o diluire quanto è già stato realizzato.

Quindi, anche se le condizioni istituzionali ed economicamente costituzionali per sviluppare in Europa opportunità nuove non sono state ancora indicate e verificate, è chiaro che la spaccatura Est-Ovest troverà una soluzione anche a livello economico e ciò creerà elementi nuovi nella geografica economica dello sviluppo industriale e dell'ecologia dell'Europa in quanto continente.

2. I compiti per il futuro

L'andamento dello sviluppo economico dell'Europa negli anni '90 subirà la profonda influenza della rapidità e dell'efficacia del processo di trasformazione nei paesi dell'Est europeo da economie pianificate in economie di mercato. La «geografia della crescita» in Europa nel 2000 dipende quindi in larga misura da processi che sono appena agli inizi, che non hanno praticamente precedenti storici e che, in molte circostanze, si fondano anche su una trasformazione del «modo di pensare della gente»; in breve si tratta di processi destinati a durare a lungo e il cui esito non è prevedibile. Nelle considerazioni che seguono delineerò una serie di scenari diversi per evidenziare le possibili linee alternative di sviluppo.

L'aspetto istituzionale dell'integrazione dell'Europa centro-orientale nella economia mondiale va ritenuta una condizione esogena essenziale che influirà sullo sviluppo economico dell'Europa negli anni '90. Da un lato, è di vitale importanza creare una idonea piattaforma istituzionale in campo imprenditoriale: molti dei presupposti dell'attività microeconomica tra cui la certezza delle regole, la presenza di mercati organizzati e di infrastrutture, debbono vedere ancora la luce. Gli odier-

ni impianti ereditati dal vecchio sistema economico debbono trasformarsi in imprese nel senso occidentale della parola; debbono ancora essere pensate forme di cooperazione a livello nazionale (associazioni commerciali, camere di commercio, organismi negoziali in materia salariale e normativa) e a livello internazionale (partecipazione ad iniziative produttive congiunte). Dall'altro, c'è l'ulteriore interrogativo sul modo in cui i paesi dell'Europa centro-orientale potrebbero entrare a far parte delle organizzazioni internazionali e su quale ruolo dovrebbero svolgere tali organizzazioni in rapporto alla trasformazione delle loro economie.

In contrasto con questi fattori, le preesistenti strutture economiche dei paesi del Comecon hanno un ruolo molto più marginale in rapporto ai futuri scenari di sviluppo. Di fatto è lecito dubitare che queste strutture, sorte all'interno di un regime ad economia pianificata, arretrate sotto il profilo tecnico e commerciale, dotate di bassissima produttività e non aduse a misurarsi con l'economia internazionale, possano fornire informazioni estrapolabili e utili ad una valutazione delle prospettive future. Sotto questo profilo potrebbe essere più importante esaminare modelli precedenti di divisione del lavoro tra Europa orientale e centrale, quali quelli del periodo antecedente la seconda guerra mondiale. In altre parole, si ritiene che la discontinuità determinata dal radicale sovvertimento strutturale possa avere effetti maggiori e conseguenze di più vasta portata della ricucitura di una continuità geostrategica, economica e comunicazionale a seguito della composizione delle divisioni in Europa.

3. Concorrenza e cooperazione nel settore imprenditoriale

Oggi le economie occidentali si basano sulle imprese che operano in tutta una varietà di «reti» sovrapposte, alcune delle quali di natura regionale (ad esempio le camere di commercio), altre di carattere industriale (ad esempio le associazioni industriali come l'Associazione tedesca produttori di macchinari), altre ancora costituite in rapporto a problemi specifici (ad esempio interessi di gruppo nella sfera sociale, centri di addestramento intra-fabbrica ecc.). Queste reti possono essere inclusive dei rapporti di fornitura o di altri rapporti cooperativi (ad esempio le industrie carbonifere e le acciaierie o l'industria automobilistica) o di alleanze strategiche temporanee. Sono queste reti unitamente alla struttura organizzativa dei mercati aperti che garantiscono il corretto funzionamento delle imprese microeconomiche basate sulla divisione del lavoro. Le reti sono anche sostenute da corrispondenti attività a livello nazionale, europeo e mondiale. Garantiscono canali e piattaforme che consentono di organizzare la cooperazione e la comunicazione tra azien-

de e stato, tra rappresentanti sindacali e padronali e, infine, tra il settore imprenditoriale e la società nel suo complesso. Andando aldilà dei «meri» processi di mercato, rappresentano il «cocktail di razionalità» del pensiero strategico e comunicativo essenziale, da un lato, al conseguimento di benefici dalla divisione del lavoro e, dall'altro, al funzionamento delle regole e delle procedure della concorrenza.

Quali erano invece i modelli delle economie centralizzate del passato? In quel sistema gli impianti erano semplici «unità produttive»: invece di soddisfare la domanda del mercato si preoccupavano di raggiungere gli obiettivi fissati dal piano e non disponevano di alternative quanto a scelta dei fattori di produzione, reperimento dei finanziamenti o vendita dei prodotti (eseguivano contratti specifici con fornitori e utenti). La supremazia del piano non lasciava spazi ad una «strategia aziendale» autonoma e indipendente o ad una attività autenticamente imprenditoriale. Le imprese avevano esclusivamente la «responsabilità» di fornire alcuni prodotti finiti insieme ad altre imprese senza poter raddoppiare alcuna linea di prodotti. La «commercializzazione» era prevista dal piano e, di conseguenza, la direzione aveva solamente il compito di organizzare i fattori di produzione e di controllare il processo produttivo. I cambiamenti attualmente in corso in quasi tutta l'Europa centro-orientale a livello macroeconomico e imprenditoriale comportano pertanto:

- un passaggio a modelli nuovi di sviluppo; diversa importanza attribuita alle risorse umani e materiali, organizzazione decentrata della produzione e dei sistemi di distribuzione, privatizzazione dei processi aventi attinenza con le decisioni, la produzione, la distribuzione ecc.,
- passaggio ad un nuovo modello economico: il ruolo dominante del mercato, criteri di efficienza e prestazione diversi sul piano individuale e collettivo, introduzione di obiettivi di profitto fondati su stime dettagliate del costo microeconomico e dei ricavi, opportunità per gli imprenditori,
- la ristrutturazione geografica degli investimenti e dei centri economici e la revisione dei rapporti commerciali: sviluppo di nuove relazioni in materia di forniture e commercializzazione nel contesto del mercato mondiale dove le scelte sono libere ma vanno perseguite e debbono fondarsi non su ragioni politiche ma di efficienza.

Quindi il problema dell'economia della Germania orientale e, a maggior ragione, delle economie degli altri paesi dell'Europa centro-orientale non è semplicemente quello di un cambiamento equivalente, ad esempio, a quello dei paesi dell'Europa occidentale nell'immediato dopoguerra ma quello di ripartire da zero e di apprendere modelli di organizzazione e comportamento completamente nuovi. La «commer-

cializzazione», la privatizzazione e l'internazionalizzazione, l'abbattimento delle strutture dirigistiche e della rete dei vecchi funzionari, la sostituzione della pianificazione centralizzata con istituzioni completamente nuove sono compiti che vanno ben aldilà di quelli affrontati dall'Occidente dopo il 1945. Questi paesi debbono ripensare le strategie di politica economica, commerciale e industriale costruendo, al contempo, le idonee infrastrutture istituzionali, materiali e sociali. Tutto questo, ovviamente, avviene nel contesto di una economia internazionale ben sviluppata, funzionante e in grado, a differenza di quanto avvenne nell'immediato dopoguerra, di soddisfare qualunque esigenza e di far fronte alla domanda attraverso le importazioni. Si aggiunga a questo che le incertezze nell'Est europeo dei processi di trasformazione (ad esempio la riforma dei prezzi), che solo ora stanno cominciando ad accelerare il passo, influiranno sulla capacità di controllare un altro processo che si sta mettendo in moto contemporaneamente, cioè a dire la differenziazione dei diversi strati sociali che non potrà che farsi più marcata e che potrebbe minacciare la stabilità politica, economica e sociale di questi paesi portando ad una instabilità migratoria di massa.

Il problema quindi è che in tutti i casi entrambi gli aspetti vanno pensati e risolti insieme: passare da una economia di «approvvigionamento di beni materiali» ad una economia concorrenziale comporta l'essenziale necessità di costruire strutture sociali e produttive fondate sulla divisione del lavoro (per incrementare la produttività) e di sviluppare modalità e sistemi informativi adeguatamente differenziati in rapporto alla funzione decisionale (per una più efficace capacità di iniziativa). Il mercato e la concorrenza sono in tal senso condizioni oltre che necessarie anche sufficienti? Quale parte può o deve svolgere lo stato in questo processo? Come e in quali circostanze i processi possono essere appoggiati da reti e dalla cooperazione interna e internazionale?

La crescita delle economie occidentali non è assolutamente mera conseguenza della libera concorrenza basata sulla proprietà privata delle imprese con l'elemento di una autoregolamentazione del potere in materia di vincoli: la reale concorrenza è regolata da misure politiche monetarie, commerciali, industriali e formative. Con questo si intende dire che, in assenza di un ruolo statale nella divisione del lavoro in seno alla società, il mondo delle imprese, i datori di lavoro e i lavoratori dovrebbero farsi carico di una ulteriore responsabilità che non potrebbe che rendere ancora più complessa e incerta la situazione. Non bisogna quindi chiedersi «se» lo stato debba intervenire ma «come» l'attuale apparato statale largamente compromesso e inefficiente possa essere riformato e ristrutturato in tempi brevi per consentirgli di assumere il suo ruolo insostituibile nel processo di riconversione.

In realtà le reti nascono nelle situazioni in cui solo un comportamento di cooperazione può garantire vantaggi. I vantaggi nel caso dei paesi dell'Europa centro-orientale si manifesterebbero sotto forma di una minore incertezza derivante dal flusso organizzato delle informazioni, dalla diffusione delle conoscenze tecniche e organizzative e sotto forma di una congiunta organizzazione di compiti quali la formazione e la qualificazione del personale, il trasporto, la commercializzazione, la ricerca e lo sviluppo, la consultazione ecc. Sono tutti campi finora caratterizzati da difficoltà quali una palese carenza di dirigenti e personale qualificato nonché di adeguate infrastrutture. Non dimeno, pur rimanendo scarsi «beni» come questi, la mancanza di cooperazione avrebbe l'effetto macroeconomico di ritardare il ritmo dello sviluppo e, in ultima analisi, di ridurre il generale benessere.

Muovendo da questa realtà, un elemento di importanza nodale ai fini dello sviluppo dei processi di mercato è rappresentato dall'informazione e dall'organizzazione del suo flusso. Con questo non si vuol dire che queste reti non esistevano nelle vecchie economie a pianificazione centralizzata. Di fatto erano sorte reti informali per compensare le inadeguatezze del sistema, segnatamente «reti di approvvigionamento» ma le altre funzioni di mercato erano rimaste poco sviluppate o gestite amministrativamente. Con l'aiuto di tali reti è stato possibile in Polonia, e ancor più in Ungheria, l'emergere di «economie secondarie» parallelamente all'economia ufficiale a pianificazione centralizzata. L'inefficienza del sistema ha fatto anche nascere una «economia di mercato» non ufficiale sia pure limitata in larga misura al settore della distribuzione e non già a quello della produzione. Ciò ha permesso, al contempo, la formazione di una elite commerciale o manageriale autonoma rispetto allo stato o al partito, i cui esponenti possono oggi mettere la loro esperienza al servizio della concorrenza e della cooperazione. Questi paesi partono quindi con un vantaggio rispetto, ad esempio, alla ex Germania orientale o alla Cecoslovacchia.

Un'altra ragione dell'importanza delle reti di cooperazione in questa situazione va individuata nel fatto che facilitano lo scambio di esperienze e quindi riducono i costi susseguenti ad eventuali errori. Infine, non è soltanto questione di affiancare la concorrenza alla cooperazione ma di far nascere nuovi modelli collettivi di azione e comportamento che abbiano lo scopo di permettere il conseguimento di obiettivi individuali.

Incanalare le informazioni tecniche e le conoscenze tecniche è un compito relativamente semplice in quanto i tecnici parlano la stessa lingua in tutto il mondo. Tuttavia, proprio in quanto il passaggio da una economia pianificata ad una economia concorrenziale comporta non solo un mutamento delle premesse strategiche ma anche una completa

trasformazione del sistema - che vuol dire anche cambiamento di lingua - si avverte la profonda esigenza di un sapere manageriale e organizzativo che può essere diffuso o comunicato solamente in misura limitata con l'aiuto di una qualsivoglia «programma». È necessario pertanto un trasferimento del personale, non solo per ragioni personali e ideali ma anche per ragioni istituzionali e professionalmente organizzate. Ciò comporta ovviamente da parte dei paesi dell'Europa occidentali la formulazione di forme nuove di cooperazione internazionale sotto i loro auspici.

4. Integrazione nelle organizzazioni internazionali

Ai fini pratici, l'apertura dei paesi dell'Est europeo e l'avvio di un passaggio ad una economia di mercato hanno cancellato le ragioni che sono alla base della loro adesione al Comecon. Contrariamente alla Cee caratterizzata da una concezione di integrazione economica basata sul diritto comunitario, il Comecon si era sempre ritenuto un gruppo di stati sovrani legati da accordi bilaterali e multilaterali ma senza organizzazioni o leggi sovranazionali né organismi amministrativi dotati di significativi poteri autonomi. Compito essenziale del Comecon era quello di garantire il coordinamento transfrontaliero dei piani economici con l'Unione Sovietica che, da una posizione centrale e monolitica, determinava in larga misura i principali obiettivi e decideva i relativi tempi di attuazione! La filosofia sottesa non era tanto quella della divisione del lavoro quanto quella della specializzazione. Intere categorie di prodotti venivano assegnate a determinati paesi del Comecon sulla base di un criterio di specializzazione con la conseguenza di soffocare la concorrenza accantonando le esigenze di progresso tecnico derivanti dall'apertura delle frontiere relativamente alla fornitura dei beni. Tanto l'accelerata arretratezza in tutti i settori della tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni che la crescente efficacia delle politiche di embargo dell'Occidente testimoniano il medesimo fenomeno: la mancanza di dinamica e progresso nel sistema, la stagnazione e la natura prevalentemente statica delle economie nazionali e della cooperazione dirigistica in ambito Comecon. In condizioni di mercato il Comecon non aveva né le istituzioni né gli strumenti con cui perseguire una maggiore integrazione dei suoi membri o promuovere l'innovazione tecnica e commerciale. Quali sono ora le alternative per i paesi dell'Est europeo?

La prima possibilità è che il Comecon, ristrutturato e rivitalizzato sulla base dei criteri di una economia di mercato, diventi il terzo polo economico europeo accanto alla Cee e all'Efta. Tuttavia le probabilità di

realizzare questa alternativa sembrano già tramontate se si considera che il Comecon non è riuscito a creare alcun fondamento comune per i futuri scambi commerciali tra membri in occasione della sessione plenaria di Sofia del giugno 1990 né a delineare una piattaforma nuova per la cooperazione multilaterale (come per esempio, un rifacimento della efficiente European Payments Union all'interno della Oece o l'organizzazione del Piano Marshall tra il 1948 e il 1958, al fine di compensare la scarsità di valuta pesante con una pulizia ed un credito multilaterale, la fondazione dei fondi di riserva, della quale la CE, o la Federazione internazionale di *marketing*, o entrambi, avrebbero potuto far parte). Da allora numerosi paesi hanno denunciato gli accordi bilaterali conclusi in sede Comecon. Questa strategia inoltre non sarebbe particolarmente consigliabile sotto il profilo dello sviluppo in quanto spingerebbe i paesi dell'Europa orientale alla periferia dello spazio economico europeo indebolendo la trasmissione di stimoli economici dal cuore dell'Europa industrializzata.

Pertanto per molti paesi del Comecon l'ingresso al più presto possibile nella Comunità europea rappresenta una alternativa allettante e ne fanno fede i negoziati in corso tra Cee e Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia in vista di una loro accettazione come paesi associati. Tuttavia questa impostazione dimentica spesso di valutare appieno il fatto che la Cee sta attualmente tentando di andare aldilà dell'unione economica, non ancora completa e consistente in una unione doganale e in un unico mercato interno, per arrivare anche ad una unione monetaria e politica. C'è quindi da chiedersi se è auspicabile che i paesi dell'Est europeo nella loro attuale condizione di transizione, facciano bene a perseguire nei prossimi anni l'obiettivo di una piena adesione alla Cee. Dovrebbero, come conseguenza, abbandonare le autonome politiche economiche e monetarie con il risultato, ad esempio, di non poter utilizzare il tasso di cambio come strumento di aggiustamento e di delegare alla Comunità determinati poteri di natura politica, magari ancor prima di un reale consolidamento della democrazia. Si aggiunga a questo che gli effetti delle politiche agricole e strutturali europee unitamente alla liberalizzazione dei mercati nel settore industriale e in quello dei servizi, sono incalcolabili la qual cosa non esclude il pericolo di un perdurare tanto della stagnazione quanto dell'arretratezza anche in caso di massicci aiuti finanziari.

Quindi anche se non vi sono alternative rispetto all'avvicinamento alla Cee, tale obiettivo va perseguito con cautela e realizzato in più fasi. (È interessante osservare che l'adesione all'Efta non è ritenuta una valida alternativa). Per altro l'atteggiamento di apertura della Comunità, non solo in linea di principio, è presupposto necessario per il buon

esito del processo di riforma in Europa orientale. Nella fase attuale caratterizzata dal forte impegno della Cee in vista del completamento del Mercato interno, della creazione dell'unione economica e monetaria e dei progressi sulla strada dell'unione politica, la Comunità non è probabilmente pronta ad una piena cooperazione con i paesi dell'Europa orientale. Eppure tale cooperazione appare assolutamente essenziale e, se si vuole che sia utile, va anche legata ai diversi bisogni e alle dissimili condizioni economiche e politiche dei paesi dell'Est europeo. L'integrazione deve aver luogo con «velocità» diverse: è infatti probabile che nel caso della Polonia, della Cecoslovacchia e dell'Ungheria possa essere più rapida che non nel caso della Romania, della Bulgaria e dell'Urss.

5. Disamina delle economie dell'Est europeo

I paesi dell'Europa centro-orientale hanno un pesante fardello ereditato dal passato. Per secoli il destino di molti di questi paesi è stato determinato dal susseguirsi delle potenze straniere. Non può quindi sorprendere che regioni non indifferenti di questi paesi abbiano svolto un ruolo assolutamente marginale nella divisione internazionale del lavoro e che l'industrializzazione sia spesso intervenuta relativamente tardi con la produzione primaria in posizione dominante come accade ancora oggi. C'è poi l'ulteriore problema secondo cui l'attuale processo di ristrutturazione è per molti paesi almeno la quarta trasformazione radicale subita negli ultimi 70 anni. La prima fondamentale trasformazione ebbe luogo subito dopo la prima guerra mondiale, epoca in cui alcuni paesi conquistarono l'indipendenza (Cecoslovacchia, Polonia ed anche Ungheria) mentre altri subirono un radicale cambiamento del sistema politico (in particolare l'Urss con il varo nel 1928 dell'economia stalinista a pianificazione centralizzata). Una seconda importante trasformazione accompagnò i preparativi alla guerra, la guerra e le diverse fasi di occupazione dei paesi. La terza fase è quella seguente alla seconda guerra mondiale con la trasformazione dei sistemi politici e la successiva associazione tramite il Comecon. Le riforme attualmente in fase di decollo in vista di una transizione da una economia a pianificazione centralizzata ad una economia di mercato, rappresentano un'altra profonda trasformazione per i sistemi sociali di questi paesi.

Nel periodo tra le due guerre gli attuali paesi del Comecon erano molto meno integrati nella divisione internazionale del lavoro rispetto ai paesi dell'Europa occidentale (v. Tabella 1). Il commercio estero era condotto prevalentemente con i paesi industrializzati dell'Europa centrale, segnatamente il Reich tedesco, anche se in questa sede non è

Tab. 1 - Volume e direzione dell'interscambio commerciale tra i paesi dell'Europa orientale (1927)

	<i>Esp.</i> <i>pro capite</i> <i>(in marchi)</i>	<i>% verso</i> <i>il Reich</i>	<i>Imp.</i> <i>pro capite</i> <i>(in marchi)</i>	<i>% del</i> <i>Reich</i>
Bulgaria	36	23,1	43	21,0
Estonia	106	29,8	97	26,4
Jugoslavia	36	10,6	41	12,3
Lettonia	96	26,4	108	40,6
Lituania	45	51,6	49	53,1
Polonia (Danzica incl.)	39	32,0	45	25,5
Romania	55	25,3	49	19,0
Russia (Urss)	12	26,4	12	28,3
Cecoslovacchia	174	24,1	155	20,9
Ungheria	69	13,3	99	17,8
Per raffronto:				
Belgio/Luss.	381	16,9	416	12,4
Reich tedesco	171	—	225	—
Francia	222	11,9	214	7,9
Regno Unito	319	8,3	495	5,3
Italia	83	14,3	109	9,7
Austria	181	18,5	274	17,0

Fonte: Relazione statistica annuale del Reich, 1929

possibile stabilire in che misura ciò fosse da attribuire alle condizioni di politica commerciale dell'epoca. Al contrario i flussi commerciali all'interno di questo gruppo di paesi erano modestissimi, caratteristica questa tipica delle regioni periferiche. Gli unici legami commerciali leggermente più stretti si stabilirono tra gli attuali paesi dell'ex Impero Asburgico, e la sola Cecoslovacchia, che aveva conosciuto una industrializzazione relativamente precoce in Boemia e Moravia, partecipava in misura abbastanza rilevante al commercio mondiale. In generale la tendenza dominante era quella dell'esportazione di prodotti agricoli e materie prime e dell'importazione di beni strumentali e beni di consumo.

La sola zona che all'epoca presentava caratteristiche diverse era il territorio dell'ex Repubblica democratica tedesca e, in qualche misura, i distretti occidentali della Polonia che, avendo fatto parte del territorio tedesco, erano pienamente integrati nella divisione del lavoro della

Germania. Nel corso degli anni erano andati emergendo all'interno del Reich tedesco alcuni modelli di specializzazione regionale che possono fornire qualche utile indicazione in rapporto ai possibili ulteriori sviluppi dell'attuale situazione. La Sassonia era all'epoca uno dei centri delle industrie metalmeccaniche e di beni di consumo mentre le industrie pesanti erano prevalentemente concentrate nel bacino della Ruhr e nell'Alta Slesia settentrionale. Pertanto i prodotti primari, quali il ferro e l'acciaio, venivano esportati e spediti a Est specialmente dalla Renania settentrionale e dalla Vestfalia.

Dopo il 1945 l'obiettivo dichiarato dei governi comunisti dell'Est europeo era il conseguimento del massimo grado possibile di autosufficienza. Fu pertanto perseguita una decisa politica di industrializzazione che in una prima fase privilegiava il sistema dei trasporti e l'industria pesante (prevalentemente la siderurgia e il settore metalmeccanico). Tuttavia dal momento che sovente i singoli paesi affrontavano il processo di industrializzazione senza tenere nella dovuta considerazione né l'aspetto delle risorse di materie prime né quello delle strutture, ne seguì uno sviluppo economico incapace di utilizzare in maniera efficiente i massicci investimenti. Di conseguenza i paesi iniziarono a perseguire l'obiettivo di una crescente specializzazione produttiva e di un miglior coordinamento dei piani economici tra i paesi del Comecon.

Un esempio tipico del modello di industrializzazione dei paesi del Comecon è rappresentato dallo sviluppo dell'industria siderurgica nella Rdt. Come ho già detto, le zone che occupavano una posizione relativamente centrale nel Reich ricevevano dalla Ruhr la maggior parte dell'acciaio. Nel settore dell'acciaio la capacità produttiva nel territorio della Rdt era limitata e la quantità lavorata largamente determinata dall'ammontare di rottami disponibile sul luogo. Una volta interrotte le tradizionali fonti di approvvigionamento, specialmente in conseguenza di una ventilata crisi di disponibilità sui mercati mondiali dell'acciaio, la Rdt compì un grosso sforzo per dare vita ad una autonoma industria siderurgica affidandosi prevalentemente all'importazione di minerali e rottami metallici dall'Urss. In seguito all'unificazione della Germania queste acciaierie sono alle prese con gravissimi problemi non solo per il livello tecnico della produzione ma anche per la mancanza di competitività dovuta alla loro localizzazione.

In generale, come è logico aspettarsi nel caso di economie a pianificazione centralizzata, lo sviluppo di questi paesi ha fortemente privilegiato il settore industriale. Dal momento che materie prime e fattori di produzione venivano equamente distribuiti, gli impianti non dovevano preoccuparsi di organizzare la vendita dei prodotti né di finanziare l'attività. Pertanto in questi paesi sono pressoché assenti servizi di questo tipo a

favore dell'industria. Non si può nemmeno negare che i processi industriali, in modo particolare nell'industria pesante con l'ovvia divisione dei compiti produttivi e nel settore dell'allevamento e della produzione agricola su larga scala, siano più adatti alle caratteristiche di una economia a pianificazione centralizzata rispetto ai servizi - tecnici, commerciali o professionali - che generano un prodotto di difficile quantificazione o alle industrie di beni di consumo o di beni strumentali considerato il ruolo assai più importante degli aspetti qualitativi.

Se si assume come misura la ripartizione degli addetti ai vari settori dell'economia, appare evidente che oggi i campi dominanti nei paesi del Comecon sono l'agricoltura (con poco meno del 20%) e l'industria manifatturiera (con il 35% circa) mentre un contributo relativamente elevato all'economia è garantito dall'edilizia (v. Tabella 2). Nei paesi industriali occidentali in una fase analoga di sviluppo, gli addetti all'agricoltura e all'industria manifatturiera si collocano su livelli percentuali inferiori di una decina di punti mentre maggiore è il numero di addetti

Tab. 2 - Struttura economica dei paesi europei del Comecon (1986, in %)

	<i>Agric.</i>	<i>Totale</i>	<i>Ind. min. e energia</i>	<i>Ind. manifatt.</i>	<i>Edilizia</i>	<i>Servizi</i>
<i>% della produzione netta</i>						
Romania	—	—	—	—	—	—
Bulgaria	15	62	—	—	10	14
Urss	21	44	—	—	12	23
Ungheria	13	38	—	—	11	23
Polonia	15	47	—	—	12	22
Cecoslov.	8	61	—	—	11	20
Rdt	13	66	—	—	8	18
<i>% degli addetti occupati</i>						
Romania	29	37	—	—	7	27
Bulgaria	21	34	—	—	9	35
Urss	19	29	—	—	9	43
Ungheria	22	31	—	—	7	40
Polonia	29	29	4	24	8	31
Cecoslov.	14	37	3	34	8	41
Rdt	4	45	—	—	7	44

Sulla base di dati forniti dalle Nazioni Unite e dall'Ufficio internazionale del lavoro (Ilo)

nei servizi. Inoltre non è difficile prevedere chiare differenze tra il settore dei servizi dell'Est europeo e quello dei paesi occidentali. Un aspetto che salta particolarmente all'occhio è l'assenza di istituzioni finanziarie e di altri servizi aziendali. Una prima indicazione, per quanto debole, in tal senso è data dai modelli occupazionali dei paesi dell'Europa orientale e sud-orientale: solo il 20-25% degli addetti ai servizi opera nel settore della vendita all'ingrosso o al dettaglio, nel settore bancario o in quello assicurativo o comunque in servizi collegati alle attività delle imprese. Nei paesi industriali occidentali questa percentuale è del 40-45%.

In questi dati si riflettono le carenze della tecnologia dell'informazione e del settore delle telecomunicazioni vitali ormai in qualsivoglia tipo di processo economico. Al più tardi nel 1973 le economie dell'Est europeo hanno completamente perso di vista questa forma di innovazione e da qui deriverebbe, secondo taluni studiosi, il quinto cosiddetto ciclo Kondratev che si va profilando. Stante la distribuzione uniforme dei centri di progresso e produttivi, Europa occidentale esclusa, l'ordine del giorno è l'adattamento invece della creatività. Tuttavia la produzione scientifica di beni e servizi non può essere legata per sempre ad alcuna località o regione.

Da queste considerazioni emerge l'interrogativo in merito alla utilità delle passate tendenze ai fini di una previsione sulle forme future di divisione del lavoro. A questo interrogativo non è possibile dare una risposta certa. Per quanto attiene ai rapporti economici tra regioni, e più specificamente all'orientamento dell'interscambio commerciale tra Est e Ovest, i modelli degli anni passati forniscono indubitabilmente una qualche indicazione per il futuro. Tuttavia se si passa a beni specifici oggetto in passato di commerci Est-Ovest, gli ammaestramenti del passato diventano molto meno chiari in quanto 60 anni di separazione hanno determinato non solo trasformazioni del quadro globale istituzionale ma anche della suddivisione dei mercati mondiali. Nel campo della produzione agricola, ad esempio, che è stata la principale fonte di esportazioni dei paesi dell'Europa orientale nel periodo tra le due guerre, i paesi terzi debbono fare oggi i conti con le non indifferenti restrizioni commerciali della Cee. Nel caso di numerosi beni di consumo, tessuti compresi ad esempio, i paesi in via di sviluppo e di recente industrializzazione sono concorrenti temibili su questi mercati rispetto a quella che poteva essere la situazione negli anni '20 e '30. Resta aperto anche un altro interrogativo, cioè a dire se l'Est avrà il *know-how* scientifico e tecnologico per contribuire ad una economia dell'informazione in continua e sempre più rapida trasformazione. Certo è che, stante la generale situazione di arretratezza in questi campi, le iniziative dovranno essere

particolarmente incisive e decise. Lo slancio potrebbe ovviamente tradursi in innovazioni commercializzabili: sembra che in questi settori abbiano un ruolo guida Bulgaria, stati Baltici ed ex Rdt. Quindi in questi come in altri campi, i paesi dell'Est europeo dovranno aprirsi un varco su mercati già saldamente presidiati.

6. La situazione ambientale nell'Europa centro-orientale

Al momento ci si lamenta molto dello stato critico dell'ambiente in Europa orientale e lo si considera anche un ostacolo alla crescita della regione. Va fatta, tuttavia, una chiara distinzione tra il problema dei pregressivi danni ambientali che necessitano interventi di risanamento e quello delle emissioni dovute alle attività produttive tuttora in corso. Inoltre il risanamento delle vecchie aree inquinate non si risolve con la soluzione di un problema ambientale in quanto iniziative più decise in questo campo hanno anche lo scopo di creare condizioni favorevoli per investimenti da parte delle imprese. Quindi a meno di risolvere in qualche modo questo problema (in un quadro di privatizzazione lo stato accetterà di accollarsi al 100% i costi di questa opera?), le possibilità di crescita in Europa orientale risulteranno considerevolmente inferiori.

Diversa è la situazione delle attuali emissioni. In questo caso vanno evidenziati tre diversi aspetti del problema. In primo luogo appare ovvio che l'ambiente non è stato tenuto in alcuna considerazione dai piani economici, il che vuol dire che gli obiettivi di produzione venivano fissati senza pensare ai danni che ne potevano risultare. Solo di recente e in maniera assolutamente non sistematica, i problemi ambientali hanno cominciato a godere di una qualche attenzione e ad essere inseriti gradualmente nel discorso economico. In secondo luogo la struttura produttiva nella maggior parte dei paesi dell'Est europeo, con l'inclusione di una larga percentuale dell'industria che è per lo più industria pesante e di base, incide sull'ambiente in misura superiore alla media. In terzo luogo i problemi ambientali sono stati ulteriormente aggravati da una tecnologia superata, dall'invecchiamento delle strutture produttive e dal desiderio di autosufficienza.

Un eccellente esempio di quest'ultimo problema è fornito dalle centrali elettriche della Rdt per lo più alimentate a lignite, la sola fonte energetica disponibile nel paese in quantità abbondanti. Tuttavia la lignite della Germania orientale ha, tra l'altro, un elevatissimo contenuto di zolfo e quindi arreca gravi danni all'ambiente, danni contenibili in misura considerevole passando ad altri fonti energetiche primarie. Il problema è aggravato dal fatto che sono state investite notevoli risorse

finanziarie per sviluppare processi di purificazione della lignite, per renderla utilizzabile anche come coke per altiforni.

Come dimostra il succitato esempio, buona parte degli attuali problemi ambientali potrebbero essere risolti qualora gli ex paesi del Comecon iniziassero ad utilizzare le possibilità offerte dalla divisione internazionale del lavoro, modernizzassero le industrie e chiudessero gli impianti più vecchi. Il problema ambientale è spesso anche un problema tecnologico e, di conseguenza, finanziario. Stanti i miglioramenti che in ogni caso dovrebbero derivare dalla modernizzazione dell'economia e tenendo presente la scarsità delle risorse finanziarie che vanno ripartite tra molte iniziative necessarie, v'è ragione di dubitare che possa essere ritenuta prioritaria l'esigenza di investire in tecnologie di tutela dell'ambiente, almeno in confronto ai criteri dei paesi occidentali. Ciò è ancor più vero nel caso delle tecnologie produttive integrate che si avvalgono delle ultime tecniche per dar vita a processi produttivi a bassa emissione in grado di attrarre nuovi investimenti sotto forma di stabilimenti e attrezzature allo scopo di tradurre in pratica i più moderni criteri di competitività ed efficienza ecologica.

7. Possibili scenari di sviluppo dell'economia della Germania unificata

Gli avvenimenti tedeschi offrono a tutta l'Europa importanti stimoli ed esperienze, sia rispetto alle conseguenze positive (abolizione delle frontiere e dell'economia a pianificazione centralizzata, espansione della Cee fino all'Oder) che a quelle negative (un pronunciato divario in termini di prosperità pure in assenza di frontiere). Un'altra ragione per esaminare più da vicino le conseguenze economiche dell'unificazione della Germania nel contesto della Cee, va individuata nel fatto che qualsivoglia apertura a est dell'Europa comporta un elevato livello di attenzione, cooperazione e appoggio della comunità economica dell'Europa occidentale nei confronti dei paesi dell'Europa centro-orientale, Unione Sovietica compresa. Ora che sono aperte le frontiere non solo è diventato più facile viaggiare liberamente ma è anche possibile la migrazione a Ovest o a Nord di intere fasce di popolazione. Tali migrazioni di massa diverranno inevitabili a meno di soddisfare la giustificata aspirazione dei popoli dell'Europa centro-orientale ad un miglioramento delle condizioni di vita. Le migrazioni inoltre potrebbero spostare l'equilibrio della dinamica economica ancor più a favore dell'Europa occidentale proprio per il fatto di abbandonare intere regioni all'isolamento e al sottosviluppo.

Tuttavia per quanto concerne l'Europa nel suo complesso o, in

particolare, l'Europa orientale, va tenuto presente che non sarà possibile assumere a paradigma l'esperienza della Germania. In primo luogo l'unità linguistica e culturale del nuovo paese renderanno più agevole, rispetto ad altre realtà, l'inserimento dell'ex Rdt nello spazio economico dell'Europa occidentale. In secondo luogo la piena unione politica comporta la volontà e, di fatto, il dovere costituzionale di investire grosse somme di denaro nella trasformazione delle strutture sociali ed economiche dell'ex territorio della Germania orientale. In terzo luogo l'unificazione della Germania ha avuto come conseguenza l'automatica espansione al territorio dell'ex Rdt delle principali istituzioni e dei legami internazionali della Germania occidentale (in modo particolare quelli relativi alla Cee) con il risultato di una rapida eliminazione dei vari impedimenti centrali alla trasformazione dell'economia pianificata.

Il fatto che sia difficile delineare le prospettive economiche di Berlino e dei cinque Länder che costituivano la Rdt, si deve semplicemente alla mancanza di dati affidabili (differiscono metodi e fonti degli statistici e non mancano le statistiche crete ad arte). Un altro fattore è che gli esperti formati per operare in una economia di mercato spesso comprendono assai poco la terminologia e le categorie di intervento caratteristiche di una economia pianificata e di una struttura sociale a forte controllo statale. Durante il processo di unificazione queste difficoltà si sono andate manifestando in particolare sotto forma di divergenti interpretazioni in materia di produttività del lavoro, denaro, struttura aziendale, capacità decisionale individuale e responsabilità personale.

Negli ultimi 12 mesi la produttività del lavoro nel territorio della Rdt è stata valutata più realisticamente. Mentre alla fine del 1989 si riteneva che la produttività superasse il 60% dei livelli della Germania Federale, oggi si è giunti alla conclusione che tocca una percentuale approssimativa del 33%. Questo aggiustamento non si può attribuire esclusivamente al fatto che sono disponibili dati più precisi ma ad una diversa valutazione di convinzioni determinate dall'aver applicato concetti, strutture e logiche da economia di mercato ad un sistema economico completamente diverso. Per dirla in altro modo, era inconcepibile che il livello di produttività potesse essere così basso nel paese industriale più sviluppato del Comecon, la Rdt. Quando furono effettuate le prime valutazioni non si tenne conto del ruolo marginale svolto dai parametri della produttività in una economia pianificata.

Un'ulteriore ragione del grossolano errore di valutazione della situazione economica dei paesi dell'Europa centro-orientale, va individuata nel fatto che i livelli tecnici ed economici in tutta l'area del Comecon, compresa l'ex Rdt, erano più bassi dei corrispondenti livelli mondiali e avevano fatto registrare una significativa e crescente caduta nel periodo

successivo al 1974 contrassegnato da un inasprimento della concorrenza sui mercati mondiali. Di conseguenza il prodotto economico dei paesi del Comecon non era più paragonabile con quello che era il concetto di prodotto sul mercato mondiale. Tra le indicazioni in tal senso basti ricordare che i paesi del Comecon hanno continuato ad offrire prodotti a prezzi competitivi rispetto a quelli delle economie di mercato ma senza coprire nemmeno i costi di produzione e quindi al solo scopo di procurarsi valuta pregiata e di tentare di colmare il divario tecnologico.

Le conoscenze economiche e politiche in Germania Federale e in Europa occidentale si fondano sull'esperienza di avvenimenti e discussioni succedutisi nell'ambito di economie di mercato strutturalmente consolidate e a radicamento democratico con sistemi di previdenza sociale e in un quadro in cui le continue trasformazioni hanno caratteri marginali. Di conseguenza i modelli di decisione politica e le esperienze acquisite applicati in questo campo, non garantiscono una solida piattaforma da cui muovere per risolvere i problemi dell'Europa orientale. Per arrivare ad un giudizio più realistico e più adeguato ai problemi sul tappeto, della situazione delle economie pianificate è importante una valutazione della nostra condizione in termini economici, è importante capire cosa intendiamo esattamente con il linguaggio che usiamo e di quali strumenti politici disponiamo. Altrimenti qualunque tentativo di applicare sistemi di spiegazione analitica alle particolari situazioni che esistevano, e che in molti casi esistono ancora, nell'ex Rdt, non può non avere grossi margini di errore.

Queste incertezze si riflettono a livello microeconomico nel comportamento delle singole imprese (specialmente in materia di investimenti) che è di norma determinato da valutazioni economiche ricavate in base ad una qualche forma di contatto diretto con la regione interessata. Attribuire, come si è ripetutamente fatto in pubblico, alla situazione di incertezza riguardo alla proprietà, la scarsa propensione agli investimenti da parte del settore privato, vuol dire fornire solamente metà del quadro. Quanto meno nel campo delle attività di scambio commerciale, le questioni attinenti al diritto di proprietà stanno causando problemi irrilevanti. Evidentemente la situazione economica della Rdt, e degli altri paesi del Comecon, fa sì che le imprese - almeno dal di fuori - preferiscano operare come venditori e acquirenti piuttosto che come investitori in nuove strutture produttive.

I palesi errori analitici di valutazione sullo stato e il processo di trasformazione in corso dell'economia dell'Europa orientale, sono un fattore di generale confusione o di confusione linguistica sulla scena politica ed economica. Nodo cruciale della futura traiettoria di crescita di Berlino e dei cinque nuovi Länder, è la capacità dei responsabili

politici di ravvisare in tempi sufficientemente brevi la natura speciale della situazione che si trovano a dover affrontare proprio in quanto debbono convincersi che è necessario con adeguate misure politiche gettare i semi dell'economia di mercato e dei processi di mercato e che, al contrario, non possono presumere che una sorta di «Big Bang» economico-liberista crei, praticamente d'incanto, le necessarie strutture imprenditoriali in una situazione in cui non esisteva nulla, con l'eccezione forse degli scambi commerciali e di parti del settore dei servizi.

8. Due ideali scenari di sviluppo

Alla luce dello sfondo analitico che sono andato delineando, è probabilmente utile individuare in primo luogo due indirizzi ideali di sviluppo e discutere le condizioni in presenza delle quali questi scenari potrebbero verificarsi.

- La prima, più ottimistica alternativa è quella di un lineare, ininterrotto boom economico a partire dal livello relativamente basso antecedente la rottura strutturale: l'inserimento di questo sterminato campo di potenziale attività economica determina elevati tassi di crescita nella Repubblica Federale allargata che, a sua volta, avrebbe un potente effetto trainante su tutta l'Europa occidentale e sull'economia mondiale.

- Il secondo scenario ha un andamento molto più ciclico in cui si alternano periodi di forte espansione in conseguenza di improvvise concentrazioni della domanda, praticamente imprevedibili, da un settore all'altro, e periodi di grave recessione. Ne consegue uno sviluppo economico ad andamenti ciclici. Questo scenario è accompagnato da fasi in cui scompare il capitale produttivo con conseguenti problemi di politica economica, fiscale e monetaria.

Per imboccare la prima strada caratterizzata da una crescita ordinata e sostenuta, è indispensabile per gli operatori economici poter contare su alcuni dati economici e strutturali di base. Questi presupposti fondamentali non solo includono un corretto funzionamento del sistema istituzionale dell'economia di mercato (piena informazione di tutti gli operatori, formazione o accertamento sul mercato di tutti i prezzi e i costi, parità di condizioni concorrenziali per tutti ecc.) ma anche diverse condizioni operative tali da incoraggiare la crescita o, quanto meno, da scongiurare il collasso della circolazione economica mediante iniziative drastiche per stabilizzare i redditi disponibili e la capacità degli organi pubblici di assolvere alle rispettive funzioni. In quest'ultimo caso è particolarmente importante stabilire un collegamento tra investimenti e incremento della

produttività in modo che tale incremento non sia inferiore alla crescita salariale. In questo caso i profitti sarebbero superiori alle aspettative col risultato di un ulteriore aumento degli investimenti. È un processo questo che funziona in maniera soddisfacente fin tanto che l'innovazione tecnica consente il conseguimento di grossi balzi di produttività (come accaduto nella Rft negli anni '50).

Sotto il profilo strutturale i fattori nodali per una ininterrotta fase espansiva dell'economia, sono rappresentati da condizioni economiche e di mercato favorevoli alla crescita nei seguenti campi: struttura industriale e aziendale, infrastrutture pubbliche e private nel settore manifatturiero e dei servizi, poteri amministrativi in grado di prendere decisioni e strutture del mercato del lavoro adeguate alla domanda. Per evitare che abbiano effetti frenanti sulla «crescita economica ordinata», queste aree strutturali debbono essere anche strettamente interconnesse oltre che complementari e strutturalmente armonizzate.

Alcune voci del mondo imprenditoriale (ad esempio l'Istituto Commerciale Tedesco, Idw, di Colonia) già nella primavera del 1990 parlavano euforicamente di tassi di crescita fino al 10% annuo per i prossimi dieci anni nei nuovi Länder, equivalenti ad incrementi di produttività di almeno 50 punti percentuali fino a toccare nel 2000 un livello di produttività pari all'80% circa di quello dell'ex Repubblica Federale. È sintomatico che questo modo di porre le cose si limita a proiettare stime di crescita diverse per le due zone economiche della Germania sulla base di punti di partenza diversi, senza prendere in considerazione le specifiche differenze storiche e strutturali o la profonda, prevedibile interconnessione tra settori delle due zone.

Di fatto nessuno dei presupposti che ho elencato in funzione del verificarsi dell'alternativa ottimistica, esiste nella realtà. La prognosi sulla crescita dei nuovi Länder muta completamente se solo pensiamo, ad esempio, alle tensioni che verosimilmente emergeranno in relazione al rastrellamento nei prossimi cinque anni dei capitali necessari (per non parlare dei tempi tecnici per spendere le somme stanziare). Pur limitandoci ai settori dell'approvvigionamento energetico, della modernizzazione delle imprese, della costruzione di nuove case e delle infrastrutture pubbliche, il fabbisogno stimato è di 1.000 miliardi di marchi o, se si preferisce, di 100 miliardi di marchi all'anno, a prezzi e saggi di interesse correnti, per i prossimi dieci anni. Questa realtà è aggravata dal virtuale crollo delle relazioni commerciali con l'area del Comecon e dalla mancanza di prospettive di uno sviluppo magari ridotto ma stabile in quanto l'integrazione nell'economia internazionale apre molte alternative a chi è forte e ne chiude altrettante a chi è debole. E il sistema delle imprese in Germania orientale è sostanzialmente debole.

Le conseguenze che un tale rastrellamento di capitali può avere se si tiene conto della situazione generalmente tesa sui mercati monetari internazionali (debito dei paesi in via di sviluppo, andamento negativo dei corsi azionari e patrimoniali, tassi di interesse passivo a breve e di interesse attivo a lungo termine, fallimenti delle banche e, da ultimo, la crisi del Golfo), sono chiaramente testimoniate dall'andamento dei saggi di interesse in Germania negli ultimi mesi. Anche oggi il valore delle sovvenzioni, anche quelle destinate ad incoraggiare l'iniziativa privata nell'ex Rdt e che vengono concesse al tasso del 3%, si scontra con tassi sui mercati finanziari superiori al 10%. Qualora il capitale venga rastrellato ricorrendo al credito, inevitabili saranno le conseguenze sui saggi di interesse e sui settori dell'economia sensibili a tali cambiamenti e capaci, a loro volta, di esercitare effetti negativi sul ciclo economico.

A parte questo, alla spaccatura storica e strutturale dello spazio economico tedesco è andata ad aggiungersi una ulteriore spaccatura per ciò che attiene ai livelli di dinamismo economico, cosa questa che induce a ritenere improbabile una espansione continua e più probabile un andamento ciclico determinato dalle differenze strutturali delle due aree economiche. Mentre si prevedeva, per ragioni tecnologiche, che l'incremento della domanda di investimenti nella parte orientale del paese avrebbe in larga misura avvantaggiato altre regioni, analoga previsione non poteva certo essere fatta per quanto riguarda il comportamento dei consumatori. In realtà gli avvenimenti hanno seguito un diverso andamento: la domanda di beni strumentali nei nuovi Länder ha subito le conseguenze negative dell'improvviso calo della produzione e del virtuale abbandono di alcuni prodotti per motivi competitivi e per l'aumento del costo della manodopera, la qual cosa ha determinato la chiusura di molti impianti invece di nuovi investimenti. D'altro canto, il consumo fondato sulla mobilitazione del risparmio e del reddito (ivi compresi i trasferimenti) ha subito una profonda ristrutturazione a favore dei prodotti occidentali, abbandonando i prodotti della Germania orientale anche nei casi in cui erano di qualità analoga. Questo cambiamento è stato in parte determinato dagli accordi commerciali che hanno sbarrato la strada dei mercati ai vecchi fornitori.

Lo spostamento della domanda, nella nuova zona economica tedesco-orientale, verso prodotti tedesco-occidentali o dell'Europa occidentale in genere, ha accelerato la perdita di capacità produttiva dell'Est caricando di eccedenza di domanda le imprese della Germania occidentale. Le imprese hanno avuto di conseguenza maggior margine per un aumento dei prezzi (sfruttando le opportunità offerte dalle imperfezioni di mercato dei nuovi Länder) mentre le imprese dell'Est si sono viste ancor più spinte a razionalizzare in quanto non solo dovevano accettare

una contrazione dei prezzi ma anche un rialzo dei costi perché non più in grado di mantenere i medesimi livelli produttivi. Tutto questo ha ovviamente comportato la chiusura di molti stabilimenti industriali. La conseguenza di questi spostamenti è stato un «ciclo imprenditoriale diviso» reciprocamente generato e rafforzato nel senso che la capacità in Germania occidentale è sovra-utilizzata mentre in Germania orientale le imprese sono costrette a chiudere i battenti o a contrarre la produzione. Il tutto mentre in Occidente alle imprese si chiede quando intendono effettuare nuovi investimenti e costruire stabilimenti industriali nuovi nei nuovi Länder.

Alla luce di questi sviluppi, l'espansione dell'offerta di moneta nella Rft all'epoca dell'unione monetaria, potrebbe rivelarsi oggi troppo generosa. Non era affatto garantito, come dimostrato dagli eventi, che l'ulteriore massa monetaria (una crescita del 15% circa dell'M3) sarebbe stata completamente assorbita dall'incremento della capacità produttiva (inizialmente stimata intorno al 12% del valore per l'ex Rft ma che potrebbe essere invece inferiore al 10%). Siamo oggi in presenza di una situazione in cui a Est si sta sfaldando la base produttiva destinata a mettere a frutto l'accresciuta massa monetaria mentre a Ovest l'eccesso di domanda sta determinando un rincaro dei prezzi consentito dalla posizione monetaria.

In sintesi, i problemi economici collegati all'integrazione dell'ex territorio della Rdt nello spazio economico della Germania occidentale possono essere così caratterizzati: un incredibile divario del livello dell'informazione, ignoranza dei normali prezzi e costi di mercato, imprecisione, incertezza o mancanza delle stime sulle quali basano le loro previsioni le unità produttive, disparità delle condizioni di competitività per gli operatori se non altro per il vantaggio competitivo sotto il profilo tecnologico, produttivo e qualitativo dei fornitori occidentali. Inoltre l'unione monetaria non solo ha determinato un trauma di razionalizzazione per i produttori della Germania orientale, ma l'unificazione dei due stati e, quindi, del mercato del lavoro ha fissato improvvisamente un punto di riferimento salariale in coincidenza con i livelli retributivi della Germania occidentale, livelli che potrebbero diffondersi in tempi più brevi del previsto.

Pur considerando i probabili effetti negativi della mancanza di un adeguato quadro strutturale, istituzionale e giuridico sui processi in corso e su quelli che vengono avviati nell'ex Rdt, la questione cruciale sotto il profilo degli sviluppi futuri è quella del volume dei principali flussi macroeconomici quali il consumo, gli investimenti, l'approvvigionamento aggregato di beni e servizi, l'offerta di moneta, l'inflazione e i redditi. Persino gli scarsissimi dati disponibili per il periodo successivo al

1° luglio 1990 (giorno dell'estensione della zona del marco e dell'adozione da parte della Rdt delle principali istituzioni economiche comprese le imposte e la sicurezza sociale), evidenziano i sostanziali effetti ciclici determinati da alcuni di questi flussi aggravati dalle grandi differenze regionali.

Il calo della produzione e del reddito, ancora in fase di accentuazione, va contrastato da proporzionali incrementi dei trasferimenti pubblici per stabilizzare il flusso circolare macroeconomico, la qual cosa determinerà un ulteriore incremento dei costi, già elevati per ragioni strutturali, dovuti al superamento del «divario di modernità» economica aggravando il problema della finanza pubblica. In tal modo i problemi dell'economia reale si rifletteranno anche sulle finanze dello stato. Qualora si decidesse di risolverli mediante ulteriori operazioni di credito passive, il fabbisogno dello stato si rifletterebbe sui mercati finanziari facendo lievitare i saggi di interesse; se invece il disavanzo venisse finanziato attraverso la leva fiscale si avrebbero riflessi sul rapporto interessi/profitti con conseguente disincentivazione dell'investimento produttivo privato.

Seguendo questo secondo scenario appare probabile un secondo ciclo economico discendente come mera conseguenza della situazione interna in materia monetaria e di tassi di interesse senza che sia necessario prendere in considerazione eventuali andamenti negativi dell'economia mondiale o la situazione dei mercati finanziari internazionali. I responsabili della politica economica hanno pertanto il compito di avviare il progresso economico dell'intera Germania su una strada collocabile in una certa qual misura tra i due estremi che ho indicato. I settori cruciali di intervento economico e sociale sono la politica tributaria, la politica sociale e dell'occupazione, la politica strutturale e tutti i settori in qualche modo collegati alle infrastrutture. Non si può certo affermare che i politici negli ultimi dodici mesi abbiano sbagliato per aver reagito nel rispetto di scadenze determinate dalle circostanze politiche e storiche ma forse hanno sbagliato nel non aver garantito un adeguato sostegno di politica economica al processo dell'unificazione della Germania. In particolare l'introduzione del marco nell'allora Rdt doveva essere preceduta o, quanto meno, accompagnata da un programma di investimenti con effetto immediato. Solo questi investimenti immediati avrebbero potuto fare da contrappeso agli avvenimenti successivi al 1° luglio 1990. Considerate le numerose carenze infrastrutturali della Rdt, erano numerosissimi i settori di intervento per un tale programma che avrebbe inoltre stimolato l'investimento privato garantendo un affidabile quadro di riferimento. Invece delle attuali tendenze recessive che si manifestano nei nuovi Länder, si sarebbe materializzata la possibilità di avviare un

processo di espansione economica. È chiaro che su questa linea il governo deve agire tanto a livello federale quanto nei nuovi Länder, nei servizi infrastrutturali così come negli investimenti a favore del settore privato mediante convincenti programmi di sviluppo nonché agevolazioni fiscali per incoraggiare gli investimenti. È necessario in misura particolare uno sforzo nel campo delle infrastrutture del trasporto, delle telecomunicazioni, dell'approvvigionamento energetico e dello sviluppo urbano. Si avrebbero effetti positivi sul reddito, sulla formazione e riqualificazione della manodopera, sui disoccupati e sui lavoratori con contratti a termine. In questo modo si potrebbe avviare un processo di sviluppo dal basso. In questo senso le piccole attività commerciali, industriali e professionali delle varie città potrebbero svolgere un ruolo specifico sfruttando i legami arretrati con il passato e attivando legami con il futuro. Potrebbe essere questo uno strumento idoneo a stimolare il progresso economico invece di continuare a ricorrere ai trasferimenti finanziari per ragioni sociali.

9. Una geografia della crescita in Europa negli anni '90

Questo capitolo si muoverà dal presupposto che la politica economica è capace di realizzare una significativa convergenza tra le economie dell'Europa orientale e occidentale. Questo processo verrà salvaguardato anche da una più stretta cooperazione e da talune forme di integrazione istituzionale che, per altro, non comportano necessariamente l'adesione alla Cee in tempi brevi. (L'alternativa sotto forma di stagnazione e decadimento, frammentazione e migrazione, pur empiricamente non improbabile, viene esclusa).

L'apertura delle economie dell'Europa centro-orientale interviene in un momento in cui la Cee si appresta a completare il mercato interno che già di per se, con la liberalizzazione della circolazione di persone, merci, servizi e capitali, influisce in misura significativa sulla geografia della crescita in Europa. Tutti convengono che questa dinamica stimolerà l'espansione e la crescita in talune zone più che in altre ridefinendo le agglomerazioni e la periferia. I vari studi condotti sull'argomento giungono a conclusioni diverse in merito alle più dettagliate conseguenze di questo processo. Alcuni studi individuano un'area «a forma di banana», che abbraccia Londra, Amsterdam, la Renania e la Ruhr come pure Francoforte e Milano, come principale beneficiaria della Cee con un'altra area che costituisce una sorta di «cintura del sole» europea e che va dalle coste settentrionali spagnole sul Mediterraneo all'Italia del Nord (chiamata anche il Nord del Sud) mentre lo studio della Pirelli colloca il

centro dello sviluppo comunitario più a sud più o meno in corrispondenza del triangolo Francoforte-Trieste-Valencia con il triangolo settentrionale (Londra-Parigi-Amsterdam- Ruhr) in fase di declino per il tramonto dell'industria pesante e per la congestione urbana. Il denominatore comune di questi studi va individuato nel fatto che l'asse principale della crescita in seno alla Comunità si è spostato a sud nel corso degli anni '80 allontanandosi dalla zona Benelux-bacino della Ruhr-Parigi che aveva dominato la scena sin dagli anni '60. Spagna e Portogallo in particolare hanno considerevolmente ridotto negli ultimi anni il distacco che le separava dai partner europei più avanzati. Tuttavia non va sottovalutato il fatto che una delle ragioni del loro successo è il notevole afflusso di capitali riversatosi nella penisola iberica e proveniente da altri paesi della Comunità. In altre parole, Spagna e Portogallo hanno un saldo positivo in conto capitale e un saldo negativo delle partite correnti nei rapporti con gli altri stati membri. D'altro canto lo studio della Pirelli ritiene anche che l'apertura dell'Europa centro-orientale incrementerà le opportunità per la parte settentrionale della «banana» e per la parte orientale della «cintura del sole» con una sorta di rinascimento per le strutture industriali tradizionali.

In breve, alla divisione Nord-Sud imposta all'Europa occidentale (Cee e Efta) dalla divisione della Germania e dell'Europa, si sostituirà la storica divisione Est-Ovest per quanto attiene ai flussi di interscambio in Europa. La Germania in particolare ha ripreso la sua tradizionale collocazione geostrategica al centro del continente. Per oltre 40 anni, la Repubblica Federale di Germania è stata l'«Oriente dell'Occidente», mentre la Repubblica democratica tedesca era l'«Occidente dell'Oriente».

In sostanza si delineano come probabili tre tendenze di sviluppo:

- l'apertura dei mercati dell'Europa orientale, stanti la vicinanza geografica e il tradizionale orientamento di questi paesi, favorirà relativamente il Nord della Cee la cui crescita è tradizionalmente più sostenuta. Questa tendenza potrebbe essere ulteriormente rafforzata dalla scomparsa di un certo numero di svantaggi derivanti dalla spartizione dell'Europa, quali ad esempio la mancanza di un *hinterland* economico ad Amburgo e a Berlino, che hanno portato, tra l'altro, alla perdita della centralità del principale porto di commercio con l'estero dell'ex Rdt: Rostock. L'epicentro della crescita nell'ambito della Cee dovrebbe spostarsi nuovamente a Nord e potrebbe riemergere l'antico asse Londra-Benelux-Berlino- Varsavia.

- In Europa orientale sono necessari grossi investimenti che determineranno una ristrutturazione dei flussi di capitali nell'Europa intera. Secondo stime prudenti dell'Istituto internazionale delle finanze, di Wa-

shington DC, per modernizzare le economie dell'Europa centrale e orientale (con l'esclusione della Germania orientale, come pure dell'Unione Sovietica) sarà necessario un incremento dell'investimento annuo dell'ordine di 300 miliardi di dollari. Secondo la stessa fonte, le necessità corrispondenti per l'Unione Sovietica sono stimate attorno ai 700 miliardi di dollari per anno, mentre l'ex Germania orientale, nei prossimi 10 anni avrà bisogno di una cifra annuale dai 60 agli 80 milioni di dollari. Una parte di questi fondi dovrà essere rastrellata sui mercati finanziari internazionali. A titolo di raffronto basti ricordare che dal 1987 al 1989 il volume medio annuo di nuove obbligazioni e prestiti obbligazionari sui mercati finanziari mondiali è stato di 365 miliardi di dollari. Uno spostamento del flusso di capitali può essere già avvertito nella Repubblica Federale tedesca il cui avanzo della bilancia dei pagamenti è andato diminuendo dal tempo dall'unione economica, monetaria e sociale della Germania e i cui saggi di interesse sui mercati dei capitali sono saliti di due punti percentuali nello stesso periodo.

- Il vero Sud della Cee potrebbe, per un verso, ritrovarsi in posizione periferica in Europa e, per un altro, potrebbe veder ridotte le sue opportunità di crescita dal mutamento del flusso dei capitali, la qual cosa lo indurrebbe a chiedere la continuazione della politica di sostegno che ha già superato il punto di non ritorno in Spagna e in Portogallo oltre che nei centri di crescita dell'Italia meridionale ma non ancora in Grecia. Ciò ci riconduce al punto delle necessità di un ulteriore aumento dei fondi strutturali della Cee.

10. Una digressione: la Renania settentrionale-Vestfalia

I mutamenti della geografia della crescita in Europa si riflettono inevitabilmente anche sulle singole regioni. Il Land tedesco della Renania settentrionale-Vestfalia, il più popoloso del paese con 17 milioni di abitanti e quello che fornisce il maggiore contributo al prodotto interno (25%), può servire ad illustrare alcuni di questi possibili effetti.

Nel vecchio Reich tedesco, la Renania settentrionale-Vestfalia era la regione che forniva alle altre materiali di base e prodotti dell'industria pesante in cambio di beni di consumo e prodotti agricoli. Queste linee di approvvigionamento furono interrotte dopo la seconda guerra mondiale e, come già spiegato in precedenza, la Rdt sviluppò la sua industria pesante oltre a ricevere approvvigionamenti dall'Urss. A seguito dell'unificazione dei due stati tedeschi e dell'apertura degli altri paesi dell'Europa centro-orientale, questi modelli potrebbero recuperare parte dell'originario significato. Tuttavia nodo cruciale ai fini degli sviluppi in

Renania settentrionale-Vestfalia, è la strategia di sviluppo che verrà adottata nelle regioni a est.

L'eventuale declino nell'ex Rdt o in altri paesi dell'Europa orientale delle industrie che producono beni strumentali, in particolare la siderurgia, potrebbe rilanciare questo settore nella Renania settentrionale-Vestfalia. Tuttavia questa strategia non è esente da rischi. Mentre potrebbe consentire alla regione un maggior lasso di tempo per ristrutturare le proprie capacità produttive, l'alleggerimento dei problemi di aggiustamento e una più graduale e «ordinata» transizione, c'è anche il rischio di conservare strutture produttive obsolete col risultato per il Land di perdere contatto con la trasformazione strutturale dell'economia mondiale causando, in ultima analisi, altri problemi di aggiustamento.

La modernizzazione in Europa orientale dell'industria pesante e dei beni strumentali, tornerebbe anche a beneficio della Renania settentrionale-Vestfalia anche se ne verrebbero influenzati settori leggermente diversi. Beneficiario principale sarebbe il settore dell'impiantistica, ivi compresa la gestione dei progetti, la cui concentrazione nella Renania settentrionale-Vestfalia è superiore alla media. Ciò incoraggerebbe anche la trasformazione strutturale nella regione. Non di meno un processo di modernizzazione in Europa orientale non sarebbe privo di rischi per la Renania settentrionale-Vestfalia. Un potenziale problema sul lungo periodo va individuato nell'emergere di nuovi concorrenti, segnatamente nei settori dell'industria metalmeccanica e di altri beni strumentali. Un altro rischio è che la modernizzazione a Est potrebbe allontanare dalla regione i capitali a rischio ritardando il processo di trasformazione strutturale in corso.

Tra l'altro la Renania settentrionale-Vestfalia trarrebbe benefici inferiori alla media dall'apertura dei mercati dell'Est europeo che alimenterebbero quasi esclusivamente la domanda di beni di consumo.

Dal momento che nella Renania settentrionale-Vestfalia vi è una concentrazione relativamente elevata di imprese che operano nel campo della tutela ambientale e del risanamento del territorio, sono prevedibili conseguenze positive per la regione nel suo complesso.

In sostanza la Renania settentrionale-Vestfalia si riavvicinerà all'effettivo centro economico dell'Europa in conseguenza delle trasformazioni a Est. Tuttavia se questa situazione produrrà e, in caso affermativo, in che misura e in quale arco di tempo, benefici per il Land, è interrogativo la cui risposta dipende dalla creazione di adeguate infrastrutture in direzione est e nelle stesse regioni orientali e dalla durata del processo.

11. Conclusioni

Alla luce dei continui mutamenti e del rinnovamento in corso, la geografia della crescita in Europa negli anni '90 è più aperta che mai. Al momento non siamo in grado di prevedere i tempi del processo di riforma economica e politica nei paesi dell'Europa centro-orientale, né valutare le conseguenze di un eventuale fallimento delle riforme, sotto forma ad esempio di enormi ondate migratorie da Est a Ovest.

Il processo di riforma non può limitarsi all'ambito politico e a creare un adeguato quadro di riferimento per l'avvio di una economia di mercato. Il movimento riformatore deve, invece, operare a livello della singola impresa economica in modo tale da trasformare le attuali unità produttive in imprese nel vero senso della parola e da far emergere reti che abbraccino tutti i rapporti che caratterizzano in Europa occidentale la cooperazione tra imprese. Sotto questo profilo un ruolo cruciale ai fini del successo dello sforzo riformatore, deve essere svolto dal delinearsi di un mondo degli affari con le relative reti e dalla disponibilità di persone qualificate in grado di dare un contributo alle trasformazioni in corso.

Sono evidentemente numerosi quanti considerano gli avvenimenti dei nuovi Länder della Germania Federale un modello di cambiamento valido per altre regioni e che, di conseguenza, seguono da vicino l'andamento degli avvenimenti. L'eventuale fallimento dell'esperimento tedesco sarebbe inevitabilmente un segnale negativo per gli altri paesi. Sotto questo profilo la Repubblica Federale si è assunta una pesante responsabilità. In questo caso il compito di trasformare una economia pianificata in economia di mercato è stato affrontato nella maniera più radicale proprio in quanto l'unificazione dei due stati tedeschi non consente di affiancare al processo di trasformazione misure valutarie o in materia di commercio estero. Sebbene per alcuni versi, l'ex Rdt abbia iniziato il processo in condizioni più favorevoli rispetto agli altri paesi dell'Europa orientale (lingua comune, aiuti finanziari dalla Germania occidentale, adozione delle istituzioni della Repubblica Federale), il suo ex territorio presenta problemi che gli altri paesi non hanno. È ad esempio poco probabile che si possa mantenere a lungo il differenziale di reddito e salariale tra i nuovi Länder e il resto della Repubblica Federale in quanto si favorirebbero massicci movimenti migratori. Dal momento che non esiste la leva del tasso di cambio per mantenere in equilibrio la parità del potere di acquisto, il processo di aggiustamento dipende in misura assai più rilevante di quanto non avvenga in altri paesi dell'Est europeo, dalla rapida assimilazione dei livelli di produttività e della situazione occupazionale (disoccupazione, livelli di specializzazione e qualificazione). La piena unione con l'irrevocabile tasso di conversione di 1:1 per i paga-

menti dei conti e di circa 1,83:1 per i beni e i debiti, come pure 2:1 per il trasferimento del rublo, hanno prodotto uno shock, una frattura strutturale, come pure un collasso del sistema dell'economia di comando. Lo si può anche considerare un errore economico, è certo che si è trattato di qualcosa di politicamente inevitabile e insostituibile.

Tuttavia non è solo la Repubblica Federale tedesca a portare il peso di una grossa responsabilità in quanto tale peso riguarda anche altri paesi dell'Europa occidentale e la Cee in particolare. La Cee deve dimostrare con i fatti se è veramente aperta al cambiamento a Est e a Sud-Est. La creazione della Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (a est) evidenzia almeno che i paesi occidentali sono in grado di dare una pronta risposta ai cambiamenti a Est con il sostanziale aiuto della Cee. Tuttavia la Comunità deve chiarire se è anche pronta ad appoggiare il processo di riforma adottando adeguate misure di cooperazione e commerciali, riconoscendo la condizione di paesi associati, riducendo le tariffe doganali e aprendo i suoi mercati. Nel momento in cui la Comunità è impegnata a completare il mercato interno per il 1992 e persegue l'obiettivo dell'unione economica e monetaria oltre che politica, c'è il rischio che possa essere troppo assorbita dai suoi problemi e che quindi incontri difficoltà a coagulare il consenso intorno ad una politica di apertura a Est.

Se si prende in considerazione l'andamento dell'integrazione economica in Europa e nel resto del mondo negli ultimi 45 anni, appare chiara l'autoesclusione dei paesi del Comecon dalla divisione internazionale del lavoro. Questi paesi non hanno raggiunto né il livello di progresso tecnico né il volume di interscambio economico del tutto normali nei paesi occidentali. Una volta aperte le frontiere, quali possibilità hanno i paesi dell'est europeo di trovare una collocazione all'interno della sviluppatissima divisione del lavoro? Le condizioni circostanti sono notevolmente mutate rispetto al periodo precedente la seconda guerra mondiale: la Germania, che era il loro principale partner commerciale, è oggi molto più orientata verso occidente, è nata una importantissima istituzione vale a dire la Comunità europea e la vecchia posizione dei paesi dell'Europa orientale quali fornitori di beni e prodotti è stata in parte conquistata dai paesi in via di sviluppo o di recente industrializzazione o dalla stessa Cee (stante il suo elevato livello di autosufficienza e la sua politica di sussidi alle esportazioni). Idonee politiche nei paesi interessati e nella stessa Cee, potranno dirci in che misura l'Europa orientale sarà in grado di riallacciare le fila del discorso laddove erano state interrotte poco prima della seconda guerra mondiale e di evitare la divisione e la stagnazione che priverebbero la geografia della crescita in Europa delle capacità di espansione verso est.

Bibliografia

- Belzer, V., «Überbetriebliche Kooperationen als Anknüpfungspunkte für die Strukturpolitik», in J. Hilbert et al. (ed.) *Können Konkurrenten Partner werden? Chancen und Schwierigkeiten neuer zwischenbetrieblicher Kooperationsformen*, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, in uscita.
- Belzer, V., *Netzwerke: Versuche einer Analyse und Kategorisierung*, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, in uscita.
- Brüstle, A., Döhrn, R., Milton, A.M., «Die Einbindung der DDR in den Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe», *RWI-Mitteilungen*, Vol. 41, No. 1-2, 1990, pp.53ss.
- Döhrn, R., Heilemann, U., «Structural Change in Eastern Europe», Paper presentato al Joint Germany-Canada Symposium, Toronto, 1-2 nov. 1990. In uscita.
- Gordon, R., «New Technologies, Industrial Restructuring and European Integration: Competitive Limits to Market Completion», Paper presentato alla Conferenza internazionale su Industrial Modernization, Structural Change and European Integration, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, sett. 1990.
- Nefiodow, Leo A., *Der fünfte Kondratieff, Strategien zum Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft*, Gabler, Wiesbaden, 1990.
- Hamm, R., Heilemann, U., «Folgen der DDR-Öffnung für die nordrhein-westfälische Wirtschaft», in P. Klemmer (ed.), *Die Wiedervereinigung und Nordrhein-Westfalen*, Rufis, Bochum, feb. 1990, pp.14ss.
- Hamm, R., «Die Wirtschafts - und Währungsunion mit der DDR - Produktionsswirkungen auf Nordrhein-Westfalen», in P. Klemmer (ed.), *Auswirkungen der Wiedervereinigung und des europäischen Integrationsprozesses auf Nordrhein-Westfalen*, Rufis, Bochum, mar. 1990, pp.47ss.
- Hethy, L., «Hungary's Employment System on the Way towards a Market Economy», Paper presentato alla Conferenza del Cedefop e dell'Economic and Social Science Research Council su «Work, Employment and European Society: Convergence and Integration», University of Bath, UK, sett. 1990.
- Hilbert, J., Widmaier, B., von Bandemer, S., «Können Konkurrenten Partner werden? Eine Einführung in die Chancen und Schwierigkeiten partnerschaftlicher Formen zwischenbetrieblicher Kooperation», in J. Hilbert, M. Kleinaltenkamp, J. Nordhause-Janz, B. Widmaier (ed.), *Können Konkurrenten Partner werden? Chancen und Schwierigkeiten neuer zwischenbetrieblicher Kooperationsformen*, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, in uscita.
- Knieper, O., Schmidt, H.W. «Bestandsaufnahme und Probleme der Neuorientierung der Energiewirtschaft in der DDR», *RWI-Mitteilungen*, Vol.41, No. 1-2, 1990, pp.29ss.
- Kozek, W., «An Industrial Conflict in Poland at the Time of Transition from a State Economy to a Free Market Economy», Paper presentato alla Conferenza del Cedefop e dell'Economic and Social Science Research Council su

- «Work, Employment and European Society: Convergence and Integration», University of Bath, UK, sett. 1990.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (proceedings of the *Land* parliament), Drucks.10/4174, Rahmenbedingungen nordrhein-westfälischer Unternehmen im einheitlichen Binnenmarkt Europa 1992. The *Land* government's response to Major Question 24 lodged by the CDU and FDP opposition, Düsseldorf 1989; v. anche Neues im Westen, Issue15, pubblicato dal NRW Ministry of Economics, Medium-Sized Business and Technology (MWMT), Düsseldorf 1989.
- Methfessel, K., «Die neuen Stars der alten Welt», in *Manager Magazin*, 3, 1990.
- Moszkowicz, M., Mercik, J.W., «Understanding as a Base of European Integrity», Paper presentato alla International Conference on Industrial Modernization, Structural Change and European Integration, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, sett. 1990.
- Roth, W., *Das Ruder herumwerfen: 8 Punkte-Programm für die DDR-Wirtschaft*, Erklärung des wirtschaftspolitischen Sprechers der SPD-Bundestagsfraktion, Bonn, 1990.
- Suntum, U. von, «Wachstumsperspektiven der DDR-Wirtschaft», *Wirtschaftsdienst*, Vol.70, 6, 1990.
- Wienert, H., «Die Stahlindustrie in der DDR - Entwicklung, aktuelle Struktur und Perspektiven», *RWI-Mitteilungen*, Vol.41, No. 1-2, 1990, pp.41ss.
- Wilhelm, W., «Schöne neue Welt. Trends und Signale. Szenario 2000», *Manager Magazin*, 4, 1990.

6. SVILUPPO E AMBIENTE: LA CENTRALITÀ TEDESCA E LE AREE MENO FAVORITE

di Patrizio Bianchi e Daniele De Giovanni

1. Quale scenario economico per l'Europa

Nella seconda parte degli anni '80, dopo un lungo periodo di pessimismo, l'Europa ha vissuto una nuova fase di speranza e fiducia. Per due lunghi decenni, dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80, la convinzione generale era che l'Europa dovesse scontare un sostanziale declino, legato ad una progressiva ed inarrestabile emarginazione rispetto al nuovo polo di sviluppo mondiale, che pareva attestarsi saldamente sulle due sponde del Pacifico. I tassi di crescita del reddito e della produzione industriale dei paesi del Sud-Est asiatico mettevano in evidenza una certa «stanchezza» dell'Europa che sembrava quindi destinata a perdere le posizioni acquisite in termini di quota del commercio internazionale e di produzione industriale.

Lo stesso rapporto degli Stati Uniti con l'Europa sembrava lasciar posto ad un orientamento generale dell'economia americana verso (e contro) il Giappone. La crisi economica legata all'esplosione delle materie prime ed in particolare del prezzo del petrolio, metteva in chiara evidenza che i centri decisionali si andavano sempre più allontanando dall'Europa. D'altra parte la stessa Comunità europea, nonostante si fosse ampliata fino a comprendere quasi tutti i paesi occidentali, sembrava aver imboccato la strada pericolosa della gestione di un declino che coinvolgeva molti dei settori industriali in cui le imprese europee avevano da tempo acquisito e consolidato vantaggi competitivi.

Il blocco comunista infine sembrava sempre più chiuso, incapace di evolvere verso soluzioni più democratiche ed aperte, ma nel contempo solido e ben resistente alle crisi che travagliavano l'Occidente. Il muro di Berlino, attraverso il quale si sarebbero voluti mantenere fissi e stabili i confini tra Est ed Ovest, sanzionava di fatto l'esistenza di due equilibri distinti e separati.

La Comunità europea, dopo una fase iniziale centrata sull'abbatti-

mento delle tariffe interne, sembrava aver esaurito i propri compiti propulsivi. Essa appariva definita da una struttura politica centralizzata, ma sostanzialmente bloccata dall'esigenza di operare all'unanimità; si trattava certamente di evitare che l'accelerazione della crescita di taluni, legata all'ampliamento dei commerci, si traducesse in squilibri economici ai danni degli altri, alterando il delicato equilibrio politico tra paesi.

Il diritto di veto garantiva i più deboli, ma dava ad essi anche la facoltà di bloccare lo sviluppo del sistema nel suo complesso. La crisi economica ha esaltato i limiti di questo schema, attribuendo di fatto alla Comunità il ruolo di regolatore degli effetti squilibranti provocati dalla crisi stessa. Gli interventi nel settore agricolo e siderurgico sono stati le riprove più evidenti di una Comunità volta più a gestire il declino, che non a sostenere la crescita. La cosiddetta «eurosclosi» era largamente comprovata anche dalle modalità di gestione che la stessa Comunità propugnava.

Questa fase si esaurisce con la crisi e con il bisogno di rilanciare non solo il processo di integrazione economico, ma anche il disegno politico di crescita europea. Da una parte le imprese europee convergono nel ritenere che il loro sviluppo nel contesto mondiale richiede un più ampio spazio interno europeo; d'altra parte i governi sono concordi nel ritenere che il loro peso nel contesto mondiale può accrescersi in una Europa in crescita. La rapida convergenza e il conseguente entusiasmo sul programma di attuazione del Mercato unico non può infatti spiegarsi se non con il consenso generale su una più avanzata fase di integrazione politica ed economica.

La seconda parte degli anni '80 infatti vede un sostanziale recupero della Comunità, sia in termini di rilevanza politica che di significatività economica. Questa ripresa avviene però non casualmente in un periodo di espansione generalizzata. Il ciclo espansivo però comincia a segnare elementi di fragilità già nei primi mesi del 1989, e molti segnali, sia negli Stati Uniti, che in Europa, ma anche in Giappone testimoniano che in molti settori industriali, si registrano elementi di stanchezza, talvolta poco apparenti a causa di andamenti congiunturali favorevoli.

Anche nella stessa Europa i cambiamenti sono stati evidenti. Alla nascita della Cee la Germania era in posizione estremamente debole; agli inizi degli anni '60 si era in presenza di tre economie simili per dimensione, Francia, Germania e Regno Unito, di un paese più arretrato, l'Italia e di un insieme di altri paesi minori. Alla fine degli anni '80 abbiamo la Germania in posizione preminente, alla quale seguono Francia, Italia e Regno Unito su livelli simili tra loro.

Contemporaneamente ai segnali sopra elencati sono giunti a maturazione altri elementi che hanno contribuito a modificare sostanzialmente

il panorama politico ed economico mondiale. Questi elementi sono:

- la crisi dei regimi comunisti e la conseguente apertura di questi alle economie occidentali;
- il raggiungimento da parte dell'amministrazione americana di un livello di deficit di bilancio, ritenuto non più espandibile dallo stesso Parlamento;
- il tracollo delle economie dei paesi sottosviluppati, in particolare del Sudamerica e dei paesi nord e centro africani, con l'attivazione di conseguenti flussi migratori verso i paesi più ricchi;
- l'accrescersi della turbolenza politica, e la crisi economica del quadrante medio-orientale.

L'interagire di questi elementi rende ben difficile esplicitare previsioni non solo a lungo ma anche a breve e medio termine. Gli anni '90 potrebbero sì evidenziare accelerazione del processo di crescita avviatosi negli anni '80, ma è probabile che presentino segni di instabilità simili a quelli che hanno caratterizzato gli anni '70. In particolare ciò che preoccupa, oltre alla consistenza del debito dei paesi del terzo mondo, è il persistere di squilibri, mentre le crisi che l'accompagneranno potranno essere risolte mediante il ricorso alla cooperazione internazionale che già negli anni '80 ha contribuito al recupero della governabilità dell'economia mondiale.

Per quanto riguarda il futuro dell'Europa in particolare diviene allora necessario proporsi una riflessione sul grado effettivo di sviluppo finora maturato e quindi rilevare i problemi che dovremo affrontare nel prossimo decennio.

Vi è anzitutto un problema di unità di indagine e di parametri di analisi.

2. Gli indicatori dello sviluppo

L'analisi economica tradizionale, ed ancor più la pratica politico-amministrativa, usa identificare lo sviluppo con l'avanzamento del reddito personale. Nella ricerca di indici sintetici che esprimano una sostanziale capacità di indicatore dello sviluppo, si è spesso assunto che il confronto dei redditi pro-capite a prezzi costanti sia una misura sufficientemente significativa dello sviluppo nel tempo di una economia. Molti autori hanno criticato tale semplificazione. Giorgio Fuà ha per esempio esplicitato questa insoddisfazione dimostrando chiaramente che al di là di una certa soglia gli aumenti del reddito pro-capite non comportano più variazioni nella speranza di vita alla nascita, perdendo quindi la capacità di indicare significativamente mutamenti sostanziali nel benessere col-

lettivo.

Negli ultimi anni la tendenza generale è stata di ricostruire indici sintetici dati dalla composizione di elementi non solo riferiti al benessere individuale, quale la capacità effettiva di spesa individuale, ma anche la dotazione infrastrutturale del paese o dell'area in cui si vive. Molti di questi indici lasciano ancora molti dubbi sulla loro significatività, date le difficoltà connesse alla aggregazione di dati talvolta eterogenei. Da essi emergono comunque tendenze univoche che vale la pena analizzare.

D'altra parte è sempre più evidente, almeno per l'Europa occidentale, che l'assumere come unità di riferimento i singoli stati non offre sufficiente riscontro delle differenze esistenti all'interno di essi e delle omogeneità territoriali riscontrabili tra aree di diversi paesi. Alcuni studi si sono allora orientati a scomporre i paesi nelle loro realtà amministrative sub-nazionali, alla ricerca di unità di indagine più significative e rilevanti.

3. Differenze ed omogeneità nella Cee

Diversi studi presentano oggi questo dettaglio analitico. Tra gli altri Datar (1989) e Pirelli (1990) offrono, assieme alle statistiche comunitarie il maggiore dettaglio. Innanzitutto la produzione della ricchezza in Europa è molto diversificata. Partendo dai dati comunitari e considerando il prodotto interno lordo per regioni, espressi in termini di standard di potere d'acquisto (Spa), si evidenzia l'esistenza di divari sostanziali tra regioni europee: data a 100 la media europea, si va da 187.5 di Amburgo a 40 del Nord del Portogallo. Questo dato è esso stesso il risultato di condizioni di infrastrutturazione, di organizzazione produttiva, di dinamiche demografiche molto differenziate.

Da questa prima tabella risulta chiaramente l'esistenza di un centro e di una periferia. Dato a 100 il valore medio del Pil per abitante (in termini di Spa), sopra 120 troviamo Amburgo, Ile de France, la Valle d'Aosta, Bruxelles, il Nord dei Paesi Bassi, Brema, la Liguria, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, Hessen, Berlino ovest, il Lussemburgo, il Piemonte ed il Baden-Württemberg.

Al di sotto di 80 troviamo l'intera Grecia, l'intero Portogallo, l'intera Irlanda, il Mezzogiorno d'Italia, larga parte della Spagna. Ma vastissime aree della Francia e della Gran Bretagna sono poco sopra.

In termini demografici l'Europa appare nettamente frazionata in aree a diversa dinamica, da aree a saldo demografico naturale negativo ad aree in forte crescita, da aree che attraggono popolazione ad aree in forte crescita, da aree che attraggono popolazioni ad aree stagnanti. Si

Tab. 1 - *La produzione della ricchezza in alcune regioni della Cee-Eur 12 = 100*

<i>Regione</i>	<i>Stato</i>	<i>Pil pro capite</i>
Amburgo	Germania	187,5
Ile de France	Francia	165,2
Valle d'Aosta	Italia	156,7
Brema	Germania	146,5
Liguria	Italia	133,9
Lombardia	Italia	133,5
Emilia Romagna	Italia	130,7
Hessen	Germania	128,8
Lussemburgo	Lussemburgo	127,1
Baden-Württemberg	Germania	120,1
Baviera	Germania	113,7
Alsazia	Francia	112,0
Yorkshire	UK	95,1
Galles	UK	92,1
Bretagna	Francia	89,5
Calabria	Italia	62,3
Murcia	Spagna	61,6
Grecia centrale	Grecia	59,0
Nord	Portogallo	40,7

Fonte: *Sole 24 Ore*

individua immediatamente un'area centrale europea ad alta densità ma a tassi di natalità locale decrescenti, ed una periferia, che tranne il caso di conurbazioni attorno alle capitali appare a minore densità. Certamente le aree periferiche hanno tassi di natalità maggiore ma generalmente minore densità e scarsa capacità di attrazione per gli immigrati. Diverso è il caso del meridione italiano ed in particolare di Napoli che appare a massima densità, massima natalità, massima attrazione.

Lo studio Pirelli offre il massimo dettaglio su queste tendenze demografiche e le unisce ad uno schema che esplicita la pressione da parte della possibile immigrazione dai paesi del bacino del Mediterraneo. L'immagine che se ne trae è di grave problematicità per gli anni a venire; la pressione demografica esistente a Sud, spinge certamente su tutti i paesi europei, ma indubbiamente sembra avere sull'Italia un oggettivo punto di rottura.

A queste analisi sulla produzione della ricchezza nelle regioni della Comunità europea e sulla situazione demografica si deve aggiungere una riflessione sullo stato delle infrastrutture. Da essa emergono con ancor più chiarezza le differenze esistenti in Europa tra le diverse aree regionali. Lo studio Pirelli considera strade, autostrade, ferrovie, porti, aero-

porti, abbonamenti telefonici, consumi di elettricità, letti d'ospedale. A queste Datar aggiungeva l'infrastrutturazione leggera: le fiere, i congressi, l'offerta culturale, la diffusione della stampa, ed ancora le cosiddette «*activités technopolitaines*»; entrambe le ricerche consideravano poi le attività di ricerca, le università e i centri di formazione avanzata, e nelle attività produttive il ruolo dei centri finanziari e bancari.

Componendo questi vari elementi, Datar trae diverse classifiche delle regioni europee: le relazioni internazionali, le comunicazioni, la potenzialità economica, la ricerca e tecnologia, la funzione culturale. L'immagine sintetica che se ne trae è ben delineata: ad un vecchio centro dato dall'area di antica industrializzazione del Belgio, Olanda, Est Francese e Nord-Ovest tedesco, si sovrappone una lunga linea che unisce Londra a Milano. Datar la definisce «*Mégapole*», ad indicare che si tratta di una unica conurbazione che seziona verticalmente l'Europa in due metà progressivamente più arretrate. Questa *Mégapole* in verità si addensa su Francoforte, avendo a nord la vecchia direttrice di sviluppo verso Bonn-Colonia e quindi Amsterdam e Bruxelles, e verso sud si muove sul triangolo Monaco, Stoccarda e Zurigo, per giungere a Milano. In queste geografie un po' forzate ma efficaci, si evidenzia il ruolo di Parigi ed Amburgo, seguono ben arretrate le aree di Madrid e Roma e Vienna, emergono come promettenti Barcellona, Marsiglia e Lione fino alla Pianura padana.

Per il resto vi sono le diverse periferie: l'intera penisola iberica con poche eccezioni, già menzionate, tutto il centro sud d'Italia, ed ancora l'intera Grecia, l'intera Irlanda, e la Gran Bretagna, con eccezione del Sud-Est, la Danimarca, l'estremo nord, ed infine la Francia, che resta distogliendone Parigi, Lione, e Marsiglia, fino alla costa atlantica, che con la Cantabrica e il Galles gli autori francesi chiamano drammaticamente «*finisterres*».

L'analisi di Pirelli offre una geometria apparentemente diversa, ma tuttavia convergente nello stabilire univocamente il «cuore d'Europa». L'elemento cruciale di questa analisi risiede nella considerazione che la linea di sviluppo coincidente con la Valle del Reno, prolungata a nord sino al mare e per estensione a Londra, e a sud sino a Milano, in realtà ha caratteristiche ben differenziate al suo interno, cosicché bisogna parlare di un vecchio cuore sistemato nel triangolo Parigi, Londra, Colonia, ed un nuovo cuore dato da un diverso triangolo più meridionale che prende a nord Francoforte, Stoccarda e Monaco e a sud giunge all'Emilia, a Firenze, per poi raccogliere ad ovest Lione, Marsiglia, Barcellona, Valencia.

In verità le due ricerche, spinte verso un bisogno di semplificazione concordano nel ritenere che vi è una linea centrale coincidente con la

Valle del Reno, che presenta caratteristiche ben sviluppate a nord e caratteri di forte accelerazione a sud. Poi, vi è una area in crescita sull'arco mediterraneo, che Datar chiama significativamente il «Nord del Sud».

Utilizzando tuttavia indici di centralità sintetici, che compongano tutti questi dati, tra loro in verità parzialmente disomogenei, si configura una ben netta centralità europea dei tre Ländern centrali (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden Württemberg), delle aree attorno ai grandi porti del Mare del Nord, della area metropolitana di Londra e Parigi. Attorno a questa vi è un'area di espansione, data dal Bassin parisien e dall'Est francese, le Midlands inglesi, il Nord Italia, le restanti regioni tedesche. Vi è poi una altra area a minor sviluppo, ed infine una periferia data dal Portogallo, il Sud spagnolo, il Sud d'Italia e la Grecia. A questa geografia di mezza Europa si può aggiungere una parallela mappa dell'Europa orientale, con una ragionevole ipotesi, più avanti dettagliata di talune aree assimilabili alla area a bassa crescita europea per parte della Germania orientale, la Boemia, la zona di Budapest, la Slovenia, ed una vasta area assimilabile al Meridione d'Europa per le restanti regioni orientali, dalla Polonia fino ai Balcani.

4. La centralità tedesca e lo sviluppo dei grandi centri

Se vi è stato un elemento che ha guidato i mutamenti nei rapporti di forza tra aree e paesi della Comunità economica europea questo è stato lo sviluppo economico della Germania. Si è in precedenza ricordato che agli inizi degli anni '70 le economie di Francia, Germania e Regno Unito avevano dimensioni più o meno simili, oggi questi equilibri non esistono più. Il reddito della Germania supera di gran lunga quello di tutti gli altri paesi dell'Europa, sia in termini assoluti che *pro capite*.

Nel valutare il ruolo della Germania all'interno dello scenario economico europeo, non possiamo omettere una riflessione sul consistente *surplus* che ormai da decenni caratterizza l'economia tedesca. Questa condizione ha senz'altro contribuito in maniera decisiva ad attuare una politica di espansione finanziaria e di acquisizione di imprese che ha ulteriormente accresciuto il peso del sistema industriale tedesco all'interno del contesto mondiale. L'aver citato il *surplus* della bilancia commerciale tedesca ci offre lo spunto per mettere in evidenza un aspetto singolare che spesso caratterizza le analisi e le valutazioni degli scenari economici mondiali. Mentre, infatti, le preoccupazioni degli osservatori internazionali (soprattutto americani) si concentrano, spesso con toni allarmistici, sul *surplus* commerciale del Giappone, non ci si rende conto

che l'attivo della bilancia commerciale tedesca ha già superato quello del Giappone e se ciò non bastasse, tenendo conto che la popolazione tedesca è ancora la metà di quella giapponese, il *surplus pro capite* tedesco è già quasi il doppio di quello giapponese.

Viene dunque da interrogarsi sia sul perché di questa confermata centralità della Germania, che sugli effetti che essa produce sul processo di integrazione politica ed economica in atto nella Cee e sul passaggio all'economia di mercato dei paesi dell'Est Europa e dell'Unione sovietica. L'evidenza mostra che lungo la valle del Reno è avvenuto un sostanziale inspessimento del tessuto urbano, che è giunto a definire una struttura continua e prolungata, senza tuttavia un centro di attrazione, come Parigi o Londra. Su questa conglomerazione si sono concentrati quasi tutti gli sforzi di un paese, che sebbene penalizzato da una divisione forzata, ha beneficiato della concentrazione di tutte le attività nell'area relativamente più favorita, perché di più antico insediamento, che beneficiava di una straordinaria economia esterna rappresentata dal fiume Reno che direziona e quindi ordina tutti i traffici commerciali.

D'altra parte bisogna ricordare che nel dopoguerra la Germania così come il Giappone, non dovendo investire nella difesa, ha avuto l'opportunità di concentrare tutti i suoi sforzi nella ricostruzione dell'apparato industriale, o per meglio dire ha potuto godere dei vantaggi derivanti dallo sviluppo che aveva conseguito l'industria bellica senza per questo doverne pagare gli effetti in termini di deficit pubblico così come è avvenuto negli Stati Uniti.

Utilizzando uno schema dualistico di analisi dello sviluppo regionale - uno schema cioè in cui il paese viene diviso in due regioni, in cui la crescita tra esse si differenzia progressivamente per effetto del drenaggio di risorse della più dinamica sulla più lenta - la separazione dei Ländern orientali ha portato al dato paradossale che la area in espansione ha dapprima drenato risorse umane - soprattutto tecnici qualificati - dalla zona più arretrata (i Ländern orientali), ma non ha poi dovuto assorbirne i costi di riequilibrio proprio perché queste regioni arretrate sono state conglobate in un altro stato del tutto separato. La fase espansiva si è infine realizzata con l'utilizzo di una fortissima offerta di manodopera a bassa qualificazione, che tuttavia, diversamente che nel caso italiano, era straniera e quindi ben separata rispetto alla forza lavoro nazionale, e pertanto poteva essere recuperata agevolmente in un disegno consociativo. Lo stesso recente fenomeno migratorio ha avuto caratteristiche diverse da quelle relative alle altre esperienze di paesi europei, ove l'immigrazione veniva da ex colonie e quindi aventi una sorta di obbligo di riferimento nei confronti del rispettivo colonizzatore.

La solidità e le *performances* dell'economia tedesca sono in gran

parte la risultante dell'azione di spinta esercitata da un sistema industriale supportato da un livello elevatissimo di scolarizzazione, soprattutto nelle tecnologie applicate, e da un costante flusso di innovazione tecnologiche. È importante ricordare che la produttività del lavoro in Germania si fonda sulla valorizzazione delle risorse e sulle spese di ricerca e sviluppo; a ciò fa fronte una media settimanale di ore lavorate che è ormai scesa al di sotto di quella europea.

Questi elementi del resto coincidono con la definizione di un assetto istituzionale che ben saldamente ha saputo legare i diversi momenti rappresentativi del sistema, dalla struttura bancaria, ai governi locali, ai sindacati, in un *continuum* sociale-politico che ha permesso di gestire rapidi mutamenti senza sostanziali lacerazioni all'interno del paese.

La riaffermazione della centralità tedesca ha in un certo qual modo fatto riaffiorare una nuova sorta di scetticismo sul futuro dell'Europa che è stato sintetizzato da Alan Minc nel suo libro *La grande illusione*. La tesi che viene presentata è che non esiste una questione europea, ma esiste solo una questione tedesca. La Germania riacquista il proprio ruolo che non è né a est né a ovest ma al centro dell'Europa; tutto ciò non mette in questione né i valori democratici, né l'economia di mercato della Germania, è però sufficiente ad infrangere il sogno classico dell'Europa.

In questa sede non ci interessa analizzare e valutare quali saranno gli effetti politici dell'unificazione delle due Germanie e della riaffermazione della centralità dello stato tedesco, concentreremo la nostra attenzione sugli effetti economici di questi eventi. Minc sostiene che il Mercato unico non riuscirà a creare un'identità economica, né quest'ultima è in grado di creare una comunanza di destini.

Questa tesi pessimistica sostiene che il Mercato unico sarà per i tedeschi sì un guadagno ma decisamente inferiore a quello derivante dall'apertura dei mercati dell'Est. Lo scenario più probabile è quello di un consistente e costante flusso di investimenti da ovest verso est (soprattutto nella ex Ddr) ed un impiego di manodopera specializzata per un certo periodo, fintantoché il mercato del lavoro non si sarà assestato su nuove posizioni di equilibrio, avrà livelli salariali inferiori a quelli dell'Europa occidentale.

Il flusso di investimenti con cui la Germania aveva nel corso degli anni '80 decentrato alcune produzioni o fasi di processi produttivi nei paesi caratterizzati da un più basso costo del lavoro è già stato deviato verso l'Est europeo ed in particolare verso la Germania dell'Est, dove vi è la possibilità di riattivare dei legami con imprese che prima della seconda guerra mondiale facevano addirittura parte di gruppi industriali della Germania occidentale.

Dal maggio scorso è stata riattivata la linea ferroviaria che passa per

Eisencech e che oggi rappresenta la grande arteria di collegamento tra l'ovest e l'est della Germania riunificata. Da allora si stima che siano già transitati una media di circa duecento convogli al giorno carichi di uomini, merci, idee e capitali.

Sebbene l'inversione nella destinazione degli investimenti provocherà qualche problema alle economie periferiche della Cee e a quegli altri paesi, quali la Turchia, che hanno spesso beneficiato dei capitali tedeschi, non dovrebbe causare un innalzamento del tasso di disoccupazione dei paesi più deboli della Cee in quanto è ragionevole pensare che l'integrazione economica delle due Germanie produrrà risultati tali da controbilanciare l'effetto connesso alla crescita dell'offerta di lavoro proveniente dalla Germania Est.

Sugli effetti economici associati alla riunificazione tedesca molti istituti di ricerca si sono pronunciati. Le cinque più prestigiose istituzioni di ricerca economiche tedesche, danno oggi un messaggio che è decisamente meno pessimistico di quanto a prima vista non sembri, sia per la Germania che per i suoi partner commerciali più tradizionali.

Parte delle loro conclusioni rivedono emergere l'economia tedesca come *driving force* dell'economia mondiale, con una quota crescente di importazioni ed una conseguente riduzione del *surplus* commerciale sui cui effetti ci siamo già pronunciati.

Sul fronte della Germania Est si riscontrano dentro tre segnali rassicuranti. In primo luogo l'introduzione del Deutsche Mark avvenuto a partire dal primo luglio ha avuto effetti meno traumatici rispetto a quelli inizialmente indotti. Molti prezzi si sono stabilizzati mentre alcuni altri sono addirittura diminuiti.

Un secondo aspetto che contribuisce a rassicurare il panorama sulla Germania Est è l'accelerazione subita dal flusso di investimenti provenienti da ovest. Ciò è evidentemente il frutto della avvenuta unità politica che ha eliminato molti dei problemi legali precedentemente esistenti. Negli ultimi mesi quasi tutti i principali gruppi industriali della Germania federale hanno realizzato investimenti; tra essi ricordiamo quelli della Volkswagen, della Daimler-Benz e Basf. Secondo una *survey* realizzata in Germania per la fine del 1991 il 50% delle imprese tedesche avrà già investito nella ex Ddr.

Il terzo elemento che sembra rassicurare gli analisti economici è il numero delle piccole imprese che sono state create in Germania Est durante i primi mesi del 1990. Esse sono già più di duecentomila e sebbene molte sono piccoli esercizi commerciali, il dato in sé dimostra la presenza di uno spirito imprenditoriale che l'influenza comunista sembrava aver soffocato.

5. Nord e Sud d'Europa

D'altra parte riemerge chiaramente la rilevanza dei grandi centri urbani, siano questi la Mégapole tedesca, siano Parigi e Londra. Il potere di attrazione di grandi aree metropolitane viene confermata anche da altri studi sull'Europa, ad esempio recenti studi su Vienna. Lo sviluppo di attività terziarie connesse con la gestione finanziaria dell'economia, o con attività di servizio richiedono un *continuum* urbano, che da una parte cambia la struttura sociale della città, ma d'altra parte muta i vantaggi localizzativi delle attività ad alto valore aggiunto, riproponendo la convenienza all'inurbamento.

In questo lo studio di Datar pone in esplicita evidenza che vi sono ranghi diversi tra le città europee ed in particolare tra le capitali: le grandi infrastrutture di comunicazione così come la attrattività per iniziative finanziarie, assicurative, gestionali date dall'esistenza di mercati finanziari efficienti, così come la ricchezza di iniziative promozionali e culturali posizionano le diverse città in prospettive tra loro ben diverse. Una grande conurbazione con servizi scadenti, povere infrastrutture di trasporto, pressione demografica, criminalità diviene del tutto inattrattiva e quindi il suo ruolo negativo si spande su tutta la vasta area subnazionale o anche nazionale che la sottende.

Certamente i centri urbani minori possono svolgere ruoli importanti come attrattori dello sviluppo, ma questo appare possibile solo se sono tra loro ben collegati a formare un *continuum* urbano del tipo esplicitato dalla Valle del Reno. In questo caso allora, per i centri della Pianura padana, così come per l'area tra Valencia-Barcellona-Zaragoza, come per il sud della Francia tra Lione, Marsiglia, Nizza l'elemento principale di sviluppo sarà una politica di infrastrutturazione legata a aeroporti, autostrade, ferrovie metropolitane, ma anche università e centri di ricerca, fiere, sviluppo coordinato di servizi alla produzione, attività culturali e didattiche di livello internazionale.

In questo senso indubbiamente lo sforzo del governo francese per sviluppare il triangolo meridionale sembra dare buoni frutti, portando all'inspessimento di un'area del resto già ben sviluppata. Il trasferimento di sostanziali attività di ricerca e universitarie a sud (ad esempio il trasferimento dell'Ecole Centrale a Lione, i trasferimenti a Sophia Antipolis di molti laboratori) sono stati una indicazione precisa, che però è stata sostenuta anche da notevoli investimenti infrastrutturali. D'altra parte la vasta area al di fuori della direttrice che collega Parigi e Lione-Nizza-Marsiglia sembra tuttora destinata ad uno sviluppo ben più lento; si tratta per le regioni dell'ovest francese di aree a scarsa densità abitativa, scarsa dinamica demografica e bassa attrattività. A nord esi-

stono del resto regioni, quale Pas-de-Calais, e le vicine aree del Belgio che hanno tuttora problemi di declino legati ad una lunga ristrutturazione di antiche organizzazioni industriali.

La stessa analisi del Sud Europa va ben caratterizzata dovendo individuare aree in crescita ed aree declinanti (Ismeri, 1990). Certamente diversa è la situazione del Portogallo, della Grecia, ed anche della Spagna da quella del Mezzogiorno d'Italia. Mentre Portogallo e Grecia, come l'Irlanda appaiono interamente sottosviluppate, in Spagna vi sono, nel quadro di una generale crescita, aree in più rapida espansione, come appunto Madrid, Barcellona, Valencia, Saragozza.

Diversamente il Mezzogiorno è solo una parte di un paese ormai nettamente separato in tre aree a sviluppo ben diverso, anche se con corridoi di sviluppo verso sud. Quale grado di attrattività degli investimenti hanno queste aree? Dal quadro attuale sembra che il grado di attrattività sia molto differenziato all'interno di aree apparentemente similari. Ad esempio in Spagna il triangolo Siviglia-Jerez de la Frontera/Cadice-Huelva ha dimostrato una dinamicità che Bilbao sembra aver definitivamente perso, mentre la regione cantabrica sembra tuttora bloccata. La crescita andalusa avviene tuttavia all'interno di un'economia spagnola in crescita, in un'area di antica industrializzazione (cantieri), di rinnovata industrializzazione e di grande attenzione per lo sviluppo di insediamenti universitari di alto livello.

In questo contesto il Mezzogiorno italiano sembra perdere molto di attrattività proprio per l'addensarsi di problematiche legate alla povertà delle strutture urbane. Ne consegue una disaffezione ben testimoniata, ad esempio, dai flussi di investimento internazionale, che ormai sistematicamente sembrano tralasciare decisamente l'Italia meridionale per dirigersi ormai quasi esclusivamente verso la Spagna (Ismeri, 1990). Se dunque emerge per il Mezzogiorno italiano un notevole problema legato alle infrastrutture di comunicazione ed ancor più un generale problema di ristrutturazione urbana è da rilevare che il gigantesco deficit pubblico italiano difficilmente potrà permettere in futuro di colmare con interventi pubblici questo *gap* esistente nella dotazione infrastrutturale del territorio meridionale.

6. I paesi dell'Est europeo

A questi rinnovati squilibri interni dei paesi occidentali si aggiungono ora i problemi delle regioni dei paesi orientali d'Europa. Con i cambiamenti del 1989, e culminati nella riunificazione tedesca del 3 ottobre 1990, le regioni orientali entrano in un contesto europeo che appare,

come si diceva sopra, chiaramente segnato. Quali aree sembrano aver possibilità di agganciarsi all'area forte dello sviluppo, e quali problemi sorgono per questo riaggancio? Si deve innanzitutto specificare che nell'ambito dell'Est europeo bisogna distinguere i problemi di aree già industrializzate nel lontano passato, aree comunque marginalizzate anche prima dell'affermarsi di governi ad economia centralizzata e l'Unione Sovietica.

L'evoluzione economica degli ultimi mesi, segnata da relevantissimi eventi politici interni ai paesi orientali ed in particolare all'Unione Sovietica, e i drammatici eventi connessi con la crisi del Golfo, evidenzia comunque l'esistenza di diverse attitudini ad una ripresa piena di relazioni con i paesi dell'Europa comunitaria.

Sono soprattutto Cecoslovacchia, Polonia ed Ungheria a testimoniare, sia pur con diverse attitudini, questo immediato effetto di riaggancio. Queste attitudini sono ovviamente segnate dalle vicende politiche di questi ultimi mesi e contemporaneamente dallo stato di degrado relativo in cui le economie di questi paesi si ritrovavano. È ovviamente da segnalare che nell'ambito dei paesi dell'Est esistono sostanziali differenze nei redditi. Secondo le recenti stime della Cia (basate per altro su una ben difficile stima delle parità del potere d'acquisto) il reddito *pro capite* annuo per abitante in Usa era nel 1989 di 21.036 migliaia di dollari, in Germania unificata 14.044, in Cecoslovacchia 7.878, in Unione Sovietica 6.500, in Ungheria 6.108, in Bulgaria 5.710, in Jugoslavia 5.464, in Polonia 4.565, in Romania 3.445 (Plaecon, 14.10.1990). È ovviamente da evidenziare la situazione cecoslovacca, che per quanto ridotta ad un terzo dei livelli americani ed a poco più di metà della situazione della Germania unificata (i cui redditi medi sono ovviamente stati ridotti di molto sommando ai redditi della Germania federale dei redditi degli abitanti dei Ländern orientali), resta la migliore dell'intera area, tanto da essere oltre 2.2 volte il reddito medio rumeno e comunque sensibilmente superiore alla Polonia e alla Jugoslavia.

La Cecoslovacchia ha avuto nel 1990 una *performance* decisamente migliore degli altri paesi orientali. Con una riduzione di solo 1% nel Gnp durante la prima metà del 1990 la Cecoslovacchia ha reagito decisamente meglio di altri alla prima fase di ristrutturazione della propria economia da un regime di centralizzazione e chiusura ad una nuova fase segnata dalla presenza di rilevanti elementi di mercato (Planecon Report, 14 settembre 1990).

È bene ricordare che nello stesso periodo la Polonia e la Romania sembra abbiano avuto una contrazione dell'ordine del 15-20%, Bulgaria, Germania Est, Ungheria e Jugoslavia del 5-10% e che l'Unione Sovietica debba attestarsi almeno al 4-5% anche se le fonti ufficiali

continuano a conclamare riduzioni del solo 1%.

La scelta dei dirigenti cecoslovacchi sembra dunque quella di un lento riaggiustamento, che eviti massicci problemi occupazionali e forti tensioni inflazionistiche con evidenti ricadute in termini di destabilizzazione sociale. Durante la prima metà del 1990 infatti il governo è riuscito a contenere l'aumento dei prezzi al dettaglio entro l'1% e l'aumento dei prezzi al consumo entro il 4%; nella seconda parte dell'anno sono stati decisi sostanziali aumenti dei prezzi dei prodotti alimentari, che tuttavia sembrano rimanere entro i limiti del controllo grazie ad una attenta politica fiscale e monetaria attuata dalle autorità centrali. Anche se la produzione industriale è declinata nel 1990 e si è contratta anche la produzione mineraria ed energetica generando effetti negativi in termini di dipendenza estera in settori cruciali per lo sviluppo, deve essere segnalato l'aumento degli investimenti in capitale fisso e specialmente in macchinari; secondo stime attendibili (Planecon, 14. 9. 90) riviste alla luce di altre fonti è assumibile che gli investimenti siano cresciuti del 3% nel corso del 1990, per circa il 40% concentrati in attività industriali ed in particolare nell'ammodernamento di macchinari, piuttosto che nella costruzione di impianti, evidenziando una strategia di piccoli, ma sicuri passi verso la ricerca di un recupero di produttività nei settori già esistenti quali appunto la meccanica.

Un deciso riorientamento delle esportazioni verso i paesi occidentali, una buona crescita nel numero di imprese private locali (da 86 mila del dicembre 1989 a 224 mila del giugno 1990), una dotazione infrastrutturale dell'area boema non disastrosa, accompagnata ad un giudizio cautamente positivo sui comportamenti delle autorità economiche cecoslovacche definiscono ottimistiche possibilità di sviluppo e di integrazione per la Cecoslovacchia, portando molti operatori a valutare possibilità di investimenti in alternativa alla Mezzogiorno italiano, alla Spagna e in molti casi alla stessa Germania orientale.

Più cauto il giudizio sull'Ungheria, che tuttavia sconta oggi la caduta delle sue esportazioni in rubli e quindi deve affrontare un massiccio riorientamento delle proprie esportazioni, che tuttavia si sta affermando; nei primi otto mesi del 1990 le esportazioni in valuta sono aumentate del 13.7 in valore, con punte di aumento del 43% nelle esportazioni verso la Germania; dato che le importazioni in valuta sono state tenute pressoché stazionarie vi è ora un *surplus* valutario di 623 milioni di dollari (Planecon, 9. 11. 1990). Questo risultato è stato ottenuto attraverso una rapida deregolazione delle esportazioni che ha portato il numero di imprese aventi licenza di esportazione da 350 nel 1987 a 2000 nell'88 a oltre 10 mila a metà 1990.

Questi dati positivi tuttavia si accompagnano a forti pressioni sui

prezzi interni, a massicci problemi di ristrutturazione industriale e a gravi problemi di approvvigionamento energetico, pressoché dipendenti finora dall'Unione Sovietica. È opinione diffusa che la crisi del Golfo danneggerà sostanzialmente l'economia ungherese introducendo spinte inflattive e forti elementi di destabilizzazione (Planecon, 9.11.90).

La stessa Polonia ha mostrato una notevole capacità di reazione, tanto che le esportazioni verso i paesi occidentali, che erano pressoché stagnanti nel 1989 sono letteralmente esplose nei primi mesi del 1990; dato che le importazioni, in particolare dall'area del rublo sono a loro volta cadute di circa il 40%, contrariamente alle attese, il 1990 presenta un *surplus* commerciale di notevole entità (stimato in 2.5 *billions dollars* in valuta e 2.7 *billions of transferable dollars* secondo la dizione di Planecon, 26 ottobre 1990). Particolarmente rilevanti sono state le esportazioni di macchinari a testimonianza di una ripresa di produttività e competitività in questo settore tradizionalmente considerato rilevante per la integrazione economica polacca nel commercio internazionale. Anche in questo caso tuttavia restano perplessità, fortemente legate all'evoluzione della situazione politica interna ed internazionale; la forte tensione sui prezzi, la difficile riorganizzazione dei grandi complessi industriali, una forte vulnerabilità, nonostante le rilevanti riserve carbonifere, da parte di un nuovo *shock* petrolifero legato alla crisi del Golfo, e soprattutto una generale arretratezza che appunto si manifesta nel livello dei redditi *pro capite* testimoniano di difficoltà non trascurabili nel processo di integrazione della Polonia in ambito europeo.

La gravità della situazione interna sovietica è tuttavia l'elemento cruciale di questa fase. La caduta nel Gnp è accelerata nel corso del 1990 giungendo, secondo ragionevoli stime, a superare il 4-5% (Planecon. 23. 11. 1990).

L'inflazione continua ad accelerare, gli investimenti sono caduti nel 1990, secondo varie stime del 9-10%, il deficit pubblico si espande, la bilancia dei pagamenti segna un pesante deficit (nei primi mesi del 90 siamo a 9 *billion rubles*, con un aumento del 210% rispetto allo stesso periodo del 1989), mentre aumenta l'indebitamento internazionale aumenta al punto che i creditori bancari occidentali hanno tagliato la loro esposizione al punto da indurre il governo a ridurre considerevolmente le sue riserve in valuta.

La complessità della situazione economica sovietica è tale che certamente non è possibile qui richiamarla neppure in estrema sintesi; d'altro canto la rilevanza della situazione politica sulle evoluzioni della situazione economica è così evidente che non è possibile da parte nostra avanzare previsioni che risulterebbero inadeguate rispetto alla gravità dei problemi. In questa sede è ragionevole comunque domandarsi in una

prospettiva europea quanto la crisi interna sovietica possa determinare il blocco dell'integrazione europea.

Dai pochi dati fin qui presentati e dalla ormai ricca letteratura sembra emergere una realtà dei paesi dell'Est ora molto differenziata e ben distinta dalla situazione sovietica. Tra i paesi orientali, le aree più direttamente a contatto con l'area tedesca sembrano poter rapidamente, anche se non senza traumi, riprendere un sentiero di integrazione. I dati commerciali confermano che questi paesi si rivolgono principalmente alla Germania piuttosto che all'Europa in genere, verso la Germania si proiettano le esportazioni, dalla Germania provengono i flussi qualificanti di investimento; certamente anche altri paesi, quali l'Italia sono partner rilevanti, ma la Germania resta il riferimento evidente.

7. Politiche strutturali e bisogni di sviluppo

La fase attuale del processo di integrazione europea non può essere semplicemente considerata come una estensione, o una accelerazione del modello precedente di integrazione economica. L'Atto unico europeo ha, infatti, indicato una nuova direzione verso l'integrazione politica ed economica; la rimozione delle barriere non-tariffarie residue al fine di giungere al completamento di un Mercato unico europeo, è stata abbinata ad una sostanziale revisione dell'approccio di *policy-making* della Comunità. Un ruolo cruciale della nuova impostazione è giocato dalla riforma delle politiche strutturali comunitarie, da cui deriva la particolare attenzione rivolta allo sviluppo delle regioni meno favorite d'Europa.

Il mutamento avvenuto nell'indirizzo di politica strutturale della Comunità va rilevato ricordando che il concetto stesso di *policy-making* è quindi mutato; superata una impostazione di centralismo e gerarchia si è giunti ad una visione in cui il ruolo del governo è quello di assicurare eguali opportunità di condizioni di mercato a tutti i soggetti amministrati. Possiamo definire tale cambiamento come un passaggio dall'approccio tradizionale «francese» all'approccio «tedesco» di *policy-making*. Il perseguimento di un'unificazione politica attorno ad un unico corpo amministrativo centrale è stato abbandonato in favore di una ipotesi che esalta l'esistenza di varie autorità locali, tutte con potere di formulare leggi che devono comunque essere compatibili con quelle emanate da altre autorità locali. L'adozione della regola della maggioranza consolida questa posizione, e tuttavia determina la necessità di assicurare una bilanciata espansione del sistema comunitario, non attraverso il rafforzamento dei poteri di veto, ma offrendo i mezzi per accelerare lo sviluppo delle aree meno favorite.

Questo modello di potere politico diffuso vede una autorità centrale le cui funzioni di base sono quelle di promuovere l'armonizzazione dei poteri locali e di intervenire in situazioni in cui la dimensione delle operazioni oltrepassa la sfera della singola autorità locale. L'ampio consenso comunitario del principio di «riconoscimento reciproco» ha dato avvio ad un processo di aggiustamento tra la gestione delle esistenti regole nazionali e l'adozione di regole comuni da parte dell'intera comunità (Padoa Schioppa, 1987). Deve essere sottolineato che questo principio comporta un tipo di competizione istituzionale tra i governi nello stabilire standard per il commercio e per l'industria, disegnati al fine di sostenere i propri produttori locali ma formulati in modo tale da poter essere applicati in altri contesti, creando così un vantaggio relativo per quei soggetti che si sono già adeguati a tali standard (Giersch, 1987).

Da questa prospettiva emerge la preoccupazione che la nuova fase di integrazione europea possa accentuare le differenze regionali, creando una divergenza sostanziale tra le regioni della forte parte centrale dell'Europa e le regioni periferiche.

Così, l'approccio di «efficienza», basato sul riconoscimento del ruolo trainante dei più efficienti competitori, siano essi imprese o governi, è stato combinato con una profonda riforma delle politiche strutturali della Comunità economica europea, al fine di promuovere e di sostenere una diffusa imprenditorialità, specialmente nelle aree meno sviluppate. Il Libro bianco (Commissione, 1985) ha chiaramente espresso che la libera concorrenza deve essere garantita non semplicemente creando un più ampio mercato interno e applicando una rigida politica della concorrenza, ma sostenendo l'entrata di nuove imprese e offrendo ai competitori più deboli opportunità di crescita; l'obiettivo di efficienza rende necessario perseguire gli scopi complementari di stabilità e di uguaglianza in tutte le regioni della Comunità, come è stato sottolineato dal rapporto Padoa Schioppa (1987). Questa nuova prospettiva comporta una verifica della relazione esistente tra le politiche che promuovono le forze di mercato e le politiche che sostengono lo sviluppo delle aree meno favorite. Il rischio è che una più accesa competizione può condurre all'accrescimento di condizioni di disequilibrio e quindi di instabilità nella Comunità. La totale applicazione del nuovo orientamento di politica richiede, perciò, una completa inversione di tendenza nella definizione e svolgimento delle politiche strutturali della Cee, in primo luogo, introducendo nell'arena politica le autorità di governo regionale.

7. 1. Riforma dei fondi strutturali e ruolo delle regioni

Nel primo periodo di operatività l'approccio di *policy-making* della Comunità economica europea è stato più a carattere settoriale che territoriale, con l'accentuarsi delle disparità nello sviluppo economico presenti in numerose aree degli stati membri. Il superamento di queste disparità era considerato come una problematica da risolvere su iniziativa dei singoli stati membri, mentre a livello nazionale si riteneva necessario affrontarle mediante interventi posti in essere dal governo centrale.

La Comunità non poteva, tuttavia, ignorare le implicazioni territoriali delle politiche settoriali.

La costituzione del fondo destinato a finanziare progetti di sviluppo delle regioni meno favorite non era stata prevista dal Trattato di Roma, ma alla metà degli anni '70 è emersa l'esigenza di non posticipare ulteriormente la sua attivazione.

Nel 1975 il Fondo europeo di sviluppo regionale era basato sulla considerazione che le politiche regionali dovevano essere considerate come una competenza del governo nazionale, piuttosto che delle autorità comunitarie o regionali. La destinazione dei fondi era basata su quote fisse direttamente concordate dai governi nazionali. La prima riforma del Fondo nel 1979 fu introdotta al fine di introdurre il principio del coordinamento fra la Commissione e le autorità nazionali. Una nuova fase della riforma è cominciata nel 1984, quando il sistema delle quote fisse nazionali è stato abbandonato ed introdotto un sistema misto, basato su una quota minima stabilita più un rimanente ammontare da contrattare con la Comunità.

La riforma sostanziale è derivata dalla approvazione dell'Atto unico europeo. Quest'ultimo ha emendato il Trattato di Roma, introducendo l'art. 130 A-E. La riforma dei fondi strutturali, entrata in vigore l'1 gennaio 1988, deve essere considerata come uno dei più significativi cambiamenti nell'approccio di *policy-making* della Comunità. Come già sopra accennato, nel 1984 la Comunità ha abbandonato il sistema della quota fissa introducendo un sistema misto consistente in una parte fissa ed una contrattata; il nuovo modello è caratterizzato dalla erogazione programmata di stanziamenti sulla base di piani nazionali presentati alla Commissione per l'approvazione. Poiché nella fase di elaborazione di questi piani devono essere coinvolti i governi regionali, il maggiore risultato della riforma è un esplicito riconoscimento del ruolo che deve essere svolto da tali governi.

La riforma dei fondi strutturali è quindi basata sulla concentrazione territoriale di interventi integrati, gestiti da differenti attori politici.

La nuova strategia per l'integrazione europea stabilita dalla Commissione intende superare il precedente ruolo dominante del governo nazionale, portando in gioco le Regioni come attori primari del processo di *policy-making*. Nella prima fase, la destinazione dei fondi strutturali era decisa dai governi nazionali; nella seconda fase, la destinazione era stabilita bilateralmente dalla Commissione e dai governi nazionali, nell'ambito di un rigido quadro di equilibri nazionali; nella terza fase, la Comunità si sta muovendo verso un gioco multilaterale, basato su una intesa intergovernativa assai complessa che coinvolge la Commissione, i governi nazionali e quelli regionali. Un'ampia quota dei Fondi comunitari, che è andata rapidamente aumentando negli ultimi anni, è stata trasferita a imprese e ad autorità locali, ma il più importante elemento della nuova fase è che i trasferimenti comunitari hanno indirizzato gli interventi nazionali; ciò è stato reso possibile dal rafforzamento degli artt. 92-94 (come indicato dalla Commissione, 1989c), ma anche dal fatto che le risorse finanziarie dei fondi strutturali devono essere assegnati congiuntamente dalle autorità nazionali e da quelle regionali, benché su una base stabilita dalla Comunità stessa.

I governi regionali debbono realizzare la propria attività, creando un ambiente locale favorevole allo sviluppo industriale, attraverso un coinvolgimento diretto di tutti gli attori locali pubblici e privati per la definizione di programmi comuni di sviluppo; questi programmi devono essere supportati dall'uso integrato di strumenti complementari di politica predisposti dalle autorità regionali, nazionali e della Comunità economica europea per promuovere lo sviluppo e l'innovazione industriale, come i programmi di formazione, i consorzi export, i centri di servizio, i progetti di ricerca comuni e di applicazione tecnologica. Il nuovo approccio capovolge la precedente pratica dei governi nazionali consistente nella erogazione di risorse finanziarie a favore di singole imprese per compensare squilibri strutturali. La finalità è di condurre ad un aggiustamento strutturale progressivo, rinforzando il *network* locale delle relazioni produttive e di servizio per stimolare le forze endogene del mercato.

7. 2. I limiti di questo approccio

Il concetto di «Regione» e l'estensione dei poteri regionali variano da paese a paese. Il processo di regionalizzazione in Europa è stato infatti il risultato di diverse tendenze: alcuni paesi hanno accettato la decentralizzazione in risposta alla pressione politica di gruppi etnici e a quella di riconoscere la molteplicità delle comunità nazionali all'interno di uno

stesso stato (Belgio e Spagna); in altri casi, la regionalizzazione è stata la conseguenza di una divisione di potere politico, ma non ha implicato alcun contrasto etnico (Francia e Italia); altri paesi sono ancora molto centralizzati (Grecia e Portogallo); la Gran Bretagna è divisa internamente in grandi aree, certamente non riducibili a regioni e la Germania è costituzionalmente uno stato federale.

È da rilevare inoltre che i governi regionali non sono attivi in uguale misura anche all'interno di un singolo paese. In tutti gli stati europei i più attivi sono quelli che amministrano le aree più sviluppate (come la Catalogna, la Lombardia e l'Emilia Romagna, il Baden Württemberg, la Rhone-Alps); essi rivendicano autonomia dal livello nazionale, mirando ad alleanze transnazionali con altre regioni forti e ad una relazione diretta ed esplicita con la Commissione. Questi governi regionali sono abituati a gestire la loro organizzazione amministrativa in modo efficiente e il loro ambiente locale per stimolare una diffusa imprenditorialità.

Dall'altro lato, la crisi economica delle aree meno favorite è generalmente accompagnata da amministrazioni locali deboli, tradizionalmente dipendenti dalle autorità centrali e abituate ad occuparsi dei problemi locali richiedendo supporti diretti da parte del governo nazionale, piuttosto che implementando autonomamente nuovi progetti di sviluppo. Il nuovo approccio rischia di fallire poiché fra i nuovi attori, quelli effettivamente capaci di partecipare al gioco sono già alla guida delle aree più forti della Comunità, e i governi nazionali potrebbero ulteriormente consolidare la loro posizione, sostenendo il ruolo di difendere le aree meno favorite, attraverso un rilancio di interventi centrali.

Questo sembra essere il caso del Mezzogiorno d'Italia. Dopo numerosi anni di interventi diretti da parte del governo centrale, la situazione attuale è molto articolata; alcune aree hanno sperimentato un modello di approccio allo sviluppo industriale di tipo diffusivo (soprattutto nelle regioni costiere dell'Adriatico), altre regioni hanno isole di industrializzazione basate sull'attrazione di investimenti esteri e pubblici, altre hanno sperimentato seri fallimenti sia nell'attrarre investimenti esteri, sia nel promuovere forze endogene. Inoltre, i governi regionali, dopo un lungo periodo di centralizzazione della politica di sviluppo, non sembrano capaci di interagire a livello europeo come richiesto dal nuovo approccio comunitario.

Questo diventa anche il limite dell'estensione di questo approccio di intervento territoriale ai paesi dell'Europa orientale, dove il problema della riattivazione di un processo di crescita endogena si unisce ad un cruciale problema di ricostruzione delle istituzioni locali.

A questo proposito va considerato che uno tra i primi provvedimenti presi dal Governo federale tedesco nel processo di annessione dei Län-

dern orientali è stato proprio un rapido procedere verso la riedificazione delle istituzioni decentrate, come luogo di rappresentanza degli interessi locali. Questo sostanziale elemento di innovazione ed armonizzazione istituzionale attuato nei Ländern della ex Repubblica democratica si coniuga del resto ad una piena attuazione del Libro Bianco. Il nuovo approccio di politica strutturale infatti richiede una applicazione sistematica e bilanciata del Libro Bianco nei diversi stati membri, penalizzando duramente le imprese e i governi locali di quei paesi che come l'Italia presentano sostanziali ritardi di attuazione delle indicazioni comunitarie.

8. Conclusioni

L'Europa si presenta oggi molto diversa da quanto delineato a metà anni '80; l'Europa comunitaria esce sicuramente rafforzata dalla fase di riorganizzazione economica e politica seguita all'Atto unico. Non di meno questo avviene in un quadro internazionale sostanzialmente degradato; la crisi sovietica, la crisi interna americana, la gravissima crisi del Golfo, la difficile situazione dei paesi sottosviluppati rendono l'Europa un punto di riferimento rilevante per il prossimo futuro. All'interno dell'Europa tuttavia si segnalano diversità e differenze che questo recente sviluppo non ha eliminato e forse ha accentuato. Si delinea una nuova polarizzazione attorno ad aree centrali molto ben delineate ed attorno a grossi agglomerati urbani, che sembrano ridimensionare il ruolo di economie periferiche pure cresciute rapidamente negli ultimi due decenni. Il Mezzogiorno d'Europa sembra non recuperare nel suo complesso, e le nuove economie dei paesi orientali si rivolgono all'Europa, tuttavia portando situazioni interne fragili.

Le cosiddette aree meno favorite si ampliano e un meccanismo puramente basato sullo sviluppo della competizione commerciale interna al Mercato unico sembra doversi scontrare con l'evidenza di una crescente difficoltà di vaste aree dell'Europa comunitaria e non comunitaria ma ad essa legata.

Indubbiamente si ripresenta una sostanziale centralità tedesca, che l'unificazione ha accentuato, ma che ancor più le pressioni ristrutturative dei paesi orientali esplicita. La Germania federale ha obblighi interni di crescita. È stato stimato che solo mantenendo un tasso di crescita effettivo pari almeno al 4% annuo si potrà riassorbire in un ragionevole periodo di tempo (tre-cinque anni) la disoccupazione creatasi nella Germania ex Ddr (Tendenze reali, 1990). Questa necessità di mantenere un così rilevante tasso di crescita è anche elemento di traino per l'econo-

mia europea.

Ovviamente questo sviluppo europeo, che per quanto lento pare doversi mantenere per i prossimi anni risulterà un eccezionale attrattore di flussi migratori dai paesi sottosviluppati, ed in particolare dal Nordafrica, ma anche dai paesi dell'Est europeo; questi aspetti, che non abbiamo inteso trattare in questo articolo, tuttavia sembrano rilevanti per definire lo scenario interno europeo dei prossimi anni.

La fase presente della integrazione europea rappresenta tuttavia anche un momento di transizione molto complesso verso l'integrazione economica, ma anche verso l'unificazione politica. Un elemento cruciale del processo è il capovolgimento dell'approccio di *policy-making* applicato dalla Comunità. L'Atto unico europeo ha determinato la transizione da un modello di Stato centralizzato, esteso negli anni '50 dagli stati nazionali alla Comunità, ad un modello basato su un gioco intergovernativo, basato sui tre livelli di governo (Comunità, Stato e Regione).

Il nuovo approccio richiede differenti relazioni fra istituzioni e forze di mercato; il «principio del riconoscimento reciproco» richiede una forte relazione fra autorità nazionali e imprenditori, al fine di applicare regole, definite per interessi specifici ma compatibili con e anche capaci di indirizzare il gioco generale; la riforma dei fondi strutturali generalizza un approccio basato su *partnership*, estendendo questo metodo ai progetti di sviluppo locale. Questo principio, che deve ora governare tutte le azioni strutturali promosse dalla Comunità, trova nel modello federale tedesco il suo riferimento. Anche in questo aspetto la Germania unita sembra dover essere il riferimento.

Bibliografia

- Commissione delle Comunità europee, *White Paper on Completing the Internal Market*, Bruxelles, 1985.
- Commissione delle Comunità europee, «The Single Act: a New Frontier for Europe», *Bollettino della CE*, Supplemento, 1987.
- Commissione delle Comunità europee, «The Economics of 1992», *European Economy*, n. 35, marzo, 1988a.
- Commissione delle Comunità europee, *Operations of the European Community Concerning Small and Medium Sized Enterprises*, Task Force Pmi, Bruxelles, 1988b.
- Commissione delle Comunità europee, «Vademecum sulla riforma dei fondi strutturali comunitari», *Documento*, Bruxelles, 1989a.

- Commissione delle Comunità europee, *XXII Relazione generale sull'attività delle Comunità europee*, Bruxelles, 1989b.
- Commissione delle Comunità europee, *Primo censimento degli aiuti di stato nella Comunità europea*, Bruxelles, 1989c.
- Commissione delle Comunità europee, *Quinto rapporto della commissione al consiglio e al parlamento europeo relativo al completamento del mercato interno*, Bruxelles, 28 marzo 1990.
- Datar, «Les villes européennes», *La Documentation Française*, mai, 1989.
- Giersch, H., «Internal and External Liberalization for Faster Growth», *Economic Papers*, n. 54, 1987.
- Ismeri Europa, *Il sudeuropa: una analisi strutturale*, Roma, mimeo, 1990.
- Leonardi R., *The Regional Revolution in Europe: the Single European Act and the Regional Fund*, Istituto Universitario Europeo, Firenze, mimeo, 1990.
- Padoa Schioppa, T., *Efficiency, Stability and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the EC*, Bruxelles, 1987.
- Pirelli - Ufficio Studi, «Le regioni europee in prospettiva», *Quaderni di formazione* n. 71, 1990.
- PlanEcon Report, vari numeri, 1990.
- Tendenze Reali, *L'unificazione tedesca*, Milano, Banca Commerciale, 1990.

7. CULTURA E SOCIETÀ: L'EST TRA NAZIONALISMO E VALORI OCCIDENTALI

di Pierre Hassner

1. Introduzione

Quale cultura? Quale società? Quale Europa?

Sembra che Goering (o era Goebbels?) abbia detto «quando sento la parola cultura la mano corre alla pistola». Potremmo rovesciare l'affermazione dicendo «quando sento le pistole mi aggrappo alla cultura» o, al contrario, «quando tacciono le pistole mi aggrappo alla cultura»? La risposta è meno ovvia di quanto potrebbe sembrare. L'ostilità del nazismo indica, *a contrario*, una affinità tra cultura, da un lato, e pace e democrazia, dall'altro. Eppure, nel senso più ampio del termine, anche il nazismo era un fenomeno culturale (uno dei migliori libri sulle sue origini si intitola *La politica della disperazione culturale*)¹ ed ha prodotto una sua forma di cultura. La cultura può essere bellicistica o pacifista, particolaristica o universalistica, aristocratica o popolare. Il conflitto tra queste opposte tendenze può ben definire tanto l'attuale situazione europea quanto l'oggetto di questo intervento.

La medesima ambiguità potrebbe essere rilevata per quanto attiene alla parola società, che figura anch'essa nel titolo di questo saggio. Le rivoluzioni europee del 1989 possono essere definite rivoluzioni culturali nel senso più profondo della parola: da un lato sono state guidate da intellettuali, dall'altro hanno manifestato un generale rifiuto della legittimità comunista e una generale aspirazione a rientrare nell'alveo della cultura europea. Ma il concetto più diffuso che ne è emerso è stato quello di *società civile*, della sua rinascita e della sua affermazione contro il totalitarismo e la sua elite dominante: la *nomenklatura*. Non di meno, a vittoria ottenuta, abbondano gli interrogativi in merito al contenuto e all'orientamento dell'identità culturale e della società civile. Il totalitarismo comunista assolveva al ruolo di forza negativa e unificante e la sua

(1) F. Stern, *The Politics of Cultural Despair*, California UP, Berkeley, 1961, p. 367.

scomparsa fa affiorare conflitti tra livelli e orientamenti, tra strati sociali e tradizioni culturali. Sul piano interno alla contrapposizione bipolare tra «noi» e «loro» o tra «società civile» e «sistema», si sostituiscono le più complesse e contraddittorie contrapposizioni tra città e campagna, tra intellettuali laici e chiesa, tra giovani attivisti e vecchi conservatori, tra nuovi ricchi e nuovi poveri ecc. Sul piano internazionale l'influenza omologante della moderna società tecnologica e consumista e la ricerca di una autentica identità attraverso la riscoperta delle radici reali e mitiche, etniche, nazionali e religiose, prendono il posto della contrapposizione Est-Ovest. L'interazione di questi fattori, presenti dappertutto ma in misura diversa, può creare in Europa nuove divisioni o rinfocolarne di antiche tra Est e Ovest, tra Nord e Sud.

L'Europa degli anni '90 non sarà quindi né l'Europa divisa della guerra fredda né l'Europa unita di una comunità integrata ed allargata all'intero continente né l'Europa riunificata secondo il modello della riunificazione tedesca. Sarà una Europa differenziata le cui regioni, un tempo separate, saranno molto più esposte alla reciproca influenza ma anche alla tentazione del reciproco rifiuto e dell'autoisolamento. Nel momento in cui tende a tramontare il confronto militare e ideologico, le differenze economiche, sociali e culturali seguono andamenti contraddittori. Per alcuni versi potrebbero attenuarsi rispetto all'epoca della guerra fredda ma finiranno per essere più rilevanti, più delicate e, quindi, più risentite in rapporto, segnatamente, alle speranze suscitate dalla caduta del Muro. Di fatto il trauma dell'apertura e del contatto – si pensi all'impatto dei modelli occidentali di consumo o alle ondate migratorie dall'Est europeo – potrebbe far nascere nuove demarcazioni e cortine nonché nuovi divari. Ma queste nuove divisioni, pur coincidendo geograficamente in parte con le vecchie, trascenderanno i vecchi confini e verranno avvertite (o, per meglio dire, già lo sono) all'Ovest e all'Est e nell'ambito degli stessi paesi europei.

Elemento chiave di queste divisioni è l'interazione della dimensione politica, economica e socio-culturale. Ralf Dahrendorf ne ha evidenziato il carattere paradossale, al contempo, cruciale affermando che le rivoluzioni dell'Est europeo possono condurre a società aperte sul modello occidentale in presenza di tre requisiti: uno stato costituzionale, il mercato e la società civile ma mentre bastano sei mesi per elaborare una costituzione democratica, ci vogliono sei anni perché operi realmente il mercato e sessanta anni perché emerga una autentica società civile². L'intreccio apparentemente diabolico della situazione va individuato nel

(2) R. Dahrendorf, *Reflection on the Revolution in Europe*, Chatto and Windus, Londra, 1990, pp. 92-3.

fatto che democrazia e mercato non possono funzionare in assenza di una società civile né possono attendere i decenni necessari ad un processo di crescita che, a sua volta, potrebbe essere messo in pericolo dal fallimento della democrazia e del mercato.

Resta da vedere se questa dialettica porterà ad un circolo vizioso, come già sperimentato in America latina o in Europa orientale tra le due guerre con l'introduzione di istituzioni politiche ed economiche di tipo occidentale che però non riescono a mettere radici a causa di atteggiamenti sociali e culturali contrastanti che, a loro volta, danno vita a movimenti politici ed economici anti-occidentali, o, al contrario, ad una realtà feconda nella quale l'educazione all'etica democratica e capitalista ha modo di ricollegarsi a preesistenti elementi di società civile e di cultura nazionale in vista di una sintesi originale.

In un certo senso perché vi sia una società è sufficiente che alcuni individui interagiscano tra loro o, quanto meno, che queste relazioni siano private ed autonome e sfuggano al controllo dello stato. Ma che rapporto c'è tra questa società in senso lato e la società civile intesa come auto-affermazione contro un sistema totalitario o, con difficoltà e ambizioni maggiori, come cultura civica, cioè a dire come insieme di norme e atteggiamenti che governano i rapporti interpersonali e quelli con le istituzioni e che comportano l'arte della tolleranza e dell'onestà nel campo del comportamento politico ed economico, della libera associazione e della pacifica concorrenza, del rispetto delle diversità e dell'esigenza di tutelare l'unità?

L'affermazione secondo cui la cultura politica di un paese influisce profondamente sulle possibilità di crescita della società civile è, al tempo stesso, vera e frustrante in quanto non fa che condurci da un concetto ambiguo e complesso ad un altro. Quando parliamo di cultura non possiamo limitarci ad adottare la definizione ampia e antropologica che racchiude tutti gli atteggiamenti, valori e tradizioni di una società né possiamo rimanere all'interno dei limiti angusti della definizione classica di cultura intesa come *Bildung* ovvero capacità di coltivare la mente attraverso l'istruzione e le dimensioni simboliche dell'esistenza umana quali l'arte e la scienza, la religione e la filosofia. Noi perseguiamo piuttosto il livello intermedio che ha a che vedere con gli atteggiamenti nei confronti della politica e, più in generale, dell'arte della convivenza tra comunità e all'interno di esse. Ma oggi in modo particolare, questo livello intermedio è il prodotto perennemente mutevole della tensione tra gli altri due.

La tensione è avvertibile ad almeno tre livelli.

Il primo è quello dei tipi di cultura. Mai prima d'ora la cultura, sia pure nell'accezione più limitata del termine, era stata così lacerata tra

forze e tendenze conflittuali. La divisione più diffusa e più ovvia è ovviamente quella tra «cultura alta» e cultura popolare anche in seguito all'incremento dell'alfabetizzazione e, soprattutto, degli straordinari progressi della scienza e della tecnologia. Nell'ambito stesso della «cultura alta», si è andata determinando una crescente spaccatura tra quelle che C.P. Snow ha definito «le due culture», quella scientifica e quella letteraria, o in senso più lato, quella tecnologica e quella umanistica³. Ma con ogni probabilità la conseguenza di più vasta portata è consistita nella trasformazione e divisione della cultura popolare sotto la spinta dei *mass media*. La nuova tecnologia delle comunicazioni tende a produrre una cultura di massa che è per sua natura cosmopolita in quanto riflette l'influenza delle società più potenti, segnatamente degli Stati Uniti, e i valori più semplici e più diretti quali il consumo o il sesso mentre la tradizionale cultura popolare trasmessa di generazione in generazione tende ad essere prevalentemente particolaristica anche se segue modelli universali. Naturalmente la prima sta avendo il sopravvento sulla seconda. Ne conseguono tuttavia profondi shock culturali (testimoniati in massimo grado dall'esperienza della Germania orientale nei suoi contatti con la società tedesco occidentale, prima indiretti attraverso la televisione, poi diretti). Persino all'interno della moderna cultura dei *mass media* con i suoi effetti sostanzialmente omologanti sul piano sociale e internazionale, si manifestano tensioni e spaccature tra la cultura rock dei giovani (con la contrapposizione fratellanza-violenza) e la cultura dei consumi o dell'arrivismo sociale veicolata dai giochi televisivi e dalle *telenovelas*.

Da qui la seconda, più indiretta, divisione: quella tra *intelligentsija* e masse, una divisione caratteristica dei paesi in fase di transizione verso la modernità, si tratti della Russia del XIX secolo o del terzo mondo del XX secolo, ma che assume caratteri ancor più acuti e complessi negli ex paesi comunisti dove (a differenza sia delle società tradizionali che di quelle occidentali) gli intellettuali sono stati, al contempo, i beniamini e gli oppositori di punta (talvolta i soli attivi) dei regimi. A questa distinzione tra *intelligentsija* e masse se ne accompagnano spesso altre in qualche modo connesse ma non esattamente equivalenti: tra giovani e anziani, tra città e campagna. Quest'ultima è particolarmente evidente in Bulgaria (dove l'opposizione controlla le città e i comunisti le campagne), in Ungheria (dove la tradizionale contrapposizione tra «modernisti» e «populisti» rivive con il predominio, a Budapest, dell'Alleanza dei Democratici liberi a radicamento intellettuale e di ispirazione universali-

(3) C.P. Snow, *The Two Cultures and the Scientific Revolution*, Cambridge UP, Cambridge, 1962.

stica e del Movimento giovanile studentesco Fidesz e nel resto del paese delle forze politiche più conservatrici quali il Forum Democratico e il partito dei piccoli proprietari) e persino in Russia dove i Comuni di grandi città come Mosca e Leningrado sono stati conquistati da intellettuali riformisti e filo-occidentali.

La divisione è più acuta laddove l'assenza di una società civile non ha consentito una articolazione dei programmi politici o degli interessi economici. È il caso della Romania, paese in cui più radicale è il divorzio tra cultura universalistica degli intellettuali e di molti giovani e cultura nazionalistica della maggioranza (in particolare le generazioni più anziane, operai e contadini ma anche molti abitanti delle città, sovente recentemente inurbati, come evidenziato dalle violenze dei minatori a Bucarest nel giugno 1990). Ma anche in Romania la situazione è più complessa con città, come Timisoara, più aperte agli influssi cosmopoliti e con alcuni intellettuali che riscoprono accenti e temi nazionalistici (che talvolta sfiorano il misticismo o lo sciovinismo) del passato di Ceausescu o della Guardia di Ferro.

E qui veniamo alla terza divisione, la più rilevante ai fini di questa trattazione: la divisione regionale. In Europa la cultura è un fattore di unità o di divisioni nazionali e regionali? Nel quadro della cultura moderna esistono stabili entità intermedie tra il villaggio tradizionale e il «villaggio globale» di McLuhan? Ha ragione il giornalista tedesco R. W. Leonhart quando scrive (*Die Zeit*, 12 ottobre 1990) che «dall'Ulster alla Georgia il solo *Heimat* è la regione»⁴? O è la nazione? O è l'Europa? O scompaiono tutte dinanzi alle comuni tendenze della società moderna?

Il problema è il peso relativo, in ciascun caso, delle tre principali influenze: quella cui abbiamo appena fatto cenno, quella cioè della moderna società tecnologica e dei consumi, l'eredità del regime comunista (con i suoi atteggiamenti burocratici e autoritari che sopravvivono alle istituzioni) e le specifiche tradizioni culturali. Rimanendo nell'ambito delle tradizioni culturali ci si chiede inoltre se la passata suddivisione dell'Europa lungo la linea di demarcazione Est-Ovest coincida con la divisione socio-culturale oltre che con quella militare e ideologica.

In altre parole l'Europa orientale e occidentale sono definite solo dalla presenza dell'esercito sovietico e americano nel 1945 – la qual cosa determinò i rispettivi regimi politici – o anche dalle diverse strutture e tradizioni socio-culturali? O piuttosto queste ultime rispondono a confini diversi che vanno riemergendo e ricreando la geografia culturale europea brutalmente piegata dalla divisione bipolare?

È questo, ad esempio, il punto di vista di Milan Kundera che in un

(4) R.W. Leonhardt, «Nur die Region ist eine Heimat», *Die Zeit*, 12 ott. 1990.

famoso articolo ha definito l'Europa centrale «una parte rapita dell'Occidente»⁵. Ma tale definizione solleva tanti interrogativi quante risposte. L'Europa e l'Occidente sono la medesima cosa? Bisogna ritenere che la Russia non faccia parte dell'Europa? L'Europa centrale ha le medesime caratteristiche socio-culturali dell'Europa occidentale? E per contro, l'Europa occidentale ha una realtà distinta da quella degli Stati Uniti?

Questi interrogativi, nei confronti dei quali non vi sono risposte oggettive, hanno fornito spunti ad innumerevoli polemiche. Possiamo solo mettere in guardia da troppo facili e rapide deduzioni dal politico al culturale e viceversa. Quanti vedono una stretta correlazione tra strutture familiari e regimi politici (come lo storico francese Emmanuel Todd⁶) si espongono all'ovvia obiezione secondo cui il comunismo è stato portato in Europa orientale dall'Armata rossa e non da rivoluzioni o evoluzioni endogene basate sugli andamenti demografici. C'è chi tende a dare credito a progetti come quello gollista dell'«Europa dall'Atlantico agli Urali» e quello mitterrandiano della «Confederazione» con l'inclusione della Russia e con l'esclusione degli Stati Uniti, sulla base di una concezione della civiltà americana fondata sull'ottimismo tecnologico e priva di spessore storico, di attaccamento alla tradizione e all'esperienza di sofferenza che caratterizzano la storia e la letteratura europee, Russia compresa. Altri, con più credibilità, possono sostenere che, per dirla con le parole di Heidegger, «l'americanismo è un qualcosa di europeo» e che la rivoluzione americana è stata partorita dalla religione e dalla filosofia europea mentre la Russia non ha avuto né la Riforma né l'Illuminismo né la rivoluzione borghese. E, con accenti ancor più convincenti, si potrebbe sottolineare che le tradizioni culturali sono ambivalenti e in continua ridefinizione alla luce degli attuali sviluppi sociali e delle scelte politiche.

Ciò vale in modo particolare per le due ex superpotenze. Il loro rapporto con l'Europa è chiaramente ambivalente e assume caratteristiche diverse a seconda dei momenti storici. Gli Stati Uniti hanno radici storiche completamente europee ma sono nati proprio allo scopo di offrire una alternativa rispetto alla corruzione politica e morale del vecchio continente. Inoltre non è da escludere che stiano diventando meno europei nella misura in cui diventano maggiormente interculturali e volgono lo sguardo all'America latina e all'Asia. La Russia,

(5) M. Kundera, «Un Occident. Kidnappé - ou la strategie de l'Europe centrale», *Le Débat*, nov. 1983, pp. 3-22. Pubblicato anche come «The Tragedy of Central Europe», *New York Review of Books*, 26 apr. 1984.

(6) E. Todd, *The Explanation of Ideology: Family, Structures and Social Systems*, Blackwell, Oxford, 1985, VIII, p. 230.

sin dai tempi di Pietro il Grande, ha avuto con l'Europa un rapporto di odio-amore. È stata combattuta tra imitazione e ostilità, tra sentimenti di inferiorità culturale e di messianica superiorità. La rivoluzione in corso può essere considerata alla stregua di un disperato tentativo di unirsi finalmente all'Europa. Ma per quanto sincero possa essere il suo desiderio di accettazione, non può cancellare, quanto meno nel ricordo degli europei centro-orientali, il lascito di un passato profondamente diverso.

Ma lo stesso problema non si manifesta forse all'interno dell'Europa occidentale e dell'Europa orientale? Mentre procede l'integrazione politica ed economica dell'Europa, non è forse vero che si vanno appalesando all'interno della Comunità e persino di alcuni paesi quali l'Italia, in un momento in cui le comunicazioni e le migrazioni di massa stanno facendo esplodere le tradizionali comunità, le differenze tra europei atlantici e mitteleuropei, tra nordici e meridionali?

La questione assume rilievo persino maggiore per il futuro dell'Europa orientale. La rinascita dell'ideale mitteleuropeo in Germania come in Cecoslovacchia, in Ungheria, nelle repubbliche settentrionali della Jugoslavia e, in misura minore, in Polonia e in alcune regioni italiane, ha un significato sia culturale che politico ma i due aspetti non sono identici. Sul piano culturale il tema della Mitteleuropa ha una valenza essenzialmente nostalgica in quanto fa riferimento agli splendori letterari ed artistici del decadente Impero asburgico. Ma i due popoli che avevano rappresentato la massima fonte di ispirazione, i tedeschi e gli ebrei, sono stati sostituiti a favore di gruppi nazionali etnicamente più omogenei. Mentre gli intellettuali di mezza età sognano la Mitteleuropa, i giovani sono attratti dal nazionalismo o dallo sciovinismo xenofobico o dall'Occidente in quanto tale che, a livello di cultura di massa e di tecnologia, si incarna tanto nell'America quanto nell'Europa.

Sul piano politico il concetto di Mitteleuropa, di Europa centrale, aveva un significato chiaramente negativo. Per una buona parte dell'opinione pubblica tedesca alla ricerca dell'unità nazionale e dell'identità, significava il rifiuto della divisione dell'Europa, il rifiuto dell'amputazione e dell'americanizzazione. Per gli europei dell'Est significava il rifiuto di essere tagliati fuori dall'Occidente e identificati con gli invasori russi ritenuti culturalmente inferiori e meno europei o, nel caso della Croazia e della Slovenia, con i serbi in posizione dominante ma in condizioni di inferiorità economica. Non ci si può non chiedere cosa resterà di questa concezione in una situazione di riavvicinamento inter-europeo e di disintegrazione dell'impero sovietico e dello stato jugoslavo.

Una risposta pratica e, al tempo stesso, politica e culturale va individuata nella rinascita delle vecchie solidarietà regionali artificiosamente

recise dalla Cortina di ferro: quella tra scandinavi e baltici al nord, tra popolazioni dell'Europa centrale, tra gli eredi degli Asburgo, tra gli stati della penisola balcanica. Una tendenza questa che corrisponde tanto al desiderio degli ex paesi comunisti di afferrare qualunque possibile ancora in Occidente, quanto al desiderio di paesi occidentali quali la Germania, l'Italia e l'Austria di far leva sui tradizionali vincoli o affinità per accrescere il loro ruolo politico, economico e culturale nella nuova Europa. L'ostacolo tuttavia è rappresentato dai problemi sociali sollevati da questi contatti, in modo particolare dai flussi migratori che dovrebbero facilitare.

Anche quando, come nei Balcani, le rivalità regionali e i conflitti etnici non prevalgono sulla solidarietà, l'afflusso di lavoratori migranti e di altre minoranze indesiderate quali gli Zingari, tende a provocare nei paesi ricchi o meno poveri reazioni di chiusura e non di apertura. L'unità tedesca ha innalzato una nuova barriera economica e sociale tra l'ex Rdt e la Polonia abbattendo quelle che separavano le due Germanie. Più in generale si vanno moltiplicando i visti, le guardie di frontiera e le misure protezionistiche tra Germania o Austria e Polonia o Romania ma anche tra Polonia e Cecoslovacchia e persino tra le repubbliche sovietiche e, per qualche tempo, potrebbero ostacolare il riemergere delle vecchie regioni europee svolgendo in tal senso un ruolo simile a quello svolto in passato dalla Cortina di ferro. L'equilibrio tra i risentimenti creati da queste reazioni e gli irresistibili legami creati dalle realtà dell'influenza occidentale nell'Est e della migrazione da Est verso Ovest che nessuno potrà completamente eliminare, varierà da caso a caso.

L'altra risposta è analitica: tende ad attribuire i diversi sviluppi politici dei paesi europei, segnatamente degli ex paesi comunisti, al loro patrimonio storico e, in particolare, al retroterra culturale e religioso. La distinzione sottolineata da Kundera tra un cattolico o protestante – in passato la Mitteleuropa degli Asburgo era la sola autentica Europa – e un ortodosso – in passato i paesi bizantini quali la Russia ma anche Bulgaria, Romania e Serbia – riemerge in molte interpretazioni degli avvenimenti politici successivi alla caduta del Muro. In sostanza, secondo questo punto di vista, la transizione verso la democrazia sarebbe più agevole e promettente in paesi che hanno avuto contatti storici con l'Occidente, che hanno centri autonomi di potere quali la Chiesa cattolica o autonomie individuali (promosse dal protestantesimo). I Balcani invece hanno subito la dominazione ottomana e non quella asburgica e, in conseguenza l'influenza della chiesa ortodossa. Essi non avvertono la distinzione tra potere spirituale e secolare che è il presupposto del liberalismo, né comprendono il valore dello stato di diritto o dei diritti degli individui.

È una spiegazione che contiene qualche elemento di verità, come testimoniato dalle differenze all'interno di uno stato multinazionale quale la Jugoslavia, differenze che assumono un carattere di contrapposizione nel caso della Slovenia e della Serbia. Eppure abbondano le eccezioni: all'interno della stessa Jugoslavia la Serbia ha una tradizione democratica pari almeno a quella della cattolica Croazia che, unitamente alla cattolica Slovacchia e alla cattolica Lituania, ha sperimentato gli aspetti più brutali del fascismo durante la seconda guerra mondiale. La Grecia, pur non essendo un modello di democrazia occidentale, certamente non è nemmeno un modello di totalitarismo religioso. Prima del 1938, nel periodo tra le due guerre, si riteneva che la Romania fosse retta da una sorta di parlamentarismo balcanico che, sia pur corrotto e debole, era più vicino alla democrazia delle dittature ungherese e polacca. Oggi, mentre le vicende rumene sono persino più scoraggianti delle aspettative, la Russia, grazie alla scarsa presa del movimento *Pamyat*, alle vittorie elettorali dei riformisti democratici e alla svolta politica in senso non imperialista, rappresenta un'ottima sorpresa per la democrazia.

Ma soprattutto queste considerazioni dimostrano che i modelli culturali sono solamente uno dei tanti elementi che influiscono sulla ricerca di una nuova identità da parte delle nazioni europee. Parimenti importante (forse decisivo nel caso della Romania) è il carattere del recente dominio comunista. Né bisogna dimenticare le influenze di un ambiente internazionale profondamente mutato.

Tutti sono alla ricerca di una identità e di un ruolo nuovo scoprendo un equilibrio originale e necessariamente instabile tra lo stato, l'economia internazionale (europea e globale), le aspirazioni subnazionali (rappresentate dalle sfide delle minoranze etniche e del regionalismo) e le sfide transnazionali sia nel campo dell'ambiente che in quello delle migrazioni.

Gli ultimi due elementi sono di estrema importanza: le questioni ambientali e in particolare Chernobyl sono state la chiave di volta del risveglio del nazionalismo in Armenia, nei paesi baltici, in Ucraina e in Bielorussia. Nulla è più esplosivo e più essenziale alla rinascita del nazionalismo, sia a Est che a Ovest, dell'immigrazione, della rivalità economica e del trauma culturale tra quelle che l'*Economist* ha definito «le disordinate masse in movimento»⁷.

(7) «Huddled masses, on the move», *The Economist*, 13 ott. 1990, pp. 25-6.

2. Malessere socio-culturale e identità politica: il nazionalismo in Europa orientale e occidentale

Bisogna muovere dal fatto sorprendente secondo cui il nazionalismo è probabilmente più una conseguenza che una causa di questa «situazione nuova». È crollata in realtà la divisione dell'Europa che aveva come fulcro il dominio sovietico dell'Europa centro-orientale e la divisione della Germania ma questo crollo non può essere imputato ad una vampata di nazionalismo a Est, in stile romeno, o ad un riaccendersi dell'irredentismo nazionalista tedesco. I fattori decisivi sono stati il fallimento economico e spirituale del sistema comunista e il successo del sistema occidentale che hanno costituito una sorpresa tanto per i leader occidentali quanto per Gorbaciov. Tuttavia una volta intervenuti, hanno inevitabilmente comportato l'eliminazione o quanto meno l'allentamento dei vincoli sovranazionali che contenevano o nascondevano i vecchi sentimenti nazionalistici ai quali andavano ad aggiungersi nuove tentazioni e paure.

Il nazionalismo è diventato pertanto il principale motivo di preoccupazione per il futuro dell'Europa. Ma anche se i raffronti con la situazione dei Balcani prima del 1914 o con quella dell'Europa degli anni '30, non sono completamente immotivati, rischiano, non di meno, di ignorare le differenze storiche e regionali. Una maggiore coscienza nazionale o un attaccamento agli interessi nazionali non implicano necessariamente una rinascita del nazionalismo; una rinascita nazionalistica non implica necessariamente un ritorno al nazionalismo fanatico, razzista e guerrafondaio dei nazisti o della Guardia di Ferro. D'altro canto l'eventuale riaccendersi della xenofobia legata all'incremento dell'immigrazione e alle difficoltà di coesistenza tra comunità religiose e culturali diverse, non andrebbe necessariamente identificato con il nazionalismo anche se potrebbe costituire per lo spirito di tolleranza e per l'universalismo una minaccia altrettanto grave.

C'è da considerare infine che la caratteristica più diffusa potrebbe consistere in un'ansia generalizzata in materia di identità, presente negli individui e nelle minoranze etniche così come nelle medie e superpotenze, in una incertezza sul loro ruolo al cospetto dell'interdipendenza economica e tecnologica e al tramonto del mondo bipolare. Sul piano generale gli interrogativi sono quindi comuni ma restano sorprendentemente diverse le reazioni e le risposte.

3. Europa orientale: nazionalismo vecchio stile

L'affermazione di natura più generale che potremmo fare sulla regione è quella secondo cui i vecchi conflitti nazionali, etnici o religiosi che hanno perso gran parte della loro importanza o, quanto meno, della loro intensità in Occidente, sono ancora vivi a Est, vuoi perché questi paesi si trovano in una diversa fase di sviluppo storico e culturale, vuoi perché sono stati isolati dal grande movimento di interdipendenza sociale ed economica che ha abbracciato il capitalismo occidentale o vuoi perché il regime comunista ha esacerbato le tensioni nazionalistiche ignorandole o incoraggiandole deliberatamente allo scopo di servirsene.

Tuttavia in questo contesto generale è necessario distinguere tre situazioni ovviamente tra loro collegate: la crisi degli stati multinazionali quali l'Unione Sovietica e la Jugoslavia, le rivalità o ostilità tra stati-nazione indipendenti e le tensioni sub-nazionali o transnazionali che colpiscono le relazioni tra comunità e che vanno dalla xenofobia al razzismo, dall'atteggiamento nei confronti delle minoranze a quello nei confronti degli immigranti.

Il primo caso è il più serio per significato storico e per conseguenze immediate sulla pace e sull'assetto dell'Europa. Qui appare in tutta la sua rilevanza il passato storico. L'impero sovietico sta finalmente seguendo il destino degli imperi ottomano e austro-ungarico e degli imperi coloniali delle potenze occidentali.

In secondo luogo si è spesso osservato che la vittoria del principio delle nazionalità nel 1918-19 non è stata completa: la dissoluzione dell'impero austro-ungarico dette origine a tutta una serie di Austro-Ungherie, diverse e soggette ai problemi delle minoranze quanto la monarchia degli Asburgo. In almeno un caso la situazione dello stato che ne prese il posto è drammatica quanto quella dell'impero. Intendiamo parlare della Jugoslavia. E il fatto sorprendente, in modo particolare sotto il profilo delle tensioni nazionalistiche, è l'analogia con l'Unione Sovietica.

In entrambe le circostanze, contenuti e stile dei movimenti indipendentisti variano considerevolmente a seconda dei fattori geografici e storici, economici e religiosi. La Slovenia e gli stati baltici stanno seguendo l'evoluzione dell'Europa centro-orientale verso il pluralismo democratico. Si sentono parte dell'Europa e tentano di ricostruire gli originari vincoli - rispettivamente e centro-europei e scandinavi - e di affrancarsi dall'egemonia dei serbi e dei russi più poveri, ortodossi, meno sviluppati e (secondo loro) meno democratici ma più potenti e più numerosi. I croati e gli ucraini costituiscono un altro caso cruciale. Per dimensioni e importanza economica sono assolutamente indispensabili alla sopravvi-

venza della Jugoslavia e dell'Unione Sovietica. Sono pertanto gli oppositori più pericolosi e gli alleati più ambiti dei serbi e dei russi. Tanto il potenziale conflitto quanto il disperato tentativo di scongiurare una scissione sono rafforzati dalla presenza di forti minoranze serbe in Croazia e russe in Ucraina. Questo sovrapporsi di nazionalità è una delle principali ragioni dell'impossibilità di trovare una soddisfacente soluzione al problema delle nazionalità nelle due federazioni.

Più in generale, in ultima analisi il problema del nazionalismo in Unione Sovietica e in Jugoslavia non è tanto caratterizzato da forze centrifughe quanto da forze centripete nel senso che non siamo tanto in presenza di nazionalismi rivoluzionari che si battono per l'indipendenza o, quanto meno, per l'autonomia, per la dissoluzione dell'Unione Sovietica o, quanto meno, per una sua radicale trasformazione, quanto piuttosto del nazionalismo conservatore o reazionario delle due più grandi repubbliche, Russia e Serbia, che hanno dominato la scena politica pur da posizioni di arretratezza economica e che sono tentate di reagire violentemente ai tentativi secessionisti in nome della loro missione storica, della grandezza dell'Unione o della protezione dei fratelli nelle altre repubbliche.

Che direzione prenderà il nazionalismo serbo e russo? È questo l'interrogativo nodale. Si avverte in entrambi i paesi la tentazione di un nazionalismo populista capace di coagulare elementi neo-tradizionalisti o religiosi, comunisti conservatori e settori delle forze armate. In entrambi i paesi vi sono anche forze che preferiscono l'evoluzione democratica alla lotta per conservare l'impero, forze convinte che la ripresa è possibile solo a condizione di non aggravare la crisi economica, militare e psicologia nel tentativo di conservare la supremazia sulle altre repubbliche.

A giudicare dalla durezza della repressione nel Kossovo e dalla perdurante (quand'anche declinante) popolarità di Milosević, sembra prevalere in Serbia la prima tendenza. In Russia, invece, l'elezione di Boris Eltsin a capo del Soviet Supremo e, soprattutto, il fatto che sotto la sua guida la Russia abbia deciso – come gli stati baltici e l'Uzbekistan prima di essa e l'Ucraina dopo – di dichiarare la sua autonomia e il primato del suo ordinamento giuridico rispetto a quello dell'Unione Sovietica e di avviare contatti diretti con le altre repubbliche, sono forse le notizie migliori del 1990 per l'Unione Sovietica in quanto indicano che è possibile trovare un modo (diverso dal confronto tra potere centrale e periferico messo in atto tra Gorbaciov e il governo lituano) per avviare una separazione progressiva e consensuale tra le repubbliche. Tutte le repubbliche potrebbero, in questo quadro, negoziare accordi bilaterali che finirebbero per far diventare irrilevanti quelli stretti con il Cremlino.

Naturalmente in conseguenza delle scelte interne prese dalle varie repubbliche e della loro capacità di trovare altri partner fuori dell'Unione Sovietica, riemergerebbero contrasti di potere e divergenze economiche tali da rendere inevitabili e, al contempo, estremamente difficili alcune regole comuni e un qualche potere di arbitrato centrale o internazionale. Ovviamente gli odi, i risentimenti e la rivolta sociale potrebbero provocare in qualunque momento nuove esplosioni che potrebbero pregiudicare il processo. Eppure si avvertono nei russi, nei baltici e nelle altre popolazioni europee, il timore di essere travolti dalla spirale della violenza e una certa capacità di controllare l'evolvere della situazione. Ma la moderazione può spuntarla solo se tramonta il mito dell'unità sovietica e se la nazione russa accetta di buon grado la rinuncia al suo ruolo imperiale.

È parimenti probabile che il solo modo per evitare un inasprimento del nazionalismo serbo e di quello croato (per non parlare degli altri popoli jugoslavi, segnatamente della Slovenia e del Kossovo), vada individuato nella capacità della Serbia di trovare una identità che non poggi né su una Jugoslavia unita né, tanto meno, su una Jugoslavia a guida serba. In entrambi i casi un processo di «riassociazione» decentrata e multipolare può avere possibilità di successo solo sulla base della separazione.

Naturalmente l'esito positivo è tutt'altro che garantito. L'indipendenza (o il diritto di dichiararla) potrebbe essere una condizione necessaria per una pacifica coesistenza tra identità nazionali che abbiano acquisito l'autocoscienza. Condizione necessaria ma non sufficiente come chiaramente testimoniato da un secondo tipo di nazionalismo est-europeo, quello degli stati che hanno conseguito l'indipendenza almeno nel XIX secolo se non, in un modo o nell'altro (come le tre nazioni storiche: Polonia, Ungheria e Boemia), molto prima.

Come già detto, in Europa orientale sembrano prevalenti più che in Europa occidentale (con l'eccezione di Grecia e Turchia) i sentimenti di ignoranza, sfiducia, gelosia, quando non addirittura aperta ostilità tra le nazioni. Malgrado il comune destino patito sotto la dominazione sovietica che avrebbe potuto far emergere un diffuso sentimento anti-russo, sotto l'ombrello dell'internazionalismo socialista sono sopravvissute le antiche animosità. Vecchie rivalità (quali quelle tra rumeni e ungheresi) creano ancora problemi a livello di minoranze (si vedano le minoranze ungheresi non solo in Romania ma anche in Jugoslavia e in Cecoslovacchia nonché la minoranza turca in Bulgaria) o irrisolte controversie in materia di confini (ad esempio tra Romania e Bulgaria o, in un certo senso, Unione Sovietica). Ma accantonando la questione (cui già abbiamo accennato e sulla quale torneremo) delle ragioni per cui problemi

territoriali e di minoranze hanno smesso di avvelenare i rapporti tra gli stati occidentali quali la Francia e la Germania o i paesi scandinavi mentre sono ancora presenti a Est, non può non sorprendere che persino tra culture che non sono separate da tali problemi, come Polonia e Cecoslovacchia, i reciproci sentimenti popolari siano alquanto negativi a dispetto delle iniziative di leader internazionalisti quali Vaclav Havel.

Tre sono le principali spiegazioni di carattere generale.

La prima, più profonda e di più ampia portata, si richiama alla storia e alla cultura delle nazioni europee centro-orientali. Il politologo britannico John Plamenatz ha teorizzato una distinzione tra nazionalismo occidentale e orientale. Andando da ovest verso est distingue tra stati nei quali l'identità nazionale è cresciuta parallelamente allo stato, come Francia e Inghilterra, realtà nelle quali la nazione ha preceduto lo stato ma con una coscienza nazionale fondata su una genuina comunità linguistica e culturale, come Germania e Italia, ed infine situazioni, quali quelle degli slavi e del terzo mondo, in cui il nazionalismo è soprattutto una reazione di attrazione e, al tempo stesso, di repulsione, di irritazione e ostilità nei confronti dell'influenza e del dominio dell'Occidente⁸.

Più specificamente, il grande storico ungherese Istvan Bibó e il suo discepolo Janos Szűcs hanno insistito sulle caratteristiche distintive dello sviluppo politico e della cultura dell'Europa centrale che hanno creato un sentimento nazionale distorto o patologico. I paesi dell'Europa centrale stretti tra l'Est e l'Ovest, impossibilitati dalla presenza di tre imperi (austro-ungarico, ottomano e russo) ad avviare un processo di evoluzione verso la nazione-stato sul modello occidentale, hanno subito una condizione di permanente insicurezza sulla loro identità e sui confini nazionali. Ne è conseguita, secondo Bibó, una sorta di «isteria» (già presente nel caso tedesco) testimoniata dalla vitale importanza attribuita a qualunque controversia territoriale o relativa alle minoranze proprio in quanto l'autonomia nazionale andava continuamente verificata rispetto alle pretese dei confinanti la cui legittimazione nazionale poggiava anch'essa su rivendicazioni mitiche oppure storico-linguistiche quanto meno discutibili⁹.

La seconda spiegazione va messa in relazione alla storia più recente, cioè a dire al regime comunista che, in primo luogo, ha sottratto l'Europa orientale all'evoluzione economica e culturale che ha portato l'Europa occidentale verso atteggiamenti più cosmopoliti e post-nazionali o quanto meno post-territoriali. Per essere più precisi, la negazione delle

(8) J. Plamenatz, «Two Types of Nationalism» in S. Kamenka, *Nationalism: the Nature and Evolution of an Idea*, Arnold, Londra, 1976.

(9) I. Bibó, *Misère des petits Etats d'Europe de l'Est*, L'Harmattan, Parigi, 1986, p. 462, (traduzione dall'ungherese).

differenze nazionali (oltre che sociali) in nome dell'internazionalismo socialista o del patriottismo sovietico non ha fatto che inasprirle al punto che i sentimenti repressi riemergono alla prima occasione in forme vendicative.

La nuova situazione getta altra benzina sul fuoco nazionalista e questa è la terza spiegazione. Vi è un diffuso desiderio di «tornare in Europa» o in Occidente. Ma dal momento che, in primo luogo, non tutti gli ex paesi comunisti entreranno contemporaneamente nel presunto paradiso della Comunità, hanno avuto inizio e una corsa a chi è più autenticamente europeo e l'affannosa ricerca di legami con l'Occidente, con l'inevitabile conseguenza di rinfocolare gelosie e accuse nei confronti dei concorrenti orientali. D'altro canto, il ripudio dell'ideologia comunista ha determinato la naturale ricerca delle tradizioni a lungo represses quali guida o rifugio in un mondo nuovo e ignoto. Di qui la tendenza alla polarizzazione tra la spinta in direzione dell'Occidente e dell'interdipendenza internazionale e quella in direzione del passato e dell'identità nazionale.

Questa contrapposizione, che altro non è se non una nuova versione del conflitto tra slavofili e filo-occidentali nella Russia dell'ottocento o di quello tra populistici e modernisti nell'Ungheria tra le due guerre, è il fondamentale elemento di diversità tra i due principali partiti ungheresi, il Foro Democratico e l'Alleanza dei Democratici liberi, o tra le due frazioni di Solidarność (rappresentate da Walesa e Mazowiecki) che si sono di recente separate. L'opposizione tocca il massimo dell'asprezza in Romania laddove il principale partito, il Fronte di salvezza nazionale, facendo leva sulla sfiducia della popolazione, più influenzata del previsto da decenni di comunismo nazionale nei confronti delle potenze finanziarie occidentali e degli ex esuli politici dei partiti borghesi, sta seguendo una via autonoma in aperto dispregio (si tratti del processo a Ceaușescu o dell'intervento violento dei minatori a Bucarest il 14 e 15 giugno) delle tradizioni di moralità e legalità dell'Occidente di cui, per altro, sollecita gli aiuti.

Naturalmente l'esito di queste opposte tendenze e vie alternative dipenderà in larga misura dal successo o dal fallimento dell'apertura all'Europa occidentale e dalla reazione di quest'ultima. Del tutto conformemente alla definizione che Plamenatz fornisce del nazionalismo dell'Est europeo, nulla può favorire forme patologiche di nazionalismo più del fallito tentativo di unirsi alle nazioni capitalistiche e democratiche e del rifiuto da parte di queste.

Anche se in queste circostanze è probabile l'insistenza sull'orgoglio e sulla sovranità nazionali e sulla ricerca di identità o di capri espiatori nei conflitti con i paesi confinanti, non appare realistico, al contrario del

passato, il pericolo di guerre per ragioni territoriali. Per quanto aspri possano essere i rapporti tra romeni e ungheresi, una guerra tra i due stati, seppure meno impensabile di un conflitto, ad esempio, tra Francia e Germania, rimane pur sempre un'ipotesi remota e certamente assai meno probabile di una guerra civile in Jugoslavia o in Unione Sovietica. Tale ipotesi è poi assolutamente improponibile nel caso dei conflitti tra gli altri paesi indipendenti dell'Est europeo. L'analogia con i conflitti nei Balcani e con il ruolo che, secondo taluni, questi ebbero nello scatenare la prima guerra mondiale, è pertanto fuorviante. L'esistenza delle armi nucleari, l'assenza (a differenza di quanto avvenuto in passato e di quanto avviene nel Terzo mondo) di pressioni demografiche, il primato dei valori civili, siano essi economici o democratici, su quelli militari come testimoniato dalla Comunità europea, sono probabilmente fattori tali da disincentivare qualsivoglia spinta bellicista.

Questo relativo ottimismo in materia di ostilità tra stati non riguarda necessariamente le più diffuse forme sociali di nazionalismo. Ma «nazionalismo» è la parola giusta per descrivere questo fenomeno? Alludo ovviamente al terzo livello (oltre ai conflitti sul futuro degli stati multinazionali e ai conflitti classici tra nazioni-stato), vale a dire alle forze gemelle del razzismo e della xenofobia che non seguono necessariamente i confini nazionali. Bersaglio della loro ostilità non sono tanto i paesi confinanti, quanto gruppi minoritari o transnazionali, dei quali solamente alcuni, come le minoranze nazionali, rappresentano una potenziale minaccia per il territorio o la sovranità. Taluni come gli zingari, che sono quasi dappertutto il gruppo più disprezzato ed emarginato della regione, non hanno rivendicazioni territoriali e di questo si approfitta per rifiutare loro la condizione giuridica e le garanzie spettanti alle minoranze nazionali. Altri come gli ebrei, considerata la ridottissima consistenza numerica in tutta l'Europa orientale, non sono più dei pericolosi concorrenti per il potere economico e politico ma non di meno sono ancora (al pari dei massoni) oggetto di fantasie ostili ereditate dal passato. Gli immigranti e i lavoratori stranieri sono verosimilmente i più immediati bersagli dell'ostilità, in particolare quando alla concorrenza salariale e occupazionale si aggiungono i pregiudizi razziali o etnici come nel caso dei lavoratori vietnamiti (fatti affluire dai passati regimi e oggi attaccati e discriminati prima di essere espulsi) o polacchi (in Germania orientale). Infine un più generico sentimento di sfiducia e invidia, se non timore e risentimento, nei confronti del resto del mondo e in particolare delle culture cosmopolite e del ricco e fortunato Occidente, va affiorando, come già accennato, in vasti strati della popolazione. Non sembra avere il sopravvento in alcun paese, con la sola possibile eccezione della Romania, ma potrebbe averlo dappertutto (a giudicare dalle riprovevoli

scene che hanno visto protagonisti i cittadini più pacifici e miti dell'Europa centro-orientale, i cecoslovacchi, e i lavoratori vietnamiti) se la situazione dovesse aggravarsi.

Le ragioni sono più o meno le stesse cui abbiamo già fatto cenno parlando delle ostilità tra nazioni-stato: crisi di identità a livello personale, di gruppo o nazionale, isolamento susseguente al dominio sovietico e, quindi, mancata informazione, in modo particolare nella Rdt, sul passato nazista e sul presente cosmopolita della Rfg, delusione, a torto o a ragione, per il disprezzo o il rifiuto dell'Occidente.

Tuttavia nel contesto della seconda e della terza spiegazione vanno sottolineati due aspetti in particolare.

È interessante, anche se scoraggiante, osservare che il problema sociale più esplosivo, quello degli atteggiamenti nei confronti degli immigranti e dei lavoratori stranieri, colpisce l'intera Europa. L'ostilità delle popolazioni Est-europee verso i lavoratori vietnamiti viene sempre più emulata dall'ostilità delle popolazioni dell'Europa occidentale nei confronti dei lavoratori provenienti dall'Europa orientale. Non vi è dimostrazione migliore di quanto il destino delle due metà del continente sia interconnesso anche se le tensioni prodotte dalla riunificazione potrebbero portare, specialmente in Europa occidentale, ad auspicare una nuova separazione.

Una delle principali ragioni del rifiuto di previsioni pessimistiche o deterministiche va individuata nella cruciale differenza rispetto al periodo tra le due guerre. All'epoca tre modelli si contendevano l'animo dei popoli dell'Europa centro-orientale: il modello occidentale democratico che appariva logoro e in declino, quello fascista che appariva vitale e in ascesa e quello comunista che appariva minaccioso per i più e carico di speranze per alcuni. Oggi i modelli fascista e comunista sono morti e il mondo liberal-capitalista appare non soltanto l'unico modello disponibile ma anche quello economicamente e politicamente vincente. Non si vede a quale contro-modello potrebbero ispirarsi le forze nazionaliste dell'Est europeo a meno che l'Occidente, a causa di una sua crisi o di un atteggiamento di chiusura, non le induca a cercarne uno.

4. Europa occidentale: nazionalismo nuovo stile?

Nessuno di questi due pericoli può essere sottovalutato. Non di meno sarebbe probabilmente ancor più fuorviante suonare l'allarme ipotizzando una Europa occidentale che, distruggendo l'opera di decenni di integrazione, si appresta a ricadere nei conflitti e nella violenza del passato. Qualsiasi analisi seria deve anzitutto tentare di sottrarsi al

duplice rischio dell'acritica soddisfazione e del catastrofismo secondo cui la storia sarebbe morta e deve ripetersi.

In realtà è accaduto qualcosa di essenzialmente nuovo. Non bisogna sottovalutare il contrasto tra disintegrazione dell'Est e integrazione dell'Ovest, la nascita di una «zona di pace» o, per dirla con le parole di Karl Deutsch, di una «comunità sicura»¹⁰ tra stati le cui frontiere non sono presidiate e tra i quali la guerra è diventata impensabile per i vincoli imposti alla loro libertà di azione ma, soprattutto, perché le società che rappresentano sono divenute società civili nelle quali la dimensione economica prevale su quella militare e la soddisfazione individuale ha il sopravvento sul sacrificio collettivo.

Ma per la medesima ragione non bisogna chiudere gli occhi dinanzi al fatto che questa situazione nuova crea problemi nuovi e risveglia vecchie nostalgie, che la pace e l'interdipendenza internazionali non escludono le disuguaglianze tra paesi ma ne possono determinare di nuove, che non eliminano la violenza interna ma piuttosto la incoraggiano a titolo di compensazione, che l'apertura delle frontiere non cancella il bisogno di comunità, di solidarietà e di esclusione (o quanto meno di distinzione tra «noi» e «loro») ma potrebbe in conseguenza del sentimento di frustrazione renderlo ancora più acuto.

Come nel caso dell'Europa orientale, questi atteggiamenti e reazioni non possono né essere totalmente identificati col nazionalismo in senso stretto né esserne completamente dissociati. Possiamo distinguere tre situazioni. La prima è quella delle nuove disuguaglianze di potere e delle tentazioni, gelosie e paure che possono provocare tra le nazioni e, ovviamente, l'esempio più illustre del 1989-90 a questo proposito è rappresentato dalla riunificazione della Germania.

Il secondo fenomeno è la reazione contro l'anonimato e l'incontrollabilità della società moderna e della conseguente perdita di identità dei gruppi tradizionali o delle istituzioni quali la nazione-stato. In tal senso i progressi del processo di integrazione europea accrescono i timori e fungono, a volte, da capri espiatori.

Ma, al pari di quanto avviene nell'Est europeo, il principale capro espiatorio e, al contempo, il problema più serio va individuato nell'incremento dell'immigrazione con le tensioni economiche, sociali e culturali che determina. È questa la principale fonte di pericolo politico proveniente dall'estrema destra.

Tra questi tre livelli si osservano naturalmente molte confusioni fuorvianti ma anche molte autentiche combinazioni, compensazioni e

(10) Vedi K. Deutsch et al., *Political Community in the North Atlantic Area*, Princeton UP, Princeton, 1957 e *passim*.

integrazioni. Ciò non toglie che è necessario esaminare in primo luogo le loro specifiche caratteristiche.

In particolare, proprio per l'importanza centrale ai fini della costruzione dell'Europa, per il suo passato razzista e per la misura in cui è interessata dal problema dell'immigrazione da Sud e da Est, bisogna essere precisi sul problema tedesco, sulla potenza tedesca e sulle reazioni nazionalistiche che potrebbe stimolare tra tedeschi e non.

In primo luogo nessuno dovrebbe negare che in un mondo interdependente esistono ineguaglianze di potere economico con conseguenze sul piano politico. All'interno della Comunità europea la Repubblica federale tedesca era già il membro più potente. La forza dell'economia della Repubblica federale ha una inevitabile ricaduta politica e psicologica (contrariamente alle tesi di alcuni studiosi tedeschi secondo i quali a causa dell'integrazione europea e del pluralismo interno, la Germania sarebbe entrata in una fase post-nazionale nella quale l'economia non è più spendibile politicamente). Questa realtà si è manifestata nella capacità di attrazione dell'economia tedesca sulla popolazione della Germania orientale e sullo stesso Gorbaciov e che il Cancelliere Kohl ha sfruttato con grande determinazione politica e straordinaria efficacia. Una certa fiducia tedesca di nuovo conio, già visibile sul piano economico, ha fatto la sua comparsa a livello politico.

D'altro canto prima di parlare del pericolo del nazionalismo tedesco bisogna evitare di trascurare l'altro risvolto della medaglia.

Anzitutto non si avverte il benché minimo segnale di militarismo tedesco o del nazionalismo romantico, mistico, missionario o conquistatore che ha caratterizzato diversi periodi della storia tedesca oltre al periodo nazista. Lo stato d'animo della popolazione è prevalentemente pacifista e orientato al benessere. La nuova innegabile sensazione di sicurezza è una manifestazione di arroganza della ricchezza e della capacità (il «nazionalismo del marco» criticato da Habermas)¹¹ e certamente non di potenza militare, quanto meno in questa generazione. Vi è ad esempio la medesima riluttanza a svolgere un ruolo diplomatico fuori dell'Europa.

Ovviamente l'unità tedesca potrebbe affrettare l'avvento di una realtà che vada aldilà delle soddisfazioni borghesi e della ricerca di accettazione della Germania occidentale del dopoguerra. Vi sono alcuni segnali di questa ricerca di una nuova (o rinnovata) identità. Uno di questi segnali è la polemica tra gli storici nei tardi anni '80, polemica conclusasi per altro con la sconfitta della scuola revisionista. Un altro segnale è la forza della destra nell'ex Germania democratica. Tuttavia

(11) J. Habermas, «Der D.M. Nationalismus», *Die Zeit*, 30 mar. 1990.

non va sottovalutato il fatto che la riunificazione tedesca non è stata preceduta né seguita da un sentimento di esaltazione nazionalista. La riunificazione è stata sostanzialmente il prodotto della caduta del Muro e dell'incapacità dell'economia della Germania orientale di funzionare separatamente da quella della Germania occidentale. Il governo, l'opposizione e la popolazione della Repubblica federale tedesca avevano accettato quella divisione. Senza dubbio il Cancelliere Kohl ha colto al volo la possibilità di sfruttare l'inevitabile e di diventare il Cancelliere dell'unità della Germania. Naturalmente non sono mancati alcuni elementi di arroganza e unilateralismo, segnatamente nelle trattative con Mosca.

Tuttavia non risulta che la popolazione, sia della Germania Est che della Germania Ovest, stia facendo proprio questo stato d'animo. Al contrario appare quanto mai ovvio il primato delle considerazioni economiche e lo stato d'animo che si manifesta è quello della reciproca sfiducia e dell'irritazione per le conseguenze personali in modo particolare per l'occupazione nelle due Germanie.

Le inchieste indicano un crescente interesse nei confronti della Comunità europea che invece aveva fatto segnare il passo negli ultimi anni. E lo stesso governo Kohl, a dispetto dell'unilateralismo della sua tattica diplomatica, ha riaffermato l'impegno della Germania nei confronti dell'Occidente, Nato compresa, e - cosa questa ancor più importante - nei confronti del processo volto alla creazione degli Stati Uniti d'Europa.

Ma la situazione potrebbe cambiare. Allo stato attuale però le sole tendenze preoccupanti in Germania sono quelle che si manifestano nell'ostilità verso gli stranieri, in particolare verso i lavoratori migranti dell'Est e del Terzo mondo. Questo è tuttavia un fenomeno generale, per nulla specifico della Germania e che si è andato manifestando in forme politiche più gravi in altri paesi occidentali.

Persino per quanto attiene agli atteggiamenti nei confronti dell'Europa, il pericolo di un ritorno al tema della sovranità nazionale rispetto all'integrazione sovranazionale in conseguenza dell'egemonia tedesca, potrebbe essere più realistico in paesi quali la Francia e la Gran Bretagna piuttosto che in Germania. Parlando dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia ho sottolineato che il problema non è tanto quello del nazionalismo indipendentista delle repubbliche più piccole quanto quello della reazione russa e serba. Nel caso dell'Europa il problema non è tanto quello del nazionalismo di una Germania intesa come possibile potenza egemone quanto quello degli altri paesi che erano soliti considerarsi di pari grado. A mio giudizio non c'è contraddizione tra questi due giudizi: in entrambe le circostanze i timori di quanti vedono messe in discussione

le posizioni acquisite possono portare a reazioni più irrazionali delle aspirazioni di quanti vedono che gli eventi si muovono secondo una tendenza loro favorevole. Di converso potrebbero essere i primi ad avere in mano la chiave di volta della soluzione: il modo migliore per impedire al nazionalismo tedesco di diventare imperialista e avventuroso va individuato nell'unità degli altri stati europei che in tal modo farebbe da amichevole contrappeso all'interno di un quadro comune.

È quanto auspicano molti movimenti e leader politici. Ma la reazione più rumorosa è di segno opposto. La manifestazione più chiassosa e caricaturale è stata fornita dalle dichiarazioni dell'ex ministro britannico per l'Industria e il Commercio, Riley, che ha accusato la Germania di puntare al dominio dell'Europa, la Francia di farle da cagnolino e tutti coloro che accettano di trasferire alla Comunità il governo della politica monetaria di capitolare dinanzi ad Adolf Hitler. Senza arrivare a questi estremi, è chiaro che in Francia, sia all'estrema destra dello schieramento politico con J. M. Le Pen e, in qualche misura, con parte del partito gollista che sta tornando sui suoi passi rispetto alla recente conversione europeista, che a sinistra (con l'ala Chevènement del Partito Socialista e con l'ex scrittore rivoluzionario e consigliere di Mitterrand, Régis Debray) importanti settori dell'opinione pubblica sostengono che l'unificazione della Germania ha vanificato l'unificazione europea, che d'ora innanzi la Comunità non può essere altro che uno strumento della potenza tedesca e che la Francia dovrebbe imitare la Germania nel fare i propri interessi e nel considerare prioritario l'obiettivo della tutela dell'identità nazionale.

Sembra che la paura dell'egemonia tedesca serva a catalizzare tutta una serie di sentimenti: in primo luogo amarezza per la perdita della condizione di grandi potenze della Francia e della Gran Bretagna, perdita consumatasi in seguito alla seconda guerra mondiale e al processo di decolonizzazione ma che era stata rallentata o in parte mascherata dalla guerra fredda e dai vincoli imposti alla sovranità tedesca; in secondo luogo perplessità per l'anonimato della società moderna e per la perdita di controllo da parte dello stato-nazione o di qualsivoglia altra comunità concreta e riconoscibile; in terzo luogo timore per la minaccia all'identità nazionale proveniente, da un lato, dal cosmopolitismo e dalla omologazione della cultura di massa e dei consumi (fenomeno spesso percepito come «americanizzazione») e, dall'altro, dall'afflusso di immigrati ritenuti sovente diversi e ostili per ragioni razziali o religiose. L'insicurezza individuale, sociale e nazionale, le preoccupazioni in materia di ordine pubblico e occupazione e la crisi dell'identità nazionale si coagulano di frequente in una complessa sindrome al cui interno è difficile distinguere le minacce esterne dai dubbi interni.

L'Italia ha sorpreso tutti, compresa sé stessa, con gli straordinari risultati elettorali (nella primavera del 1990) delle Leghe (segnatamente in Lombardia, Piemonte e Veneto). Affascina il fatto che questa realtà riproduce la spaccatura Nord-Sud caratteristica della situazione jugoslava, dell'Europa nel suo complesso (ivi comprese l'Europa orientale e la stessa Unione Sovietica) e del mondo. Il moderno, industrioso ed efficiente Nord rifiuta di pagare le tasse che, a suo dire, finanziano la corrotta ed inefficiente burocrazia romana, la mafia del meridione e, più in generale, sovvenzionano il Sud indolente e arretrato. Il fenomeno è, al tempo stesso, una reazione nei confronti dell'immigrazione meridionale (dal Mezzogiorno d'Italia e dall'Africa) e nei confronti dell'accenramento e della corruzione.

Si può in linea generale affermare che l'isolamento, sia esso locale, regionale, nazionale o continentale oppure economico, politico, religioso o razziale, costituisce una grossa tentazione. Il contrasto tra aspirazione al progresso economico e timore dell'insicurezza, tra abbattimento delle frontiere e nostalgia delle comunità chiuse e stabili, è il problema più serio e diffuso.

Non è chiaro che, a dispetto delle non irrilevanti differenze, sia l'Europa orientale che quella occidentale debbono affrontarlo e imparare a convivervi?

5. Europa: Est e Ovest, Nord e Sud

La guerra fredda privilegiava la problematica Est-Ovest. Col tramonto della guerra fredda questa problematica perde il primato e la specificità a favore delle relazioni Nord-Sud. Non solo la situazione è più drammatica nel terzo mondo, particolarmente in Africa, non solo le potenziali vittime del razzismo e i candidati all'immigrazione in Europa sono prevalentemente asiatici e africani ma le stesse relazioni Est-Ovest stanno assumendo un carattere sempre più Nord-Sud. Naturalmente l'arretratezza economica e il divario culturale rispetto all'Occidente dell'Unione Sovietica o, a maggior ragione, dei paesi dell'Europa centro-orientale non sono in nulla paragonabili a quelli dell'Africa. Ma la supremazia delle divisioni e dei conflitti sociali ed economici su quelli militari ed ideologici sta arrivando anche in Europa. Il problema dei rapporti con la Polonia, al pari di quanto accade con la maggior parte dei paesi del Terzo mondo, si incentra su due questioni nodali: il debito e l'immigrazione. Il Messico è per gli Stati Uniti quello che il Maghreb è per la Francia e il Sud e l'Est d'Europa (turchi e jugoslavi ieri, tedeschi orientali, «Aussiedler» della Russia e polacchi oggi) sono per la Germa-

nia o l'Austria. La tendenza dei ricchi paesi occidentali a chiudere le frontiere mentre i paesi poveri le aprono, si muove nella direzione della vecchia Cortina di Ferro oltre che del Mediterraneo. La disoccupazione causata inevitabilmente dalle riforme economiche dell'Est europeo renderà, altrettanto inevitabilmente, più difficile la ricerca di un posto di lavoro in Europa occidentale e le popolazioni occidentali non potranno non sentirsi assediate. Il razzismo che si va diffondendo in tutta Europa, Scandinavia compresa, si rivolgerà contro i polacchi e i russi oltre che contro gli arabi stimolando, come risposta, l'emergere a Est del nazionalismo e del risentimento anti-occidentale. Di ben poca consolazione potrà essere la comune ostilità nei confronti di zingari ed ebrei.

Tuttavia questo scenario apocalittico non è inevitabile. Ciò che è inevitabile è l'interazione tra xenofobia (o, semplicemente, rifiuto) ed esclusione all'Ovest come all'Est. Un rovesciamento di tendenza in senso positivo è possibile a condizione che l'azione politica e la solidarietà perseguano attivamente l'obiettivo di incanalare e indirizzare l'inevitabile comunicazione conflittuale provocata dall'interdipendenza economica e culturale, verso una graduale integrazione.

La destabilizzazione come prodotto dell'apertura è il principale problema dell'Europa: destabilizzazione economica causata dal commercio, destabilizzazione culturale causata dall'immigrazione. Se affrontate unilateralmente queste destabilizzazioni porteranno alla chiusura e al risentimento su entrambi i versanti. Se affrontate congiuntamente potrebbero, sul lungo periodo, risolversi in un vantaggio per tutti. Ciò vale in modo particolare per le istituzioni internazionali. Il principale compito della Csce è quello di contribuire alla gestione multilaterale non solo dei conflitti territoriali e in materia di minoranze ma anche dell'apertura reciproca delle società tramite la comunicazione e le migrazioni. La Comunità deve formulare una politica sull'immigrazione in stretta collaborazione con i paesi d'origine dei potenziali immigranti del Sud e dell'Est. Misure unilaterali di chiusura o eccezioni bilaterali non possono che aggravare il problema.

Intendiamo terminare con due riflessioni sul futuro dell'Europa, del nazionalismo e, soprattutto, della pace e della democrazia.

La coesistenza pacifica è più necessaria che mai. Ma il problema oggi non è tanto quello della coesistenza pacifica tra sistemi sociali, alleanze e superpotenze antitetici quanto quello della coesistenza tra stati-nazione indipendenti e, ancor più, tra comunità economiche, sociali, culturali, religiose nella vita di tutti i giorni e a livello locale oltre che nazionale e continentale.

Per mettere la questione in termini più astratti, se ipotizziamo in Europa tre livelli di relazioni: l'interazione strategica, l'interdipendenza

economica e l'interpenetrazione sociale, i più gravi pericoli di nazionalismo e le più serie minacce alla pace si nascondono nel secondo e nel terzo livello e nell'interazione tra i due. Il problema più grave è quello socio-culturale ma l'interdipendenza economica a seconda di come viene gestita, può aggravarlo o alleggerirlo.

Per garantire un esito positivo anche gli oppositori del nazionalismo, gli amici dell'universalismo e della tolleranza, della pace e della libertà debbono mettersi in discussione. Il diciannovesimo secolo è stato caratterizzato da tre ideologie rivoluzionarie per alcuni versi alleate per altri in conflitto: il liberalismo, il nazionalismo e il socialismo. Le ultime due, attraverso il fascismo e il comunismo, per mano di Hitler e Stalin, hanno generato crimini e fallimenti di tale mostruosità da essere fatalmente screditate e hanno lasciato campo aperto alla prima. Oggi assistiamo al trionfo del liberalismo, sia nel suo aspetto politico, quello cioè della democrazia rappresentativa, che nel suo aspetto economico rappresentato dal capitalismo. Non è una moda passeggera in quanto si tratta del solo sistema che ha superato la doppia prova della legittimità e dell'efficienza. Tuttavia non rappresenta una soluzione definitiva e completa del problema della pace e della democrazia. Amare esperienze ci hanno insegnato che nulla può sostituire la libertà e che nessun sistema, stato o alleanza (grandi quanto la Cina o piccoli quanto l'Albania) possono isolarsi dal mondo moderno senza andare inevitabilmente incontro al fallimento e al crollo. Ma sappiamo anche che l'uomo non può vivere di sola libertà e universalità, che le aspirazioni che hanno dato vita al nazionalismo e al socialismo, la ricerca della comunità e dell'identità e la ricerca di uguaglianza e solidarietà, si riproporranno sempre come già sta avvenendo. Il liberalismo potrà vincere oltre che la guerra fredda anche la battaglia per la pace solo a condizione di far proprie queste aspirazioni conciliandole con la libertà individuale e l'interdipendenza del pianeta.

8. CULTURA E SOCIETÀ: L'IMPATTO DELLA TELEVISIONE NELL'EUROPA DI DOMANI

di Massimo Fichera

1. L'Europa e il nuovo sistema dei media

Qual è l'avvenire del sistema dei media audiovisivi in Europa? E quale potrà essere il ruolo europeo nel sistema dei media? Quale sarà l'Europa della comunicazione? E di quale comunicazione avrà bisogno l'Europa nei prossimi anni?

Per rispondere a queste domande - tutt'altro che simmetriche e convergenti - conviene effettuare un piccolo passo indietro e esaminare il decennio appena trascorso.

1.1. Dalla separatezza alla complessità

Gli anni '80 hanno rappresentato un decennio decisivo per l'avvio di un processo di trasformazione che sta disegnando un nuovo sistema dei media.

Dopo un lungo periodo di lento consolidamento in cui la televisione via etere ha acquisito la centralità nella comunicazione, lasciando tuttavia aree autonome anche se in via di ridimensionamento (come il cinema), tutti gli indicatori cominciano ad impennarsi. Crescono il fatturato dell'industria dei media, l'investimento pubblicitario, le dimensioni dei gruppi. Cresce soprattutto il consumo di immagini: negli Stati Uniti tra l' '82 e l' '87 la spesa relativa passa da circa 27 a quasi 52 miliardi di dollari (90%), nei paesi della Cee le ore di trasmissione televisiva toccano le 250.000 nell' '87 per raggiungere presumibilmente le 400.000 nel '92.

Ma non si tratta solo di una rivoluzione quantitativa. Ciò che più conta è una mutazione in profondità che riguarda gli elementi costitutivi dell'assetto tradizionale del sistema. Tutti i livelli del ciclo che dalla produzione porta al consumo vengono infatti presi nel dinamismo tipico di un radicale passaggio evolutivo. Da un lato, perciò, si moltiplicano i

segni della crisi, dall'altro compaiono sul palcoscenico mediologico nuovi protagonisti, dal cavo all'home video al satellite.

Non è certo facile orientarsi nel divenire dello scenario e cercare di definire delle linee di tendenza, anche perché la differenza di contesti, mercati, risorse e dinamiche socio-culturali si riverbera sulle modalità del cambiamento. Tuttavia, dagli Stati Uniti all'Europa, è possibile ritrovare gli elementi di un cambiamento generale che:

- dopo una fase di incubazione, sta subendo un'accelerazione che attacca le zone protette, estende l'area della comunicazione e aggredisce barriere e separazioni;

- procede sulla strada combinata della integrazione/diversificazione pur vedendo la sua spinta attraversata da velocità diverse, vischiosità e resistenze, anche per le peculiari dinamiche economiche, sociali e politiche.

Appare perciò giustificato proporre come cornice esplicativa il passaggio da una fase fondata sul modello della separatezza - di apparati, linguaggi, tecnologie e mercati nazionali - ad una contraddistinta da complessità e interscambio strutturali.

1.2. Identità europea e sistema della comunicazione

Come si presenta l'Europa all'appuntamento con il nuovo sistema dei media?

Anche il vecchio continente sembra essere entrato in una incalzante transizione. Avanza il processo di unificazione economico-politica e sembrano porsi le condizioni perché la storica dialettica che da secoli ha lavorato a comporre/scomporre le diversità trovi la stabilità di una sintesi duratura.

Ma il processo è tutt'altro che unilineare. Continuano infatti a registrarsi retroazioni e attriti, resistono differenze irriducibili e, soprattutto, sfumano i contorni e si sovrappongono contesti finora separati dalla forza delle ideologie e di storici ordini internazionali: si apre l'area composita dei paesi dell'Est e, con minor clamore, si accentua la spinta dal Sud, in particolare dai paesi nord-africani.

Sono osservazioni necessariamente sommarie, ma sufficienti per sottolineare la mobilità di un quadro e per capire quanto complesso sia il sistema di interferenze con lo sviluppo mediologico: se, per un verso l'evoluzione del mercato e della tecnologia della comunicazione predispone i media a svolgere un ruolo fondamentale per l'esito del trend unificante europeo, per l'altro il mobile e articolato panorama del continente non può non riflettersi sulla natura del sistema della comunicazio-

ne, sulla peculiarità e il grado di autonomia della sua trasformazione.

Quali che siano le caratteristiche dello scenario degli anni '90, è certo comunque che la molteplicità delle variabili in gioco esclude di per sé alcune ricorrenti tentazioni di dogmatiche semplificazioni:

- il «destino americano»: la convinzione, cioè, che il tragitto europeo debba automaticamente ripercorrere il cammino indicato dagli Stati Uniti e che la questione sia soltanto quella del ritardo/arretratezza rispetto a quel modello;
- la «fortezza europea»: l'illusione che in un sistema globalizzante per integrazione tecnologica e scala concorrenziale si possano isolare oasi salvaguardate da barriere artificiali.

In questo schema di scenario si procederà, perciò, a definire un'area dello sviluppo mediologico, via via approfondendo una serie di coppie antitetiche, esemplificative di differenze e/o contraddizioni operanti, di livelli interagenti ma non per questo coincidenti:

- orizzontale/verticale;
- internazionale/locale
- unificazione/differenziazione;
- *broadcasting*/servizi
- pubblico/privato.

Attraverso il loro accumulo progressivo si delineeranno degli scenari strategici possibili e si vedrà come la dimensione europea possa essere quella risolutiva per ciascuna delle antinomie.

Su questa base, si esamineranno poi un rischio - la riduzione dell'Europa a semplice sotto-sistema distributivo - e di contro le grandi possibilità legate al decollo produttivo e alla distribuzione integrata, per finire con due prospettive di sviluppo legate all'apertura dei paesi dell'Est e alla domanda proveniente dai paesi in via di sviluppo.

2. Antinomie per uno scenario

Seguendo l'elenco indicato, si illustra la serie di opposizioni prope-
deutiche alla definizione dello scenario europeo della comunicazione nel
prossimo decennio.

2.1. Verticale/orizzontale

Procedendo nel decennio degli anni '80 la classica organizzazione
verticale dei comparti produttivi tende a ridimensionarsi.

Resistono le separazioni tecnologiche tra i dispositivi dello spettaco-

lo e dell'informazione, ma l'elettronica si candida sempre più a tecnologia generale. Una sorta di autostrada comune attraversa compartimenti che tradizionalmente sono stati ritenuti autonomi e che anzi proprio sulle specifiche caratteristiche tecnologiche hanno fondato separazioni e incompatibilità.

L'elettronica si propone come scrittura unificante, capace di trasportare dati, suoni ed immagini. Non si afferma, cioè, soltanto come tecnologia che razionalizza e perfeziona il processo produttivo legato alla meccanica della civiltà industriale classica, ma tende da un lato a svuotare la specificità dei supporti dei prodotti audiovisivi, dall'altro a riorganizzare la successione delle fasi che hanno storicamente contraddistinto il modo di produzione «analogico» della fotografia o del cinema. Per esemplificare:

- entrata ormai da protagonista in tutto l'arco del processo produttivo cinematografico, con l'alta definizione l'immagine elettronica ha dato prova di poter competere addirittura con la qualità visiva della pellicola, creando le condizioni per un mercato del «cinema elettronico»;

- grazie alla sua trasversalità, l'elettronica consente di realizzare prodotti strutturalmente multimediali - un esempio è il videodisco - in grado di coniugare la ricchezza audiovisiva con l'interattività delle tecnologie informatiche.

Una cornice da sfondo a questi spostamenti, e al tempo stesso da punto prospettico: il sistema industriale e il sistema della comunicazione sono sempre più strettamente connessi e le strategie del secondo attraversano quelle del primo.

In Europa si devono registrare sfasature e attriti, dovuti alle differenze di sviluppo dei due livelli e alle diverse velocità dell'evoluzione interna dei due comparti. A volte sono le industrie ad andare più avanti, a volte sono gli operatori della comunicazione a cogliere meglio il trend della competizione internazionale. Quasi sempre, comunque, i due comparti sono avanzati senza collegamenti strategici.

Oggi, tuttavia, si segnalano alcune iniziative sperimentali basate su un incontro strutturale tra i diversi livelli - ad esempio nel campo dell'alta definizione - che hanno permesso di acquisire un *know-how* d'avanguardia.

I passi avanti compiuti in questo settore dimostrano quanto l'innovazione tecnologica non segua percorsi deterministici e univoci, ma sia influenzata dai contesti sociali, politici ed economici.

In ogni caso, la strutturale interconnessione produttiva si accompagna - come si spiegherà - ad una parallela integrazione delle aziende sul piano finanziario e di mercato.

È necessario, perciò, stabilire un fitto tessuto di relazioni tra *hardwa-*

re e *software* e da paese a paese. Per il quale c'è un solo scenario possibile, quello europeo.

2.2. Internazionale/locale

L'effetto incrociato della spinta propulsiva dell'innovazione e della integrazione si ritrova anche al livello della diffusione. È in questo ambito che la trasformazione tecnologica determina modalità nuove tra cui, in particolare, il satellite e il cavo.

Alcuni dati spiegano la profondità del cambiamento.

Negli Stati Uniti alla fine dell'89 si contavano 45 milioni di tv homes collegate via cavo, con una previsione di toccare i 55 milioni - oltre il 50% delle famiglie - nel '92.

In Europa occidentale il Cit-Research calcolava per l'89 in circa 14 milioni il numero delle famiglie in grado di ricevere almeno una emittente tv via cavo (11,1% delle tv homes), prevedendo una lenta parabola di crescita che nel '97 dovrebbe portare al 17%.

La differenza è dunque sensibile. Le cause vanno ovviamente ricercate nel diverso percorso mediologico: gli Stati Uniti hanno potuto contare fin dalla nascita di Hollywood su un grande mercato interno unificato dalla stessa lingua che ha consentito per tempo la crescita di un sistema articolato prima tra grandi *networks* nazionali e stazioni locali, e poi capace - come vedremo - di valorizzare al meglio le opportunità offerte dalla differenziazione delle tecnologie della distribuzione.

In altri termini, la compattezza del mercato nazionale ha fornito il piedistallo sia per costruire un'egemonia internazionale, sia per l'articolazione interna.

In Europa, invece, proprio la frammentazione nazionale, da una parte, ha creato ostacoli alla costituzione di una dimensione transnazionale e globalmente competitiva; dall'altra, ha finito spesso per porre le politiche di rafforzamento dei mercati nazionali in obiettiva contraddizione con i tentativi di integrazione.

Oggi, tuttavia, il quadro sta cambiando.

In Europa il cavo, sia pure lentamente, cresce, sostenuto dalla ritrasmissione all'estero delle reti nazionali e dall'interesse per alcuni canali paneuropei trasmessi attraverso satelliti di distribuzione.

Questi ultimi non vanno confusi con un'altra famiglia emergente: quella dei satelliti a diffusione diretta, una tecnologia che crea una rete distributiva strutturalmente sovranazionale attraverso le possibilità di ricezione da parte degli utenti individuali.

Tutti i maggiori paesi dell'Europa occidentale - dalla Francia alla

Germania, dall'Italia alla Gran Bretagna, alla Spagna e alla Scandinavia - si sono attrezzati o si stanno attrezzando su questo fronte, pur restando difficile fare previsioni precise sui tempi di affermazione di una «televisione senza frontiere» in Dbs.

L'unificazione del mercato in Europa può trovare qui un motore decisivo. Non a caso, la Dbs riceve un'attenzione minore negli Stati Uniti dove questa funzione è già stata assolta dai *networks* nazionali.

Per sintetizzare, dunque, accanto alla dimensione finora esclusivamente nazionale del *broadcasting*, in Europa si cominciano ad intravedere segni precisi di una complessiva internazionalizzazione del sistema: - il sistema di trasmissione satellite-cavo e ancor più la diffusione diretta da satellite lavorano ad abbattere i limiti geografici in cui storicamente le istituzioni hanno contenuto, senza ragioni tecnologiche, la trasmissione radio-televisiva: il nuovo orizzonte strategico del mercato diventa - anche da questo punto di vista - quello della comunicazione transnazionale;

- questa tendenza è ulteriormente favorita dalla possibilità tecnologica di una trasmissione multilingue via satellite (o attraverso la sottotitolatura con i sistemi teletext o utilizzando i nuovi standard multi-audio possibili sui satelliti Dbs).

A sottolineare la complessità dello sviluppo del sistema, va notato come questa accentuata internazionalizzazione non comporti automaticamente la crisi degli altri livelli di comunicazione: tutto lo sviluppo dei media sembra anche in questo caso prefigurare uno scenario integrato in cui - attraverso il cavo, ad esempio - potrà essere soddisfatta una crescente domanda di comunicazione locale. È prevedibile, semmai, che nel lungo periodo sarà proprio il livello nazionale - ancora centrale nei prossimi anni che avrà i maggiori problemi di riadeguazione.

Per concludere su questo punto, l'articolazione delle tecnologie della distribuzione può offrire una base essenziale, anche se di per sé non sufficiente, per un sistema delle comunicazioni in grado di intrecciarsi positivamente con il processo di costruzione dell'identità del continente.

2.3. *Unificazione/differenziazione*

La tendenziale differenziazione delle modalità di distribuzione si riflette nelle caratteristiche dell'offerta.

Fino a qualche anno fa, l'offerta via etere, circoscritta come detto in limiti nazionali e limitata a pochi canali (all'inizio degli '80 se ne contavano 45 nell'ambito dei paesi della Cee) si era storicamente contraddistinta per un carattere sostanzialmente omogeneo e funzionale alla fruizione

da parte di un pubblico generalizzato.

Oggi la situazione si è del tutto trasformata. Un elemento decisivo della trasformazione è rappresentato dalla diversificazione del consumo e delle sue tecnologie.

Il processo inizia da quanto la crescente complessità sociale, la disponibilità di nuove risorse e la centralità assunta dalla comunicazione nelle strategie aziendali hanno favorito il successo della televisione commerciale. Si sono create così le condizioni per un'offerta multirete, e ha cominciato a sfaldarsi la rigidità anche tecnologica del *broadcasting* via etere con cui si identificavano i servizi pubblici.

Il telecomando non è stato che la traduzione tecnologica di quest'apertura che, sullo sfondo di nuove configurazioni del rapporto tempo libero/tempo di lavoro, ha allineato una serie di dispositivi per un consumo audiovisivo individualizzato.

Tra questi spicca per il ritmo di diffusione la videoregistrazione.

Se alla fine dell'89, negli Usa il fenomeno interessava il 60% delle tv *homes*, l'Europa si attestava già a circa il 50%. E ormai le entrate cinematografiche da *home video* superano quelle delle sale e prefigurano nuove e larghe possibilità di commercializzazione del prodotto televisivo.

Un discorso a parte riguarda la *pay-tv*. La possibilità tecnica di criptare il segnale consente infatti di distribuire via etere programmi a pagamento. In Europa questa modalità è stata ritardata finora dalla tenuta e dalla quantità dell'offerta generalista tradizionale, dal costo degli impianti e dalla preoccupazione per le quote di pubblico necessarie per raggiungere il *break-even*. Ma la situazione si avvia a modificarsi.

Una tendenza irreversibile sta perciò trasformando il televisore etero-diretto in un video-terminale a cui può essere collegato un videoregistratore o un computer, e in grado di ricevere trasmissioni via cavo e/o satellite.

Se questo è il quadro di riferimento generale, si devono tuttavia segnalare differenze significative tra Europa e Usa.

La diversa penetrazione del cavo in Europa e Usa si spiega - come detto - con la perdurante centralità in Europa del *broadcasting* via etere, su cui finisce per riversarsi una specializzazione dell'offerta che in Usa si concentra invece sul cavo.

Poste queste condizioni e in un intreccio con una società sempre più caratterizzata da mobilità e microsegmentazioni, si profilano le linee strategiche di una nuova offerta capace di:

- articolarsi, come si è visto, ai livelli transnazionale, nazionale e locale;
- valorizzare le possibilità orizzontali d'integrazione mediologica: si pensi al percorso di un film che debutta nel circuito delle sale, passa nel

mercato dell'*home video*, viene distribuito da una *pay-tv*, per arrivare infine nella «vecchia» televisione; o al satellite Dbs che offre una tecnologia non solo strutturalmente sovranazionale, ma polifunzionale per quantità e qualità (può, infatti, trasmettere televisione generalista, mirata o criptata, programmazioni monotematiche, programmi in «alta definizione» e radiofonia).

- mantenere, da un lato, livelli unificanti e specializzarsi, dall'altro, in modo da rendere produttiva la frammentazione del pubblico: satellite e cavo, *pay-tv* e *home video* prefigurano in Europa un mercato vieppiù targettizzato e una offerta che si diversifica per genere e servizi, crea nuove gerarchie del consumo e taglia la verticalità tradizionale delle classi sociali.

Resta da stabilire la forza di questo processo: quali livelli di mercato sarà in grado di toccare un'offerta unificante transnazionale e su quale velocità si muoverà il trend diversificante?

Nella risposta entrano in gioco fattori diversi: in particolare molto dipenderà dai livelli d'integrazione dei mercati nazionali, dalla capacità di coagulare risorse pubblicitarie transnazionali e di predisporre normative, anche in questo caso, di respiro europeo.

2.4. *Tempo libero/servizi*

Nell'ambito della nuova offerta, il trend di ridimensionamento del livello generalista si accompagna all'ascesa del mercato dei cosiddetti «nuovi servizi», e cioè delle funzioni d'uso della comunicazione audiovisiva.

Non solo, infatti, la duttilità delle nuove tecnologie tende ad attraversare le rigide separazioni tra tempo libero e di lavoro, ma fa della circolazione e del trattamento delle informazioni l'elemento centrale dell'organizzazione del lavoro e della società.

In particolare, la possibilità di trasmettere dati nell'intervallo di linea dell'immagine televisiva permette di pianificare un'offerta di informazioni legate alle pratiche del vissuto quotidiano, alla domanda di intrattenimento e al lavoro, e di affrontare il problema strutturale dell'«educazione permanente» dovuto alla rapidità dell'obsolescenza cognitiva.

I *public services* europei hanno cominciato ad impegnarsi in un settore di naturale espansione, dal televideo alle trasmissioni criptate per utenti specializzati, dalla trasmissione di *radio-telesoftware* al *radio-data system*.

È prevedibile che nei prossimi anni quest'area contribuisca a spostare ancora il tradizionale profilo dei *broadcasters* e che questa linea

strategica che viene dalla «televisione» si incontri con quella che arriva dallo sviluppo dell'industria dell'*hardware* e del *software* telematico.

Sul piano dei target, va notato che, se spesso questi servizi si sviluppano in ambito locale, è d'altronde sempre più evidente che nuove opportunità sono offerte dalla messa in valore di pubblici specializzati sovranazionali (si pensi, ad esempio, al campo dell'alta formazione).

2.5. Pubblico/privato

Nello sviluppo della comunicazione radiotelevisiva sono tradizionalmente riconoscibili due modelli, legati ad un diverso modo di configurare il rapporto tra comunicazione e pubblico, potere e mercato.

In Europa si è affermato un modello basato su un regime di monopolio pubblico delle trasmissioni, nella radiofonia prima e in televisione poi.

Nella programmazione si è tradotta la pedagogia di un *mix* equilibrato di informazione-educazione-divertimento, preoccupato di anticipare e condizionare la domanda. Molto semplice il meccanismo di finanziamento: un canone incamerato dal servizio pubblico, con la possibilità di aggiungere entrate pubblicitarie, peraltro assoggettate a tetti e controlli.

Negli Stati Uniti, al contrario, ha dominato sin dall'inizio un legame organico tra offerta e mercato che ha individuato nella pubblicità la risorsa fondamentale.

Ma poi le carte si sono rimescolate. La disponibilità di nuove risorse pubblicitarie e le nuove strategie del *marketing* aziendale, oltre allo sviluppo tecnologico, hanno portato - come detto - anche in Europa occidentale alla nascita negli anni '80 di tv commerciali e alla caduta del monopolio pubblico.

Le situazioni cambiano da una nazione all'altra, e si va da casi in cui resiste ancora il monopolio ad altri in cui si delineano regimi di aperta concorrenza.

Ma in generale mentre regge la dimensione pubblica - spesso rivelando grandi capacità direttive rispetto al nuovo corso - forti soggetti privati sono scesi nel campo dei media: non solo *broadcasters*, ma editori o imprenditori da ambiti esterni a quelli della comunicazione.

Per nulla disposti a restringersi nei confini nazionali, essi tendono a identificare l'attività di *broadcasting* con quella di comprare e vendere comunicazione - cinema e *home video*, televisione generalista e *pay* - ed hanno ormai spostato la concorrenza sul piano internazionale, accentuando la tendenza che si è già riscontrata a livello delle tecnologie e dell'offerta.

L'allargamento dei mercati, la diversificazione del prodotto e la possibilità tecnologica di uno sfruttamento più remunerativo di quello del tradizionale *broadcasting* televisivo o del semplice passaggio di un film nelle sale ha reso la comunicazione un grande affare, e soprattutto un affare internazionale.

Così la competizione pubblico/privato cresce continuamente di tono e di intensità: da essa dipenderà molto il panorama europeo dei prossimi anni. Ma il problema centrale non è chi vincerà, ma come si assesterà il sistema nel suo complesso.

Alcuni nostalgicamente sono spinti a rimpiangere i tempi rassicuranti del monopolio.

Altri ne traggono auspici - come detto - per un avvenire che dovrebbe inesorabilmente ricalcare il modello americano, con un mercato liberalizzato e la parte pubblica ridotta a dimensione residuale e condannata alla marginalità.

È una possibilità. Ma l'Europa con le sue stratificazioni e le sue differenze, non sembra avviata a un omologazione *tout court*. Può, anzi, farsi campione di una specifica terza via.

Nella tradizione europea dei *public services* si esprimono infatti motivazioni culturali, politiche e storiche il cui peso non è pensabile possa venir meno del tutto.

Per fare un esempio, quanto è accaduto in Italia nell'ultimo decennio dimostra la capacità dei servizi pubblici di adeguarsi al nuovo contesto. Ma, soprattutto, lascia presagire la funzionalità per il futuro di un modello misto, funzionale alla peculiarità dello sviluppo mediologico europeo e capace di tenere insieme pubblico e privato, mercato e servizio.

Anche qui è evidente che sarà determinante la capacità di regolamentare - in modo non punitivo ma propulsivo per il sistema - sia le situazioni nazionali, sia lo scenario della comunicazione transnazionale, e di costruire raccordi tra i regimi nazionali e un auspicabile sistema europeo di regole del gioco.

Va ricordato in questo senso lo sforzo delle istituzioni europee per la regolamentazione di un mercato europeo della radiodiffusione: dall'approvazione da parte della Commissione della Cee della Direttiva sulla «Televisione senza frontiere» alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa sulle trasmissioni via satellite e sulle questioni della pubblicità e del diritto d'autore.

Questo sforzo sarà tanto più efficace quanto più saprà stimolare i processi di formazione e consolidamento di un mercato europeo, certamente libero ma non abbandonato ad un indiscriminato *laissez-faire*.

3. Europa e sistema dei media: rischi e possibilità

Arriviamo così al punto essenziale dell'identità e della tenuta del sistema europeo dei media.

Per affrontarlo, conviene partire dal piano macroscopico dello squilibrio Usa/Europa.

Alcune cifre sembrano confermare la giustezza degli allarmi. È ormai rituale il lamento sul cinema: mediamente nei paesi europei i film nazionali raccolgono a fatica il 20% degli incassi annui, mentre quelli hollywoodiani arrivano a superare il 50%. In generale oltre il 40% della *fiction* programmata in Europa proviene dall'America e, a fronte delle 90.000 ore di *fiction* annue trasmesse dalle tv nazionali, la produzione europea non ne garantisce più di 5000. Complessivamente il deficit della Cee tra cinema, tv e video sfiora i 1800 milioni di dollari.

Sono conti pesantemente negativi, tra le cui cause vanno annoverate la divisione tra i mercati nazionali, le barriere linguistiche e i problemi di integrazione tra cinema e tv.

Per molti il prossimo scenario sarà perciò quello di un'Europa ridotta a sottosistema distributivo della produzione - di *fiction* come di informazione - americana o giapponese.

Eppure il quadro non è così univocamente negativo. Manifesta, anzi i segni di un cambiamento se non di un'inversione di tendenza:

- se il cinema in Europa fatica a superare i limiti di un artigianato nazionale, in televisione si fa strada un'organizzazione produttiva industriale; e a questo livello la lievitazione dei costi di produzione americani rimette in valore per i paesi europei il prodotto interno e comincia schiudergli possibilità di distribuzione anche oltre oceano;
- avanza la coscienza - e la sperimentazione - di una politica di coproduzioni per un mercato organicamente europeo, la sola in grado di assicurare una reale competitività;
- tende ad allargarsi il campo delle risorse: inferiori in assoluto rispetto a quelli americani, gli investimenti pubblicitari europei sono superiori per tasso d'incremento.

Ma sul piano industriale c'è ancora un fenomeno che ricontestualizza il luogo comune della contrapposizione frontale: lo sviluppo di grandi gruppi transnazionali multimediali.

Letta riduttivamente solo in termini di colonizzazione unidirezionale, nell'aggressività di questi colossi della comunicazione si manifesta non solo un potenziale di riequilibrio, ma anche un'imprevedibile e nuova prospettiva di integrazione/diversificazione: se si guarda ad esempio alla recente politica delle acquisizioni - decollata sotto la doppia spinta di favorevoli condizioni finanziarie e del trend all'integrazione - si

nota un'accentuata aggressività da parte delle imprese europee sul mercato americano. Non è un caso se nelle prime dieci società di comunicazione del mondo accanto a quattro gruppi americani figurano altrettanti europei.

Segni di un'inversione di tendenza si scorgono anche nel campo specifico del *broadcasting*. Aumenta la produzione, prodotti europei cominciano ad affacciarsi sul mercato americano in modo non episodico, cresce la consapevolezza che un ruolo da protagonisti nel nuovo mercato internazionale debba passare attraverso una strategia combinata di integrazione e di incentivi alla produzione.

La partita si annuncia, dunque, complessa, con trasversalità di cui non è facile prevedere gli effetti, ma che in ogni caso contribuiranno ad aprire i mercati e a rimescolare per scala e intrecci le dimensioni della concorrenza.

4. Prospettive nuove

Abbiamo parlato finora dell'Europa, restringendo le nostre osservazioni sostanzialmente alla parte occidentale del continente. Ma la globalizzazione in atto - sotto la spinta determinante dei media e di un possibile nuovo regime delle relazioni internazionali - fa cadere muri ed abolisce distanze. Non si può perciò chiudere lo scenario senza includervi due protagonisti: i paesi dell'Est e quelli in via di sviluppo.

Si tratta ovviamente di situazioni profondamente diverse. Eppure entrambe potenziali propulsori di un nuovo ruolo dell'Europa.

4.1. Europa e paesi dell'Est

Gli avvenimenti dell' '89 sono una testimonianza significativa di quanto la circolazione delle notizie abbia svolto un ruolo decisivo nella trasformazione dell'Est e quanto grandi siano perciò i problemi - culturali e politici, economici e industriali - posti dalla grande domanda di informazione e di spettacolo proveniente da quest'area.

L'interesse e la disponibilità dimostrata dalle istituzioni che in Europa occidentale si occupano di politica audiovisiva è una premessa importante ma è lungi dal garantire di per sé equilibri e pariteticità negli scambi.

I paesi orientali se possono vantare alcune - peraltro arretrate - strutture produttive, rischiano di scontare una totale dipendenza al livello della distribuzione e di diventare un sottosistema di puro con-

sumo.

- L'alternativa che sembra aprirsi a questo punto è quella tra:
- un'attenzione esclusivamente strumentale agli immediati interessi commerciali, che ridurrebbe l'Est ad un semplice bacino d'utenza per l'Occidente (e vincerebbe l'America anche qui...);
 - un impegno europeo per uno sviluppo che non riguardi solo la rete distributiva ma anche la produzione nella prospettiva generale di un nuovo grande sistema mediale allargato a tutto il continente.

4.2. Europa e Sud

Con accentuata gravità queste considerazioni possono essere estese al rapporto del tutto diseguale con i paesi in via di sviluppo.

L'orizzonte appena delineato del nuovo sistema dei media audiovisivi può approfondire questa storica divaricazione e accentuare strozzature, dipendenze e colonizzazione culturale.

Ma può anche cominciare ad introdurre segni parziali di un'inversione di tendenza, non solo per un impegno morale ma perché appartiene alla logica strutturale delle nuove tecnologie sia la circolazione dei saperi, delle conoscenze e delle professionalità, sia - come s'è detto - l'articolazione in sub-sistemi dotati di proprie capacità distributive e produttive.

L'Europa, con la sua storica capacità di mediazione tra le differenze culturali, può esaltare questa opportunità tecnologica e valorizzare il proprio ruolo sul mercato mondiale, proponendosi come punto di riferimento per l'evoluzione dei mercati più poveri e marginali.

Il Mediterraneo, in particolare, può diventare una semplice area di transito per la produzione occidentale diretta ad invadere mercati arretrati e di puro consumo, o progettarsi come laboratorio per un interscambio e un riequilibrio produttivo.

Non dimentichiamo che al celebre flusso informativo unidirezionale Ovest/Est, un altro se ne aggiunge non meno unidirezionale: quello Nord/Sud. Ebbene questi due flussi si incrociano in modo quasi emblematico nel Mediterraneo che può essere perciò o il luogo della loro sommatoria - drammaticamente colonizzatrice - o il punto da cui muovere per un rovesciamento delle tendenze e un riequilibrio dell'intero sistema mediale.

5. Scenari strategici

Abbiamo cominciato da alcune domande che gravitavano attorno alle possibili asimmetrie culturali e economiche tra sviluppo dell'Europa e trasformazione mediologica.

Alla fine della ricognizione tra i diversi strati del cambiamento è possibile individuare i caratteri di uno scenario strategico impegnato a ridurre squilibri e disomogeneità.

- Qualità: è finita l'epoca del predominio esclusivo del dato quantitativo; certamente non siamo più all'artigianato e le dimensioni della produzione sono ormai industriali; ma il futuro spinge verso la diversificazione e quindi verso l'esaltazione della qualità visiva e sonora dei prodotti;
- Innovazione: senza determinismi, ma modulandola in relazione al particolare contesto europeo, costituisce un motore fondamentale dello sviluppo del sistema: a questo fine, però, occorre «governarla»;
- Sinergie: nuove tecnologie e concorrenza richiedono risorse, competenze integrate e nuovi operatori; si resta nello sviluppo solo attivando scambi ed interconnessioni: tra pubblico e privato, *broadcasters* e sistema industriale, *hardware* e *software*;
- Mercato: tramonta la gratuità e l'assistenzialismo; con l'articolazione distributiva e la nuova qualità dell'offerta, la comunicazione aumenta il proprio valore di mercato e può ridurre la forbice tra investimenti e ritorni; a qualunque livello è necessario confrontarsi il mercato: se per l'opera media il bersaglio è la grande audience, anche il prodotto d'eccellenza deve misurarsi con un suo target e ottenere remunerazione;
- Transnazionalità: la nascita di un reale mercato audiovisivo europeo è legata al varo di una produzione pensata, prodotta e distribuita su scala continentale; sul piano produttivo questo vuol dire coproduzione e *joint-venture*, sul piano dei contenuti non significa fondare le opere di *fiction* su generici valori europei, ma costruire storie ritrovando all'interno delle culture nazionali i valori di respiro internazionale;
- Regole: occorre governare e regolare il sistema, anzitutto definendo un quadro di regole per il sistema misto; nel solco di una tradizione riadeguata al cambiamento, l'Europa può trovare nel rapporto pubblico/privato una originale e conveniente cerniera di progresso;
- Scambio: il nuovo scenario europeo passa attraverso una strategia globale, proficuamente diversificata tra mercati internazionali avanzati, arretrati e in via di sviluppo;
- Diversificazione: l'innovazione tecnologica, lungi dall'obbligare alla massificazione, può creare le condizioni per dare spazio alle realtà anche regionali, quantitativamente minori, per favorire il dialogo delle culture e la costituzione di una dialettica identità europea.

Sono queste alcune coordinate decisive per una positiva interazione tra evoluzione mediologica e Europa. Già oggi esse lavorano per farsi largo tra resistenze, difficoltà e inerzie.

Gli anni '90 diranno se saranno riuscite a disegnare la nuova topografia della comunicazione dell'Europa.

9. POLITICA E ISTITUZIONI: L'INTEGRAZIONE COMUNITARIA E LE SFIDE DEL MUTAMENTO

di John Pinder

1. Democrazia, tecnologia, integrazione politica

Le istituzioni europee debbono rispettare due forze: la democrazia e la tecnologia.

I cittadini europei hanno dimostrato di non gradire governi dotati di un potere assoluto ma piuttosto governi il cui potere sia limitato dai diritti dei cittadini garantiti dalla legge, con il potere legislativo affidato ai rappresentanti del popolo e l'esecutivo determinato dalle libere elezioni. In poche parole un governo democratico costituzionale nel senso di «governo sottoposto a vincoli giuridici e politici e responsabile dinanzi ai cittadini»¹. Gli europei non hanno soltanto rifiutato il sistema politico sovietico, caratterizzato dal monopolio del potere noto altrimenti con l'accezione di «ruolo guida del partito», ma hanno anche mostrato una netta avversione nei confronti del monopolio di stato sul potere economico. Almeno per gli anni '90, la forma accettabile di politica economica in quasi tutti i paesi europei rientrerà in un arco compreso tra il neoliberalismo e la socialdemocrazia e i movimenti sociali non avranno come obiettivo il monopolio dello stato o l'egemonia di un sistema amministrativo centralizzato bensì un ritorno ai principi della cooperazione e del decentramento.

Il passaggio dei paesi dell'Europa centro-orientale al governo costituzionale e all'economia di mercato rientra negli interessi degli europei occidentali non solo perché le economie di mercato saranno partner economici migliori o perché i governi costituzionali sono più pacifici e meno inclini, ad esempio, ad offrire santuari ai gruppi di terroristi che portano i loro attacchi contro i paesi confinanti. Le politiche democratiche e le economie di mercato favoriscono l'integrazione politica ed

(1) Verno Vogano (ed), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institution*, Blackwell, Oxford, 1987, p. 146.

economica assolutamente necessaria se l'Europa contemporanea vorrà essere governata in modo idoneo ad affrontare le conseguenze della moderna tecnologia.

È ormai largamente accettata l'esigenza per gli stati europei medio-piccoli di integrare le loro economie per consentire la specializzazione e le economie di scala che la moderna tecnologia comporta ed altrettanto chiara è l'esigenza di un preciso quadro giuridico e normativo atto a disciplinare lo spazio economico integrato². L'inquinamento atmosferico e idrico non rispetta i controlli ai valichi di frontiera. Il controllo congiunto dei fattori di degrado della vita e dell'ambiente interessa non solo la qualità della vita ma la stessa sopravvivenza. La tecnologia applicata al settore degli armamenti ha assunto caratteri talmente distruttivi che l'alleanza intesa a scoraggiare quanti potrebbero ricorrere alle armi, si è tradotta in una autonoma forma di integrazione e questa integrazione può essere considerata, al contempo, la garanzia migliore contro ogni possibilità di ostilità tra gli stati integrati.

Soddisfare l'esigenza di un comune governo dell'economia, dell'ecologia e della sicurezza è più facile a dirsi che a farsi. L'attuale sovranità dei singoli stati viene difesa con decisione. Persino l'Europa occidentale che più ha subito i danni delle frontiere allo sviluppo della nuova tecnologia, a quaranta anni dall'istituzione della Comunità europea non ha ancora completato il Mercato unico. Nell'Europa centro-orientale è fallito il tentativo di promuovere lo sviluppo economico tramite l'integrazione nel Comecon. In una situazione di monopolio del potere politico è impossibile una reale integrazione economica che comporta pur sempre un certo grado di integrazione politica³. Quindi, oltre alla mano morta del sistema amministrativo e decisionale centralizzato, gli stati medio-piccoli del Comecon non hanno avuto lo spazio economico necessario allo sviluppo. Nelle democrazie costituzionali, la ripartizione del potere politico rientra nella logica del sistema. La Comunità ha dimostrato che l'integrazione politica non è impossibile ma solo molto difficile. Ma l'istituzione di un governo comune è un elemento essenziale dell'architettura dell'Europa se si vuole che l'edificio stia in piedi: anzi tutto nel cuore stesso della Comunità dove molte cose sono già state fatte e, successivamente, in settori sempre più ampi a seconda delle esigenze

(2) V. *Il Completamento del Mercato Interno: Libro Bianco della Commissione al Consiglio europeo*, Commissione della Comunità, Lussemburgo, giu. 1985 e Paolo Cecchini, Michel Catinat e Alexis Jacquemein, *La sfida del 1992: i vantaggi del Mercato unico*, Sperling & Kupfer, 1988.

(3) V. John Pinder, «Economic Integration versus National Sovereignty: Differences between Eastern and Western Europe» e Yuri Shishkov, «Differences between Integration in Eastern and Western Europe: Economic and Political Causes» *Government and Opposition*, vol. 24, n. 3, estate 1989.

che si andranno manifestando.

Mentre la tecnologia porta con sé l'esigenza di un governo capace di trascendere gli attuali confini tra stati, l'altra forza che le istituzioni europee debbono rispettare determinerà la forma del governo multistatale. Dovrà essere un governo democratico e costituzionale con il potere legislativo affidato a rappresentanti eletti e l'esecutivo responsabile dinanzi ai rappresentanti o direttamente al popolo e un potere giudiziario in grado di garantire il rispetto delle leggi e i diritti dei cittadini. Stante la diversità dei popoli europei, il governo dovrà essere federale, rispettoso del principio della sussidiarietà, con un esecutivo centrale competente solamente per le questioni riguardanti l'economia, l'ambiente e la sicurezza mentre la competenza su ogni altra questione dovrà essere riservata agli stati membri.

Dal momento che la Comunità europea ha compiuto in questa direzione molta più strada di qualsiasi altro gruppo di stati, non potrà non essere la trave portante della nuova architettura europea. Ma l'esperienza della Comunità sta ad indicare che la creazione di un sistema federale può essere considerato un processo dinamico al quale concorrono numerose fasi nell'arco di un certo numero di anni⁴. I poteri sono aumentati, le istituzioni sono diventate più democratiche e la partecipazione si è andata allargando. Fin tanto che questo processo soddisfa le esigenze della tecnologia e della democrazia, è prevedibile che prosegua sia sviluppando l'attuale Comunità che allargandola tramite l'adesione di altri paesi democratici. Gli stati non in possesso dei requisiti richiesti o che non desiderano entrare nella Comunità dovranno dotarsi di istituzioni di cooperazione intergovernativa capaci di fornire un contributo necessariamente più limitato.

È quindi probabile che l'architettura europea degli anni '90 si fondi sulla Comunità che continuerà a muoversi nella direzione della federazione e che stabilirà collegamenti con le istituzioni intergovernative di altri paesi. Ma in un mondo in cui la tecnologia rende sempre più anacronistici gli stati esistenti, tali istituzioni saranno sempre meno in grado di assolvere il ruolo di governo degli affari comuni. Quanti desiderano quindi operare per il futuro, debbono valutare in che modo le democrazie, ed è prevedibile che la Comunità sia una delle più grandi, possono adottare misure in vista di una più stretta unità, così come ha fatto la Comunità negli ultimi quattro decenni e la creazione di istituzioni di più vasta portata andrebbe vista in questa prospettiva.

(4) Questo concetto è sviluppato in John Pinder, *European Community: the Building of a Union*, Oxford UP, Londra, (di prossima uscita).

2. Una Comunità dai vincoli più profondi

I progressi che la Comunità compirà nel corso degli anni '90 verso la realizzazione di una federazione dipendono in larga misura dalle politiche degli stati membri.

L'Italia e la Gran Bretagna si collocano ai due estremi della contrapposizione tra politica federalista e nazionalista. La posizione del Parlamento e del governo italiani e la scelta dell'elettorato in occasione del referendum del giugno 1990, hanno approvato l'Unione europea nella definizione che ne dà la bozza di Trattato del Parlamento europeo secondo cui l'Unione dovrebbe essere di tipo federativo ma limitata alla cooperazione in materia di sicurezza. Gli italiani sono anche favorevoli al ruolo costituente del Parlamento europeo. Il governo e il Parlamento britannici, al contrario, si oppongono alla moneta unica e alla banca federale e non vedono di buon occhio la concessione di poteri legislativi al Parlamento europeo, un elemento questo di capitale importanza nel quadro delle proposte volte a realizzare l'unione politica. Tra gli altri stati membri, spagnoli e belgi sono più vicini alla posizione italiana mentre i danesi sono più vicini alla posizione britannica anche se dopo la riunificazione della Germania sono sembrati più inclini ad accettare proposte in materia di unione monetaria e politica.

La Francia è stata l'iniziatrice della Comunità nel 1950, decisa ad integrare la Germania nel sistema politico europeo. A quaranta anni di distanza, dopo un interludio di resistenza gollista nei confronti degli elementi di federalismo in seno alla Comunità, la posizione francese è immutata. Lo strumento iniziale è stato il controllo delle industrie del carbone e dell'acciaio, oggi è l'integrazione monetaria. L'unione monetaria è il principale obiettivo della politica francese e anche se la riforma delle istituzioni comunitarie non riveste per il governo francese carattere prioritario, è improbabile una sua opposizione in presenza di un atteggiamento favorevole da parte dei tedeschi.

La Germania è il nodo della questione. Lo stato più forte è sempre tentato di procedere per proprio conto nella convinzione che gli altri siano un inutile peso. La Gran Bretagna ha ceduto a questa tentazione negli anni '50 e la Francia, in modo diverso, negli anni '60. È normale che oggi alcuni tedeschi ritengano che la loro moneta non potrà che indebolirsi in conseguenza dell'integrazione monetaria e che l'integrazione politica potrebbe ostacolare gli interessi tedeschi nell'Europa centro-orientale. Eppure la Repubblica Federale ha collocato in cima alla lista delle priorità la stabilità dei rapporti all'interno del sistema occidentale e della Comunità in particolare. Questa politica è stata riaffermata durante il processo di riunificazione della Germania così come è stato rinnova-

to l'impegno a perseguire una sempre maggiore integrazione in ambito comunitario. Il Bundestag, con l'appoggio del governo tedesco, è stato in prima fila nel proporre il principio di democrazia negli affari comunitari, in modo particolare per quanto attiene ai poteri legislativi del Parlamento europeo. In breve la Repubblica Federale è pronta ad accettare passi importanti in vista della federazione, sempre che siano pronti gli altri partner. Solo l'impreparazione degli altri stati membri potrebbe indurre la Germania a cedere alla tentazione dell'isolamento. Allo stato attuale sembrano tutti pronti, forse anche i danesi, con la sola eccezione della Gran Bretagna. Ma in che misura la Gran Bretagna potrà rappresentare un grosso ostacolo?

Il governo post-Thatcher non abbandonerà probabilmente nel prossimo futuro la politica di opposizione alla moneta unica e alla banca federale, perché ciò provocherebbe l'opposizione di un gruppo di parlamentari thatcheriani, rischiando conflitti all'interno dello stesso Partito Conservatore. Anche la Camera dei Comuni si rifiuta con ostinazione di rafforzare il Parlamento europeo benché il voto contrario dei deputati conservatori e laburisti in merito alla fase 3 del piano Delors per il completamento dell'unione economica e monetaria da parte di tutto il parlamento di Westminster, non comporti necessariamente una altrettanto tenace opposizione nei confronti di una moneta unica e della banca federale. I liberal-democratici sono apertamente federalisti e cresce nell'opinione pubblica la corrente favorevole all'unione economica e monetaria e ad un Parlamento europeo più forte. Non di meno in seno al grosso pubblico il sentimento dominante è il disinteresse. Le classi dirigenti sono mosse invece dal desiderio di non essere escluse dalla possibilità di ricoprire un ruolo centrale in seno alla Comunità, un desiderio particolarmente vivo tra gli uomini di affari molti dei quali considerano un grave pericolo assumere una posizione periferica in rapporto all'integrazione monetaria. L'esito dello scontro dipenderà oltre che dalla volontà politica anche dalle capacità: del governo britannico di annacquare l'integrazione monetaria e la riforma istituzionale o dei paesi continentali di realizzarle?

Il governo britannico può sperare che l'impegno del Cancelliere Kohl a perseguire l'unione economica e monetaria si attenui. È possibile ma niente affatto probabile. Esso può sperare in un indebolimento della determinazione dei francesi nel timore di una Comunità integrata e dominata dai tedeschi. Ma non è probabile che il governo francese abbandoni il punto di vista secondo cui una forte Germania ha meno probabilità di dominare in una Comunità più integrata nella quale i tedeschi rappresenteranno meno di un quarto della popolazione (meno di 80 milioni rispetto ai 50-60 milioni di Francia, Gran Bretagna e Italia).

Come ebbe a dire Winston Churchill nel suo celebre discorso del settembre 1946 all'Università di Zurigo, «la struttura degli Stati Uniti d'Europa, se ben costruita, sarà tale da rendere meno importante la forza di un singolo stato».

Più incisivo delle argomentazioni del repertorio della diplomazia tradizionale è l'unanime consenso sul fatto che la Comunità deve procedere di pari passo piuttosto che lasciarsi alle spalle alcuni stati membri su questioni importanti con il risultato di rischiare una divisione permanente.

Gli altri 11 governi, tuttavia, erano pronti ad avviare l'unione economica e monetaria senza tener conto della netta opposizione della Signora Thatcher, fidando sul fatto che i suoi successori avrebbero permesso alla Gran Bretagna di aderire all'accordo più tardi, proprio come aveva fatto alla fine la Signora Thatcher, nel caso del meccanismo dei tassi di cambio dello Sme. Essi sono probabilmente disposti a fare concessioni al successivo governo attenuando l'impegno di creare la moneta unica e la banca federale. Ma piuttosto che indebolire il progetto, essi potrebbero costituire un nucleo di stati membri più fortemente impegnati in modo da arrivare all'unione più rapidamente, lasciando la Gran Bretagna e pochi altri stati ad associarsi nei tempi a loro congeniali.

La questione politica della riforma istituzionale è più complessa. Gli stati membri sembrano a questo proposito meno uniti e meno decisi e maggiore è la difficoltà di arrivare a due formulazioni diverse, una per chi aderisce e l'altra per i membri riluttanti. In questo caso il governo britannico ha maggiori possibilità di opporsi con successo al trasferimento di poteri dal Consiglio ad un sistema bicamerale formato dal Consiglio e dal Parlamento europeo e di impedire in seno alla Conferenza intergovernativa sull'unione politica il raggiungimento di una intesa in merito ad una riforma delle istituzioni di portata analoga a quella in campo monetario. Per quanto concerne l'altro aspetto dell'unione politica, vale a dire quello della cooperazione in materia di politica estera e sicurezza, la Gran Bretagna ha una posizione meno rigida anche se è poco probabile che appoggi l'approvazione di riforme ad alto contenuto federativo.

Il fallimento delle Conferenze intergovernative di produrre emendamenti al trattato tali da condurre ad una genuina unione monetaria ed a una riforma istituzionale significative, comprometterebbe il completamento del Mercato interno. La Germania sarebbe in modo particolare poco incline ad accettare i compromessi necessari a raggiungere un certo consenso su alcune misure importanti che attendono l'approvazione. Ma in caso di esito sufficientemente positivo delle Conferenze, il quadro giuridico del Mercato unico verrebbe probabilmente completato nei primi anni '90. Nel corso del decennio dovrebbero vedere la luce anche

la valuta unica e la banca federale con l'introduzione, su proposta britannica, dell'Ecu pesante nella fase transitoria.

Anche la riforma delle istituzioni comunitarie per renderle efficienti e democratiche è probabile si realizzi durante gli anni '90 in quanto non è facile ipotizzare una unione economica e monetaria priva di istituzioni capaci di gestire tutta una serie di relazioni esterne. Questo nodo dovrebbe venire al pettine con l'entrata in vigore della moneta unica. Il rafforzamento delle Istituzioni sarebbe un prerequisito per l'allargamento della Comunità ad alcuni nuovi stati membri. Qualora la Conferenza intergovernativa dovesse deliberare semplicemente un incremento dei poteri del Parlamento europeo e l'introduzione del voto a maggioranza in seno al Consiglio, sarebbe necessario decidere in epoca successiva, al più tardi in concomitanza con l'introduzione della moneta unica, in merito alla congiunta capacità legislativa del Parlamento e del Consiglio e ai pieni poteri esecutivi della Commissione. I rapporti tra le istituzioni comunitarie diverrebbero quelli normali in una democrazia federale e sarebbe, al contempo, normale consolidare il principio della sussidiarietà definendo la divisione dei poteri tra Comunità e stati membri.

Tra i poteri assegnati alla Comunità dovrebbero rientrare quelli necessari ad una comune politica estera. L'Atto unico europeo impegna gli stati membri ad una «politica estera europea» (art. 30.2) ma è manchevole sotto il profilo degli strumenti e delle istituzioni necessari. Talune proposte hanno delineato l'ipotesi di un ruolo della Commissione analogo a quello che svolge in materia di politica economica, e, quanto meno, di una limitata introduzione del voto a maggioranza in seno al Consiglio unitamente al conferimento di maggiori poteri al Parlamento europeo ⁵.

È probabile che si rinsaldi tra gli stati membri anche la cooperazione nel campo della politica della sicurezza. La risposta europea all'invasione irachena del Kuwait ha mostrato uno stridente contrasto tra le sanzioni, decise immediatamente dalla Comunità, e le misure di sicurezza adottate dagli stati membri in ordine sparso nel corso dei primi, critici giorni. Sebbene l'Atto unico europeo preveda la cooperazione sugli «aspetti politici ed economici della sicurezza» (art. 30.6.a), non consente la cooperazione sugli altri aspetti in ambito Comunitario. L'Unione dell'Europa occidentale, pur iniziando a svolgere un ruolo più importan-

(5) V. ad esempio Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger, Wolfgang Wessels e Jeoffrey Edwards (ed.) *European Political Cooperation in the 1980s*, Nijhoff, Dordrecht, 1988; «Unione europea: rapporto di Leo Tindemans al Consiglio europeo», *Bollettino Cee*, Supplemento 1/1976; Wilhelm Spath, «Die Arbeit des EPZ-Sekretariats: Eine Bilanz», *Archivio Europa*, 6/1990, pp. 213-220.

te, ha segnato il passo e la Nato, altrettanto poco tempestiva nel riunirsi, non è la sede adatta per un coordinamento delle posizioni europee. Eppure l'Iraq non è il solo motivo per ritenere necessaria una posizione comune degli stati membri in materia di sicurezza. L'Unione Sovietica è ancora molto potente e il suo futuro incerto. Gli Stati Uniti ridurranno sicuramente, forse in misura drastica, le spese per la sicurezza europea negli anni '90. Gli stati membri della Comunità avvertiranno l'esigenza di rafforzare la cooperazione nell'ambito della Comunità o tra alcuni paesi o in seno all'Unione dell'Europa occidentale. Per quanto attiene alle relazioni tra gli stati membri, l'integrazione della politica in materia di sicurezza ed eventualmente delle forze armate è la più solida garanzia di stabilità dell'unione politica. Anche se sono attualmente da escludere ostilità tra stati membri, le relazioni sono state spesso attraversate da momenti di tensione a causa delle divergenze sulle politiche di sicurezza. La Nato, con la benevola egemonia degli Stati Uniti, ha realizzato di fatto l'integrazione delle forze armate di diversi stati membri, incluse Gran Bretagna e Repubblica Federale, e ciò ha certamente contribuito ad una condizione senza precedenti di pace nell'Europa occidentale del dopoguerra. Non si può escludere con assoluta certezza che una sensibile riduzione della presenza americana causi il riemergere di tensioni, segnatamente in Europa centro-orientale laddove alcuni paesi aderiranno alla Comunità negli anni '90 e gli altri no. L'esigenza di consolidare l'unione politica con l'integrazione in materia di sicurezza non è ben compresa; gli stati membri pertanto si troverebbero nella condizione di accettare forme di cooperazione meno vincolanti; ciò che diventerebbe una causa di potenziale instabilità per l'architettura europea. Ma l'integrazione delle economie degli stati membri e la relativa integrazione politica, sempre nell'ipotesi di un esito favorevole delle due Conferenze, assolveranno ad una preziosa funzione stabilizzante nel centro del sistema europeo.

3. Una Comunità più grande

Gli stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (Efta) non hanno accettato la limitazione della sovranità richiesta per entrare nella Comunità per una serie di ragioni: politiche o tradizioni di neutralità, timore di un annacquamento di ben radicate pratiche democratiche, riluttanza ad ammettere un così intimo coinvolgimento in una più vasta realtà. La crescente esigenza di una legislazione comune per la realizzazione del Mercato unico testimoniata dal programma della Comunità per 1992, ha posto questi paesi dinnanzi ad una scelta precisa: accettare

le leggi comunitarie o essere per alcuni versi esclusi dal mercato della Comunità. Sono scaturiti da questa situazione i negoziati per lo Spazio economico europeo che consentono ai paesi dell'Efta di verificare in quale misura possono influire sulla legislazione comunitaria e alla Comunità di determinare in che misura si può contare sulla ratifica delle leggi comunitarie da parte dei paesi dell'Efta. Probabilmente non vi è alcuna soddisfacente soluzione, a parte l'adesione alla Comunità che taluni paesi potrebbero prendere in considerazione. Si tratta tuttavia di paesi stabili e la loro posizione alla periferia della Comunità non dovrebbe presentare problemi per il resto d'Europa anche in caso di mancata adesione alla Cee.

La domanda di adesione dell'Austria pone l'interrogativo della sua possibile competenza in materia di sicurezza già sollevato all'epoca dell'ingresso dell'Irlanda. La ragione principale del rifiuto dell'Austria a partecipare alla politica di sicurezza della Comunità potrebbe col tempo venir meno, se le circostanze che hanno portato alla neutralità austriaca dovessero cambiare in maniera significativa. Ma allo stato attuale e fin tanto che non si verificheranno tali circostanze, resta l'obiezione austriaca. La rinuncia da parte della Comunità in quanto in determinate circostanze potrebbe, come già accennato, mettere a repentaglio l'integrazione politica della Comunità nel suo complesso. Anche una soluzione «a due velocità» o il perseguimento dell'integrazione in materia di sicurezza in seno all'Unione dell'Europa occidentale indebolirebbero la Comunità. C'è da dubitare se valga la pena correre tali rischi per consentire all'Austria di passare da una posizione ragionevolmente vantaggiosa all'interno dell'Efta ad una posizione ancor più vantaggiosa all'interno della Comunità. Ma la questione va vista in un contesto più ampio, quello cioè del possibile ingresso nella Comunità dei paesi dell'Europa centrale: Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia.

La stabilità di queste democrazie emergenti e un sicuro ancoraggio al sistema democratico e di mercato dell'Europa occidentale, sono vitali per la stabilità e la sicurezza dell'Europa. Lo stesso dicasi per la Jugoslavia o, quanto meno, per le repubbliche jugoslave che sceglieranno un ordinamento costituzionale sempre nel caso che tale scelta non venga compiuta dalla federazione nel suo complesso. I paesi centro-europei stringeranno accordi di associazione con la Comunità nella fase di progresso verso l'economia di mercato nel quadro di governi costituzionali. Ma quando tali sistemi economici e politici saranno maturi, esisteranno tutti i requisiti per entrare a far parte della Comunità, cosa questa che potrebbe avvenire entro i prossimi dieci anni e che sarebbe grave errore scoraggiare da parte della Comunità. Qualora i loro rapporti con l'Unione Sovietica dovessero rendere sconsigliabile la partecipazione al pro-

cesso di integrazione nel campo della sicurezza in ambito comunitario, pur non precludendo per altri versi l'adesione, varrebbe la pena di affrontare il rischio di una Comunità «a due velocità» non vietando definitivamente a questi paesi la piena partecipazione alla politica di sicurezza, ma consentendo loro di rinviare l'integrazione in questo campo fino al momento opportuno. Sotto questo profilo sarebbe difficile non accordare all'Austria la stessa agevolazione. Ma non vi sono ragioni per rallentare l'unione economica e monetaria e la riforma istituzionale sostenendo che renderebbero più difficile l'adesione dei paesi dell'Europa centrale alla Comunità. Poche cose sarebbero per loro più utili di un sicuro ancoraggio ad un affidabile sistema monetario e ad una stabile democrazia federativa.

In linea di principio le medesime considerazioni valgono anche per la Romania e la Bulgaria, ma più remote sono le prospettive di un governo costituzionale e di una economia di mercato in questi paesi. Considerando che tra gli altri problemi il più grave sembra essere quello del trattamento delle minoranze, c'è da prevedere che questi paesi possano continuare ad essere punti caldi in Europa. La Comunità non può modificare questa realtà accettandoli come membri prima che si realizzino i requisiti indispensabili. Fino ad allora possono essere aiutati sulla via della stabilità tramite rapporti bilaterali con la Comunità e altri paesi e attraverso le iniziative di altre istituzioni europee e internazionali.

L'Unione Sovietica non è in possesso dei requisiti necessari all'ingresso nella Comunità non solamente per il suo sistema politico ed economico, ma anche perché il suo territorio è enormemente più vasto di quello di tutti gli stati membri. Mentre il timore che 78 milioni di tedeschi possano squilibrare la Comunità appare immotivato, la stessa cosa non può dirsi di 250 milioni di cittadini sovietici e nemmeno di 150 milioni di russi. La questione tuttavia potrebbe porsi qualora una delle repubbliche sovietiche scegliesse l'indipendenza e chiedesse l'ingresso nella Comunità.

Indicativo a questo proposito è il caso delle tre repubbliche baltiche. Se si ritengono idonei all'adesione i centro-europei e gli scandinavi, in linea di principio non si vede perché debbano essere escluse le repubbliche baltiche anche se partirebbero da una posizione di svantaggio dopo cinquanta anni di economia pianificata sovietica. La Moldavia, l'Armenia e la Georgia, in caso di separazione dall'Unione Sovietica, porrebbero problemi simili a quelli della Romania e della Bulgaria. Anche nel caso in cui l'Unione Sovietica perdesse alcune repubbliche in questa maniera, con ogni probabilità la Bielorussia e l'Ucrania rimarrebbero con i russi. Eventuali domande di adesione da parte loro non sono certamente ipotizzabili prima della fine del secolo.

Per quanto concerne l'Europa meridionale, Malta non pone particolari problemi se non per quanto attiene alla sua posizione di paese non-allineato. Cipro rimarrà un problema fin tanto che l'isola resterà divisa e qui sorge la questione dei rapporti tra la Turchia e la Comunità. La fragilità del tessuto democratico e l'insufficiente sviluppo economico rappresentano ancora una barriera all'ingresso della Turchia nella Comunità, senza dimenticare i dubbi sulla possibilità di un sufficiente grado di compatibilità tra la cultura politica turca e quella europea. D'altro canto la Turchia non è nemmeno un paese piccolo i cui problemi potrebbero essere facilmente assorbiti dalla Comunità. È opinione diffusa che una forma di associazione del tipo di quella che la Comunità potrebbe stringere con una Unione Sovietica democratica, sarebbe una scelta migliore e contribuirebbe a mantenere la stabilità dei rapporti con la Turchia nel campo della sicurezza rafforzando, al contempo, i legami economici. Ma se la Turchia dovesse nonostante tutto entrare nella Comunità, sarà bene che ciò avvenga solo dopo l'istituzione di un solido sistema di governo federale con l'integrazione nel campo della sicurezza e della politica estera oltre che dell'economia e dell'ecologia in quanto solamente una Comunità forte potrebbe contenere una potenza per molti versi così differente.

La Comunità potrebbe contare una ventina di membri alla fine del secolo o subito dopo con diversi potenziali aspiranti nel decennio successivo. Ma contrariamente alla supposizione, che questa eventualità sarà possibile soltanto se la Comunità accantonerà l'unione politica e monetaria, proprio questa ulteriore integrazione consentirà l'allargamento della Comunità. Infatti in assenza di un processo di integrazione profonda le forze centrifughe potrebbero rivelarsi troppo potenti. L'instabilità dei rapporti monetari e finanziari potrebbe minacciare il Mercato unico e, a meno di introdurre il voto di maggioranza in seno al Consiglio e di garantire maggiore autorità al Parlamento e alla Commissione, il sistema intergovernativo del Consiglio e dei rappresentanti permanenti sempre più soffocato dal numero dei governi, potrebbe rivelarsi inaccettabilmente inefficiente oltre che non democratico. Un problema questo che potrà essere compreso da alcuni governi membri e dal Parlamento europeo che, in forza dell'Atto unico, ha il diritto di assenso cioè a dire di valutare le condizioni di ammissione dei nuovi membri. All'approfondimento si accompagnerà quindi l'allargamento sempre che non venga già realizzato in conseguenza delle Conferenze intergovernative.

La Comunità, approfondita e allargata, rappresenterà un quadro di riferimento sufficientemente solido a contenere non solo la Germania unita ma anche l'Europa centrale. Inoltre si troverebbe in condizioni migliori per accettare le sfide competitive degli Stati Uniti, del Giappone

e dei paesi di nuova industrializzazione, le sfide ambientali e qualsiasi altro problema dovesse presentarsi. Si porrebbe anche come punto stabile di riferimento per gli stati europei non facenti parte della Comunità, come partner credibile degli Stati Uniti e come partner o contrappeso nei confronti dell'Unione Sovietica.

Qualora, in caso contrario, dovesse fallire il tentativo di approfondire la Comunità, essa probabilmente perderebbe il suo dinamismo e tornerebbe ad una fase di stagnazione quale quella compresa tra il 1965 e il 1985. In queste circostanze verrebbero meno le intese per il completamento del Mercato unico, la Comunità potrebbe perdere la sua competitività e reagire trincerandosi nel protezionismo, potrebbe perdere la capacità di impedire la balcanizzazione dell'Est europeo e di rispondere ai potenziali pericoli relativi all'Unione Sovietica cessando di essere un partner utile per gli Stati Uniti. In breve, potrebbe lasciare un varco aperto al centro dell'architettura europea.

4. Cee, Usa, Urss

Le relazioni tra la Comunità europea e gli Stati Uniti sono fondamentali. Sono le più grandi economie di mercato del mondo e, se la Comunità riformerà le istituzioni in senso democratico, saranno le più potenti democrazie mondiali. Avranno pertanto grosse responsabilità in materia di promozione dell'integrazione internazionale necessaria a soddisfare i futuri bisogni economici, ecologici e di sicurezza e potranno anche prendere in esame l'eventualità di una reciproca integrazione nel caso in cui questo obiettivo fosse politicamente vantaggioso.

Ciò dipende dalla capacità della Comunità di conferire alle sue istituzioni maggiori poteri e strutture federali. In caso contrario proseguirà l'egemonia americana che probabilmente, quanto meno per qualche tempo, perseguirà ancora la sicurezza in Europa e la liberalizzazione degli scambi commerciali, ma senza dubbio reagirà negativamente alla crescente mancanza di unità e al disordine in Europa. Non è facile prevedere per quanto tempo ancora una Germania sovrana possa essere disposta ad accettare la presenza di truppe americane sul suo territorio e, con la loro partenza, scomparirebbe il principale elemento di integrazione tra le forze armate. L'impegno americano in materia di sicurezza europea sarebbe meno evidente e l'Europa centrale e orientale potrebbero diventare instabili. Gli Stati Uniti potrebbero abbandonare l'idea di una economia internazionale liberale sostituendola con una *realpolitik* fondata sui blocchi regionali.

Una Comunità più integrata sul piano federativo potrebbe, per altro,

causare un certo antagonismo tra la Cee e gli Usa. I conflitti nel settore agricolo, dalla «guerra dei polli» del 1962-63⁶ alla controversia nel corso dell'Uruguay Round dei negoziati Gatt, sono chiare indicazioni in tal senso e l'ipotesi avanzata dagli Usa di una partecipazione americana alla procedura di cooperazione comunitaria in politica estera (la «Cooperazione politica europea») ha rivelato che l'integrazione politica della Comunità potrebbe essere motivo di risentimenti. Ma le fondamenta per una costruttiva collaborazione sono talmente solide che la vecchia idea di Jean Monnet non ha perso affatto la sua validità. Entrambe le economie hanno bisogno di un sistema monetario e di un ordine commerciale mondiale liberali e questa esigenza è ben compresa dalle industrie dinamiche e dalle multinazionali su entrambe le sponde dell'Atlantico. Entrambi hanno bisogno della sicurezza e della stabilità in Europa. Un mondo in cui la democrazia sia in ascesa è nel reciproco interesse. È fin troppo facile prevedere che continueranno ad incrementare la cooperazione che tanti vantaggi ha portato in passato, ivi comprese in tempi recenti le trasformazioni in senso democratico dell'Europa centro-orientale.

La dichiarazione transatlantica, firmata dagli Usa e dalla CE nel novembre 1990, prevede che i presidenti degli Usa e della Commissione della Comunità e del Consiglio si incontrino una volta all'anno, oltre agli incontri a livello di ministri e commissari. Ciò potrebbe essere seguito da un trattato che darebbe ai rapporti Usa-CE una più solida base legale. È probabile che nel corso degli anni '90 le relazioni Cee-Usa vengano istituzionalizzate con un trattato, sulla falsariga, per certi aspetti, del trattato franco-tedesco, che preveda incontri regolari a livello dei presidenti (del Consiglio e della Commissione per quanto concerne la Comunità) e ministri, di funzionari e di rappresentanti del Congresso Usa e del Parlamento europeo. I rapporti economici potrebbero ricevere impulso tramite un'area di libero scambio e, quando sarà operativa nella Comunità una moneta unica, tramite un meccanismo dei tassi di cambio aperti alla partecipazione di altre economie di mercato avanzate. Si potrebbero incoraggiare ulteriormente gli scambi di giovani e studenti. Queste misure potrebbero essere interpretate come passi in vista dell'integrazione politica con la Cee e gli Usa principali interpreti così come protagonisti sono stati Germania e Francia in seno alla Comunità europea. Ma in questo più ampio processo di integrazione chi sarebbero gli altri interlocutori?

È troppo sperare che possano includere l'Unione Sovietica o, in caso

(6) Lawrence B. Krause, *European Economic Integration and the United States*, The Brookings Institutions, Washington DC, 1968.

di profondi mutamenti, la Russia? Le relazioni con l'Unione Sovietica sono cruciali per la sicurezza. Qualora si concluda con successo la transizione ad una economia di mercato, notevoli sarebbero i potenziali vantaggi economici e commerciali. Enormi sarebbero i benefici sotto il profilo della condizione umana se i russi riuscissero a darsi un ordinamento democratico e, di conseguenza, potessero prendere in considerazione la prospettiva di una integrazione politica con le altre democrazie. Ma non possiamo essere eccessivamente ottimisti, quanto meno sul breve e medio periodo. I conflitti nazionali e sociali potrebbero provocare una pericolosa disgregazione che dall'esterno, a dispetto degli sforzi, si potrebbe fare ben poco per impedire e dalla catastrofe potrebbero emergere una restaurazione del regime marxista-leninista o, più verosimilmente, un nazionalismo autoritario. Una Comunità europea federativa potrebbe contribuire in maniera decisiva all'equilibrio e alla stabilità dell'Europa. Il suo potere economico potrebbe in tal senso svolgere un ruolo positivo. Ma il contributo di una politica integrata in materia di sicurezza sarebbe essenziale anche per la sua capacità di incoraggiare gli americani a non ridurre l'impegno. Una Comunità di questo tipo potrebbe anche avere una funzione deterrente rispetto a tentazioni di restaurazione del dominio sovietico in Europa centrale.

Un governo nazionalista autoritario non dovrebbe necessariamente conservare un sistema economico a gestione centralizzata. Questi regimi, a condizione di non essere totalitari, si sono rivelati capaci in diversi paesi di sostenere economie di mercato, quanto meno sul medio periodo, fin tanto che non esplodono le contraddizioni tra libera economia e dittatura politica. La cooperazione economica con un regime del genere potrebbe essere più fruttuosa per le economie di mercato di quanto non fossero i rapporti col passato sistema sovietico. Un esempio è quello delle relazioni tra la Comunità e la Spagna franchista: il commercio fioriva nel quadro di un accordo preferenziale anche se, per ragioni politiche, era da escludere una formale associazione.

Nel modo indiretto che abbiamo appena descritto o in maniera più diretta è possibile che i russi arrivino ad una economia di mercato e ad un governo costituzionale. Una Comunità unita potrebbe fare molto per agevolare la transizione con l'aiuto degli Stati Uniti e delle altre democrazie. Le esportazioni sovietiche di manufatti ne trarrebbero beneficio o nel quadro del sistema generalizzato delle preferenze o alla luce di accordi diversi. Importante sarebbe la formazione in campo manageriale e della tecnologia applicata. Sono state suggerite diverse forme di «piano Marshall» che sarebbero produttive qualora l'Unione Sovietica decidesse di avviare un serio e credibile programma di riforme economiche. Gli intensi scambi di giovani potrebbero fare molto per eliminare sospetti e

pregiudizi come già avvenuto nel caso dei rapporti franco-tedeschi. L'Unione Sovietica avrà bisogno di aiuto per apprendere le tecniche di governo costituzionale e per creare un quadro di compatibilità per una democrazia pluralistica. La Comunità e altri paesi potrebbero facilitare l'ingresso dell'Unione Sovietica nelle organizzazioni economiche internazionali quali il Gatt, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale e la sua partecipazione ai vertici dei sette paesi più industrializzati.

In caso di esito positivo di questo processo e qualora l'Unione Sovietica dovesse divenire un paese ad economia di mercato e a governo costituzionale con una politica di apertura verso le altre democrazie, si potrebbe prendere in considerazione l'eventualità di un trattato di associazione tra la Comunità e l'Unione Sovietica simile a quello che, per allora, dovrebbe già essere in vigore tra Cee e Usa con il risultato di creare, di fatto, un triangolo tra tre grandi democrazie. Questa sarebbe la miglior piattaforma possibile per i rapporti in seno all'Europa e per le istituzioni che dovessero emergere dalla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce).

5. La Csce

In Europa, in generale, non mancano le istituzioni internazionali. Se Guglielmo di Occam fosse in vita, adatterebbe il suo rasoio all'asserzione secondo cui le istituzioni non dovrebbero essere inutilmente moltiplicate⁷. Si dovrebbero creare istituzioni nuove solamente dinanzi a reali necessità che non è possibile soddisfare con le istituzioni già esistenti.

La «Carta di Parigi», firmata a Parigi il 21 novembre 1990 dai 34 capi di stato e di governo della Csce, dopo l'unificazione della Germania e la firma da parte dei membri della Nato e del patto di Varsavia del trattato sulla riduzione delle armi convenzionali in Europa, non è stata l'occasione per creare strutture istituzionali incisive. C'è un piccolo segretariato permanente a Praga; un centro per la prevenzione dei conflitti, per il controllo delle attività militari e lo scambio delle informazioni militari a Vienna; e un ufficio per le libere elezioni a Varsavia. I capi di stato o di governo si incontreranno qui ogni due anni, i ministri degli esteri annualmente ed i funzionari con maggiore frequenza. Verrà costituito un organo parlamentare l'«Assemblea d'Europa». Il Consiglio d'Europa e la Oecd, a cui partecipano la maggior parte dei paesi europei continue-

(7) È chiamato «Rasoio di Occam» il principio di cui Guglielmo di Occam fa grande uso: *pluralis non est ponenda sine necessitate ponendi* [n.d.T.].

ranno a costituire il contesto più importante per la cooperazione economica e culturale.

Il Consiglio d'Europa ha due priorità: i diritti umani con la Convenzione europea, la Commissione e la Corte dei diritti umani e i rapporti culturali. I suoi compiti nel campo dei diritti umani, che ormai abbracciano anche la democrazia, sono quanto mai rilevanti per i paesi dell'Europa centro-orientale impegnati nella transizione verso un ordinamento costituzionale. Questi paesi hanno già inviato osservatori all'Assemblea parlamentare del Consiglio e sempre più frequente è la presenza di rappresentanti ufficiali alle riunioni intergovernative. Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia si avviano a divenire membri a pieno titolo e altri potrebbero seguire non appena avvieranno un analogo processo di democratizzazione. Nell'accettare questi membri il Consiglio corre il rischio di una presenza di paesi non in possesso dei necessari requisiti nel caso in cui si verifichi un ritorno ai passati regimi antidemocratici. Ma l'esperienza della Grecia e della Turchia sta a dimostrare che alla rottura delle garanzie democratiche si può reagire con metodi quali la sospensione di determinati aspetti della partecipazione all'istituzione.

Lo stesso principio dovrebbe applicarsi all'Unione Sovietica che potrebbe avanzare domanda di adesione nel momento in cui il processo di democratizzazione fosse a buon punto. Ma le sue dimensioni, o anche semplicemente quelle della Russia, sono tali da rappresentare un pericolo maggiore per il Consiglio d'Europa in caso di ritorno ad un regime autoritario. Sarebbe saggio da parte degli europei invitare gli Stati Uniti in seno al Consiglio in caso di ingresso dell'Unione Sovietica rendendo in tal modo la rappresentanza simile a quella della Csce. Sarebbe anomalo, per le stesse ragioni, non invitare il Canada e potrebbe porsi la questione di altri membri dell'Ocse quali Australia, Giappone e Nuova Zelanda. A questo punto ci si potrebbe chiedere per quale ragione escludere altre democrazie dell'Asia, dell'America latina e dell'Africa. Tali questioni vengono sollevate anticipando un problema di carattere più generale sul quale torneremo, quello di limiti alla partecipazione ad organizzazioni basati su un criterio di democrazia.

Non disponendo di poteri esecutivi il Consiglio d'Europa ovviamente non può garantire i diritti umani e la democrazia che possono essere garantiti solamente mediante processi giuridici e politici degli Stati membri o della Comunità nei confronti dei paesi che ne fanno parte o che si apprestano ad entrarvi. Ma le disposizioni della Convenzione, le procedure della Commissione e le sentenze della Corte possono indicare criteri tali da aiutare le democrazie emergenti a trovare la strada verso un solido ordinamento costituzionale.

La Commissione economica per l'Europa, organismo Onu con sede a

Ginevra, ha il merito di una rappresentanza coerente con quella della Csce, ma lo svantaggio di un bassissimo profilo determinato dal conflitto tra i principali membri durante la guerra fredda. Le sue funzioni, consistenti nell'organizzare rilevamenti statistici e discussioni, potrebbero essere assorbite dall'Ocse se la rappresentanza in seno ai due organismi divenisse simile in seguito all'ingresso nell'Ocse dei paesi dell'Europa centro-orientale a trasformazione economica avvenuta.

L'Ocse ha un maggiore dinamismo nel raccogliere e analizzare le informazioni economiche e nel gettare le basi per una cooperazione di più ampio respiro tra gli stati membri. Ne fanno parte le democrazie industriali avanzate che comprendono l'intera Europa occidentale, il Nord America, l'Australia, il Giappone e la Nuova Zelanda mentre la Jugoslavia è stata ammessa in qualità di osservatore dopo aver mosso i primi passi verso una economia di mercato e aver abbracciato la politica del non-allineamento nella guerra fredda. Anche i paesi dell'Europa centro-orientale che si avviano a trasformare il sistema economico dovrebbero essere accolti come osservatori mentre l'accettazione a pieno titolo potrebbe essere offerta quando il processo di transizione verso l'economia di mercato ha superato il punto di non ritorno, cosa questa che dovrebbe avvenire quanto prima nel caso dell'Europa centrale. Il Comecon, privato delle sue funzioni in materia di coordinamento della politica di piano e del commercio bilaterale, svolge alcune attività analoghe a quelle dell'Ocse. Quando la maggior parte dei suoi membri, Unione Sovietica compresa, faranno parte dell'Ocse, il Comecon potrebbe essere assorbito dall'Ocse come la Commissione economica per l'Europa.

Con l'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale nel Consiglio d'Europa e nell'Ocse, la rappresentanza di questi organismi diventerebbe simile se non identica a quella della Csce. A quel punto non sarebbero più necessarie le istituzioni della Csce per assolvere alle funzioni in materia di economia e di diritti umani. Sarà comunque importante conservare queste funzioni della Csce fin tanto che l'Unione Sovietica rimarrà fuori dal Consiglio d'Europa e dell'Ocse per non perdere l'occasione di aiutare i russi nella fase di transizione. Ma questo non comporta la creazione di un qualche ingombrante apparato istituzionale che in seguito diventerebbe inutile.

Diversa è la situazione per quanto concerne l'altro compito della Csce: la sicurezza. Allargare la partecipazione alla Nato non è facile come nel caso del Consiglio d'Europa e dell'Ocse. Non di meno è necessario pensare al futuro della sicurezza in Europa tenendo presente che l'Unione Sovietica è il protagonista principale e che nessuna istituzione, con l'eccezione della Csce, riunisce tutti i protagonisti. In seno

alle Nazioni Unite, infatti, agiscono molti interessi che potrebbero intralciare la conclusione di accordi essenziali.

C'è il pericolo che con le parole «sistema di sicurezza europeo» si coprano alcune dure realtà. Le «garanzie» in materia di sicurezza e di frontiere non sono irrevocabili se non si arriva all'integrazione delle forze armate dei paesi interessati e, in ogni caso, l'equilibrio tra le principali potenze nell'ambito di un sistema di sicurezza è la migliore assicurazione possibile unitamente all'elevata probabilità, quale quella garantita dalla Nato, dell'intervento di una delle grandi potenze in caso di attacco contro un paese più piccolo. L'espressione «sicurezza collettiva», il cui scopo era quello di rassicurare i membri della Lega delle Nazioni, si è rivelata illusoria quando le principali potenze si sono rifiutate di impegnarsi in azioni collettive. La conclusione non può che essere che la Nato, con le sue forze integrate e la presenza americana in Europa, deve essere tenuta in vita fin quando non vi sarà una alternativa parimenti solida. Per dirla con le parole del poeta Hilaire Belloc nel suo sardonico consiglio ai bambini «mai liberarsi della bambinaia, potrebbe esserci di peggio», che è poi lo stesso, seppur prosaico, consiglio del Comandante in capo Alleato della Nato: «prima di fare a meno di un appoggio bisogna essere certi di averne un altro altrettanto saldo»⁸.

Quale potrebbe essere un appoggio saldo quanto la Nato? Gli accordi sul controllo degli armamenti che portano ad una riduzione delle forze, possono essere certamente di aiuto. Ma nemmeno la riduzione delle forze e l'indebolimento economico e politico dell'Unione Sovietica possono rappresentare una garanzia rispetto all'ascesa al potere di un regime nazionalista e autoritario, senza considerare che la riduzione delle forze è una scelta non certo irreversibile. Gli accordi in tal senso sono passi importanti. È probabile che qualunque iniziativa sovietica nella direzione della democratizzazione sia accompagnata da posizioni accomodanti in politica estera e questo processo può essere incoraggiato dalle istituzioni internazionali. Ma quand'anche a queste istituzioni si volesse attribuire la denominazione di sistema di sicurezza europeo, il solo appoggio realmente saldo per i paesi europei della Nato, a meno di un livello di integrazione politica e militare in Europa tale da rendere irrilevante l'equilibrio delle forze, è costituito dalla Nato nella sua forma attuale o da un sistema difensivo europeo pienamente integrato fondato sulla Comunità o sull'Unione dell'Europa occidentale e con il sostegno del deterrente americano. La prognosi di Genscher secondo cui nel processo della Csce «le alleanze diventeranno sempre più elementi di

(8) Stanley R. Sloan, «Nato's Future in a New Europe: an American Perspective», *International Affairs*, vol 66 n. 3, lug. 1990, p. 498.

strutture di sicurezza congiunte finendo per esservi assorbite»⁹, va valutata in questa luce. Un qualsivoglia assorbimento della Nato non dovrebbe precedere l'integrazione politica e militare della Comunità europea in quanto stato federale che a questo titolo farebbe parte di tali strutture unitamente agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica. E anche in tal caso tanto gli Usa che l'Urss dovrebbero essere saldamente ancorati a questa struttura. Se si accettano questi principi, la costruzione di strutture atte ad incoraggiare l'Unione Sovietica a collaborare pacificamente e costruttivamente con i paesi vicini, non può che sortire effetti positivi.

Se la Csce debba continuare ad edificare istituzioni più solide dipende in parte dalla volontà dei partecipanti, segnatamente della Cee, degli Usa e dell'Urss, di promuovere una più vasta cooperazione o integrazione internazionale.

6. Una più ampia integrazione e l'interesse della Comunità

L'interdipendenza non si limita all'Europa. L'effetto serra e il buco dell'ozono riguardano tutta l'umanità al pari della distruzione delle foreste e della desertificazione. Le guerre nel Sud del mondo possono mettere in pericolo il Nord e viceversa. Il commercio internazionale, gli investimenti, le questioni monetarie e il debito svolgono un ruolo sempre più importante in seno alle economie nazionali. Nella stessa misura in cui ha sollecitato l'integrazione all'interno dell'Europa, l'interdipendenza avrà il medesimo effetto sul piano mondiale. L'argomentazione avrebbe come logica conseguenza l'integrazione globale anche se la storia delle Nazioni Unite fino al 1990 invita al pessimismo sulle sue prospettive.

Grazie al superamento delle spaccature Est-Ovest in Europa e Nord-Sud nel mondo, le Nazioni Unite hanno cominciato a funzionare meglio. La reazione immediata del Consiglio di sicurezza all'invasione irachena del Kuwait ha smentito i pessimisti. È possibile, specialmente se il nuovo atteggiamento sovietico verrà incoraggiato con misure quali il ripristino del Comitato militare nel quale l'Unione Sovietica potrebbe svolgere un ruolo importante, che l'Onu possa diventare l'epicentro della cooperazione globale in linea con gli obiettivi che furono alla base della sua istituzione. È però poco probabile che assuma le funzioni in materia di sicurezza previste per la Csce. Gli europei continueranno a seguire il disposto dell'art. 52.2 della Carta delle Nazioni Unite secondo cui i membri debbono cercare di comporre le controversie tramite le organiz-

(9) In *Nordsee Zeitung*, 3 mar. 1990, citato *ibid.* p. 502.

zazioni regionali prima di rivolgersi al Consiglio di sicurezza affrontando, sul piano regionale, problemi quali il controllo e la riduzione degli armamenti e altri aspetti della sicurezza europea, allo scopo di evitare che interessi estranei turbino il processo di controllo di questa enorme concentrazione di potere militare. D'altro canto la cooperazione Onu in campi diversi dalla sicurezza non potrà mai raggiungere il livello conseguito dalle organizzazioni europee. Vi si oppongono differenze di condizione economica e cultura politica, antagonismi nazionali, quali quello che interessa Israele, e sentimenti di attaccamento alla sovranità nazionale. L'integrazione politica globale è più remota in quanto dovrà attendere non solo l'abbattimento di numerose barriere ma anche l'accettazione in tutto il mondo del principio dello stato di diritto. Dal momento che si fa presente la necessità di gestire l'interdipendenza, bisogna chiedersi se una cooperazione maggiore di quella possibile in seno all'Onu debba essere perseguita da gruppi privi di rappresentatività universale e, per affrontare il problema da una prospettiva rovesciata, se l'integrazione economica e politica è una possibilità reale per gruppi che trascendono non solo la Comunità europea, ma la stessa Europa.

Due criteri contribuiscono a determinare il grado di cooperazione o integrazione possibile: l'economia di mercato e lo stato di diritto. Tutte le economie di mercato avanzate, cioè a dire i paesi dell'Ocse, sono anche democrazie. L'integrazione economica e politica tra loro sarebbe possibile se la ritenessero necessaria. Potrebbero imboccare questa strada se l'interdipendenza economica si rafforzasse e se le pesanti responsabilità in materia di ecologia derivanti dal loro potere economico e tecnologico li costringessero ad iniziative congiunte ai fini della sopravvivenza. L'Europa centro-orientale, Russia compresa, potrebbe essere della partita a condizione di aver completato la transizione verso l'economia di mercato e lo stato di diritto. Ma quale sarebbe il destino di paesi come il Brasile, il Messico, la Corea del Sud o Taiwan se anch'essi entrassero nel novero delle economie di mercato avanzate e delle democrazie stabili? Se li si prendesse in considerazione in rapporto al processo di integrazione di cui si parla, come ci si dovrebbe comportare nei confronti di democrazie meno sviluppate e in via di industrializzazione come l'India? La presenza del Giappone in seno all'Ocse rende difficile limitare la candidature ai soli membri della Csce. E quali buone ragioni si potrebbero addurre per escludere altri paesi perfettamente in regola con i requisiti relativi al sistema economico e politico?

Se si ritiene che tali sviluppi siano possibili e auspicabili sul lungo periodo, tanto la questione delle istituzioni della Csce che quella della cooperazione nell'ambito di organismi internazionali quali l'Fmi, la Banca mondiale e il Gatt, andrebbero valutate da questa angolazione.

Le istituzioni della Csce non dovrebbero precludere la partecipazione della Cee, degli Usa, dell'Unione Sovietica e di altri paesi europei al più vasto processo di integrazione e la cooperazione internazionale in seno al Fmi, alla Banca mondiale e al Gatt può essere considerata alla stregua di un lavoro preparatorio in vista di una più stretta cooperazione e di una eventuale integrazione tra un crescente numero di nazioni. Dal momento che l'integrazione economica comporta un processo parallelo di integrazione politica, bisogna stabilire se i paesi che non hanno ancora una economia avanzata ma che dispongono di un ordinamento democratico o che fanno di tutto per realizzarlo, debbano beneficiare di particolari misure di sostegno atte a favorire il loro sviluppo economico e politico. I paesi in grado di garantire questo sostegno trarrebbero vantaggi enormi dalla istituzione di un ordine mondiale che consentisse di affrontare i problemi globali in maniera efficace e democratica, obiettivo questo realizzabile solo a condizione che trionfi in tutto il mondo la concezione dello stato di diritto. Questa prospettiva potrebbe anche essere una condizione per la sopravvivenza del genere umano.

In questo modo ci siamo allontanati, sia temporalmente che geograficamente, dall'Europa degli anni '90. Ma se gli architetti dell'Europa vorranno costruire un futuro solido, dovranno farlo in modo da soddisfare i bisogni del villaggio globale oltre che i loro. L'Europa nel suo complesso e la Comunità in particolare non possono evitare di essere coinvolte sul piano planetario. È necessario gestire al meglio l'economia mondiale, formulare idonee politiche ecologiche e garantire la sicurezza. Sono tutti obiettivi realizzabili a condizione che il mondo si incammini sulla strada dell'integrazione aperta dalla Comunità. La Comunità, in virtù della sua esperienza nel campo dell'integrazione e sempre che questa venga perseguita fino alla logica conseguenza dell'Unione europea, dovrebbe poter operare da forza unificante non solo in Europa ma nel mondo intero sia tramite le sue politiche che come fonte di cultura politica capace di applicare i principi federativi per soddisfare le esigenze della tecnologia e della democrazia nella costruzione dell'Europa e del mondo nel prossimo secolo.

10. POLITICA E ISTITUZIONI: VERSO UN NUOVO EQUILIBRIO DEI POTERI *di Sergio Ristuccia*

1. Introduzione

Ragionare nel 1990 sulle possibili evoluzioni istituzionali e politiche dell'Europa significa innanzitutto riuscire a trovare un orientamento in mezzo all'impetuoso svolgersi degli avvenimenti che stiamo vivendo a partire dal 1989. Se, sino ad un certo momento, la novità e grandiosità degli eventi dell'Europa orientale sono state tali da suggerire a tutti, o ai più, dei confortevoli orizzonti di pacificazione e rinnovamento dei rapporti fra popoli quasi relegando ad ubbie i timori e le preoccupazioni di segno diverso, la nuova, drammatica crisi del Medio Oriente ha diffuso nella coscienza sociale e nell'animo dei singoli, sentimenti profondi di paura e di disillusione. Ed impone realismo. Meno che mai è possibile affrontare problemi e scenari senza far uso di forte senso critico ma anche di molta cautela.

Certo, una prima considerazione di carattere generale si potrebbe fare: gli eventi, sia in Europa sia in Medio Oriente, nel porre come centrali le questioni di nuove relazioni fra gli stati, offrono l'opportunità di diversi e migliori assetti della comunità e dell'ordinamento internazionali. Lungo una strada di riflessioni consolanti, se non consolatorie, si può dire anzi che le possibili soluzioni da dare a tali questioni, in termini di migliore ordine internazionale, sembrano la carta decisiva. Si può ben ritenere, cioè, che solo facendo rapidi e importanti passi innanzi in Europa nella costruzione della comunità internazionale si possono evitare drammatici regressi nella situazione mondiale. Eppure, un grande dubbio, un gran sentimento d'angoscia, sono cresciuti giornalmente, durante l'estate-autunno del 1990, circa l'esistenza dei presupposti che di fatto sono necessari per cogliere e realizzare questa opportunità. Se la lucidità, cioè «l'apertura dello spirito sul vero», consiste nell'«intravedere la possibilità permanente della guerra» - come dice Emmanuel

Lèvinas¹ - questa lucidità oggi rischia di schiacciarsi nel fare previsioni e progetti. Essa ripropone certe dure evidenze: che lo stato di guerra sospende la morale e priva le istituzioni della loro forza, perché «annulla, nel provvisorio, gli imperativi incondizionali». Ma al di là del dubbio e dell'angoscia occorre tuttavia andare avanti nel prevedere e progettare.

La caduta rapida, per certi aspetti repentina, dei regimi comunisti dell'Est non ha cancellato alcune caratteristiche di fondo della geopolitica europea (in qualche modo continua ad essere legittimo parlare di Est-Ovest) ma ha imposto una ridefinizione complessiva dei rapporti politici e internazionali dentro e fuori il continente europeo. Ridefinizione che ha per primo presupposto l'assetto costituzionale dei paesi dell'Europa orientale.

È in corso ed è da supporre che prosegua per alcuni anni un processo di riscrittura delle norme fondamentali che reggono i sistemi politici europei sul piano istituzionale. Ancora, e più, saranno molteplici i cambiamenti e gli aggiustamenti della prassi costituzionale e della «costituzione materiale».

Ma si può anche parlare, per il pianeta, di una stagione di «nuove costituzioni». A quelle *in itinere* nell'Europa orientale (si pensi al processo di revisione del sistema costituzionale dell'Unione Sovietica di cui sono stati scritti già alcuni capitoli, non tutti ancora chiari e decifrabili, si aggiungono alcune costituzioni dell'America latina (quella del Brasile, per esempio) e quella che è in difficile quanto drammatica gestazione nel Sud Africa. E si tratta dei casi più evidenti.

Nessun facile tratto comune può essere desunto da questi complessi processi in corso. Ma vi si può individuare una fase di riaffermazione ed aggiustamento delle istituzioni della democrazia. E si può anche dire che, in qualche misura, c'è in questi fenomeni una certa omologazione delle istituzioni di governo a quello che fino a poco tempo fa si poteva legittimamente qualificare come il «modello occidentale» in contrapposizione ad altri supposti modelli, storici e teorici, di democrazia.

Tema ricorrente di questa urgenza di creare *ex novo* o di mettere a punto i meccanismi della democrazia appare il rapporto difficile fra sedi locali e sedi centrali di governo (*center vs periphery*) e la lotta, che vi sottende, fra etnie diverse.

Il conflitto etnico riesplode, una volta cadute le ferree misure di costrizione dei regimi di dittatura, senza che le etnie abbiano maturato in alcun modo una loro ricomposizione in nazione. Una certa originaria

(1) Emmanuel Lèvinas, *Totalità e infinito. Saggio sull'esteriorità*, trad. it., 2° ed., Milano, 1990, p. 19.

naturalità del fatto etnico viene sollecitata ad esplodere per la ritrovata libertà dai vincoli del regime di polizia e va quasi a proporsi come la sostanza della naturale conflittualità che è propria della democrazia. Ricercare la compresenza, anche non armonica, delle realtà sociali fondate sulle diversità etniche è certo uno dei compiti storici della democrazia moderna, in particolare, della variante istituzionale che è costituita dal modello federale.

Dunque, nelle realtà nuove che attraversano i passaggi, pieni di insidie, di una via verso la democrazia che si disegna attraverso le lande desolate dell'arretratezza e del sottosviluppo economico, si ripropone il tema di un possibile capitolo delle esperienze federali. Ciò mentre nell'Europa comunitaria la stessa questione federale è aperta in ragione di altri sviluppi, cioè in ragione dell'evoluzione positiva della Comunità e per la salvaguardia dei risultati ottenuti che sempre più si traduce in necessità di ulteriori passi avanti in senso federale.

Si può tuttavia dire che, sia nello stadio dell'Europa occidentale sia in quello dell'Europa orientale l'idea federale ha bisogno di rivisitazioni e aggiornamenti profondi. Il che oggettivamente pone l'esigenza, al di là di differenze fin troppo evidenti, di ricercare un filo comune di ricerca e qualche comune obiettivo in questa nuova fase di teoria e pratica della democrazia federale.

2. Il sistema federale

Le caratteristiche della scelta federale riportano a ordini diversi di politica costituzionale. Da una parte il modello federale costituisce un'articolazione delle esigenze proprie del moderno stato di diritto: all'idea della distinzione e compresenza di unità di governo e di livelli diversi di governo con competenze autonome al di fuori di un ordine di gerarchia. Ciò per porre ulteriori ostacoli e vincoli alla «sovranità senza limiti» che tende ad essere l'elemento costitutivo del moderno Leviatano. Dall'altra parte, l'articolazione federale costituisce la risposta per tenere collegate in sistema le diversità materiali, ambientali, etniche e sociali di paesi e popolazioni che si ritrovano insieme. Una struttura federale permette la cognizione delle differenziate comunità di interessi regionali e locali senza presumere che esistano interessi «nazionali» tali da sovrapporsi sempre e normalmente a tutti gli altri. È stato detto che per apprendere la buona politica e la buona amministrazione, occorre rendersi conto del carattere «controintuitivo» dei rapporti politici, che non sono mai unilineari. Ebbene l'idea federale tiene conto di ciò e in questo senso quella federale è una buona scuola per la politica. Attiene

comunque al modello federale la questione della «dimensione» del sistema di governo ed è logico e naturale ammettere che nella logica federale v'è una sovrapposizione di poteri diversi, non sempre risolta né risolvibile una volta per tutte. La misura giusta dell'*overlapping* è il delicato punto d'equilibrio del sistema federale.

Ricordare alcuni elementi caratteristici del sistema federale serve, nel ragionamento che qui si sta conducendo, ad alcune importanti verifiche.

La prima è facile: riguarda il sistema federale solo di facciata che è stato finora a fondamento dell'Unione Sovietica. Fuori dalla logica dello stato di diritto il sistema federale non è neppure un meccanismo di rapporti di dominio imposti attraverso gli strumenti paralleli dello stato-partito.

La seconda verifica riguarda, invece, il grande esperimento federale costituito dagli Stati Uniti d'America. Qualcuno ha detto che «the american federalism is in disarray». Ed in effetti, da una parte, si sentono denunciare e contrastare le forti tendenze centralizzatrici che da tempo si sono andate affermando a Washington (pur quando, come nella gran parte dell'era di Reagan, si è combattuto contro o ci si è lamentati del Big Government) e dall'altra, si denuncia una certa anarchia degli Stati. In realtà, il grande esperimento americano non ha del tutto metabolizzato gli effetti della trasformazione degli Usa in superpotenza mondiale, volano di inevitabile rafforzamento del livello centrale di governo. La «presidenza imperiale», malgrado non recentissime origini e malgrado riguardi la proiezione e i rapporti esterni della federazione non sembra proprio facile l'amalgamarsi nella logica federale. Insomma, è il problema dei rapporti esterni delle federazioni nell'impatto con il disordine della comunità internazionale che le vicende del sistema federale americano nel dopoguerra ripropongono, con tutti gli effetti di «ritorno» che se ne producono per gli stessi meccanismi federali ².

Quanto appena ricordato serve per dire che la realtà storica del federalismo suggerisce molteplici e notevoli aspetti problematici da valutare e chiede di rivisitare e reinventare i modelli istituzionali.

Quali i punti di riferimento teorici? Ne vengono in mente due: da una parte, l'idea di «federalismo» integrale che fu al centro di dibattiti e

(2) Si vedano le interessanti considerazioni di Vincent Ostrom sul tema «Hobbes's Leviathan and the Logic of American Federalism» nel capitolo 2° del volume *American Federalism: A Great Experiment* (raccolta di saggi curata nel 1989 dal Workshop in *Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University, Bloomington). Si vedano in particolare le considerazioni conclusive del cap.4 «The Meaning of Federalism in the Federalist» e del cap. 5 «Garcia, the Eclipse of Federalism and the Central Government Trap». Sui rapporti Governo federale e stati si veda da ultimo l'articolo, «Stopping the State», di W. John Moore, *National Journal*, 21 lug. 1990.

proposte politiche già in altri momenti storici (pur trattandosi di dibattiti entro aree marginali di pensiero e azione politica); dall'altra, l'idea di «sussidiarietà» che caratterizza il dibattito sui possibili sviluppi dell'ordinamento comunitario che è in corso negli ultimi sette-otto anni.

Per quanto riguarda il federalismo integrale può farsi riferimento, ad esempio, ad un documento («Tempi nuovi metodi nuovi» del 1953, dichiarazione politica del Movimento Comunità) che rimane singolarmente lucido e preveggenza fra i tanti della letteratura politica di tipo militante (anche se nel caso elitario). «Federalismo - si diceva - non deve essere statalismo, ma al contrario struttura sempre più autonomistica nell'ambito degli stati ad autonomia generale». Il fenomeno federativo va stimolato perché «solo stati strategicamente forti pongono e risolvono il problema delle autonome all'interno» e stati forti sono «ordinamenti giuridici superiori, federazioni continentali o sub-continentali»³.

Si può oggi commentare che, di per sé, ragioni forti e stringenti per tali federazioni esistono e si affermano di continuo. Ma i processi storici sono lenti e difficili in fase costruttiva e innovativa. Viene in mente il profondo travaglio del Sud Africa il cui destino sembrerebbe dover essere quello di una federazione subcontinentale. Più in generale ci si può interrogare, come ha fatto l'*Economist*, sulla sorte dello stato-nazione?

È un interrogativo al quale si può ben rispondere cogliendo le ragioni (e sono «good reasons») per le quali tanti paesi stanno mettendosi insieme, oggi più che in altra precedente occasione storica. Il commercio mondiale equivale a quasi ad un quinto del prodotto lordo mondiale e le economie crescono e prosperano solo se sono collegate a questo grande mercato mondiale; mentre frontiere e barriere frustrano il commercio ne restringono i benefici. Eppure, ciò malgrado, «the world seems sure to get more countries, more acronyms, and more happy flag makers» (se non altro per il probabile risveglio delle nazionalità in Unione Sovietica)⁴. La verità è che un paese può imparare a vivere volontariamente con un altro, sulla base del principio democratico dell'autodeterminazione, solo se emerge una identità nazionale che sia più forte delle identità sub-nazionali. Insomma lo stato-nazione è in crisi ma non il suo presupposto cioè il problema dell'identità.

Per questo il processo federativo, va sostenuto e sospinto non solo sulla base del modello federativo compiuto a sovranità limitata, cioè sovranità ripartita fra stati e governo federale, *bill of rights* che prevale

(3) Movimento Comunità, dichiarazione politica *Tempi Nuovi metodi nuovi*, Milano, 1953.

(4) «Goodbye to the Nation State?», editoriale, *The Economist*, 23 giu. 1990.

sulle leggi statali, piena libertà di commercio e movimento, corte suprema che risolve le controversie sui poteri ripartiti ma anche sulla base di modelli para-federali che prevedono meccanismi istituzionali forti di cooperazione per alcune aree funzionali, anche quelle tradizionalmente collegate alle prerogative della sovranità (moneta difesa).

L'evoluzione dell'ordinamento comunitario si iscrive appunto nella logica di quest'ultimo modello. Anzi si può dire che l'esperienza della Cee è andata rendendo visibile e plausibile il modello para-federale.

Il quale in sostanza, non si pone come alternativo al modello federativo integrale ma come un meccanismo di progressivo avvicinamento. Una via procedurale tanto più necessaria quanto più manca o non è tuttora maturo il presupposto di una identità «nazionale» (o continentale) più forte delle identità sub-nazionali (o sub-continentali).

3. Il principio di sussidiarietà

È in quest'ultimo contesto che si è affermato il principio di sussidiarietà. La situazione di stallo in cui si trovava l'Europa comunitaria a riguardo dello sviluppo e della direzione di sviluppo delle sue istituzioni fu superata, a metà degli anni '80, anche attraverso il ricorso all'idea di sussidiarietà. E questa idea si è poi affermata come un criterio guida per l'evoluzione delle istituzioni comunitarie.

Occorre soffermarsi sul concetto per valutare quale in realtà sarà il suo peso nei prossimi anni.

La ricostruzione della storia della sussidiarietà che è stata fatta di recente da " Marc Wilk e Helen Wallace ⁵ ha, fra gli altri, il pregio di mettere in evidenza come la prima affermazione del concetto si ebbe nel caso della *querelle* sollevata dai Länder tedeschi intorno ai rischi che l'estensione della Comunità avrebbe creato per le competenze esclusive degli stessi Länder fissate dalla *Grundgesetz* della Repubblica federale. Un uso diciamo così difensivo, sulla falsariga delle clausole di salvaguardia delle competenze dei livelli inferiori di governo di norma presenti nelle costituzioni federali. Il che serve subito a segnalare il significato polisenso del principio.

La sussidiarietà secondo la definizione che si ricava dal Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea (Progetto Spinelli) approvato dal Parlamento europeo il febbraio 1984, definisce i compiti da svolgere attraverso le istituzioni europee (v. art. 12, 2° co): si tratta dei compiti

(5) Marc Wilke and Helen Wallace, *Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community*, The Royal Institute of International Affairs, 1990.

che «in comune possono essere svolti più efficacemente che non dai singoli stati membri separatamente», compiti fra i quali vengono indicati esemplificativamente quelli la cui realizzazione richiede l'azione in comune «giacché le loro dimensioni o i loro effetti oltrepassano i confini nazionali».

In verità, il principio di sussidiarietà è innanzitutto un argomento per sostenere e promuovere lo sviluppo delle istituzioni europee e l'Unione in particolare. Non è un vero e proprio concetto di valenza giuridica, se non in un senso procedurale. Nell'uso correttamente fattone nel Progetto, esso infatti fonda la legittimazione all'iniziativa per l'evoluzione dinamica dell'ordinamento della Comunità o dell'Unione attraverso un obbligo di motivare e provare l'efficacia della possibile azione comune come superiore a quella dell'azione dei singoli stati. In questo senso il principio di sussidiarietà appare il volano per l'evoluzione dato che ogni passo in avanti può creare i presupposti di migliore efficacia in campi nuovi e diversi ed in quanto impone un comportamento che mira alla concretezza e vuole dimostrazione dei risultati. Come dire: prova e vai avanti.

Tutto ciò è vero a patto, naturalmente, che la procedura necessaria per attivare la sussidiarietà sia ben definita. Nell'evoluzione verso l'Unione si può pensare all'iniziativa della maggioranza degli stati o all'iniziativa della Commissione o infine a quella del Consiglio europeo. Insomma, qual'è l'organo della sussidiarietà? E in qual modo esso dovrà attivarsi?

D'altra parte, affinché il principio di sussidiarietà sia credibile, occorre pensare ad un processo di passaggio delle competenze non sempre *botton-up* ma anche *up-botton*. È implicito, infatti, nella sussidiarietà un andamento bidirezionale a seconda dell'accertamento in concreto dell'efficacia delle politiche.

Il limite del principio di sussidiarietà si coglie di fronte alle esigenze di architettura istituzionale. Esso, non potrà essere usato «all'infinito», ma potrà stravolgere il disegno dei poteri e dei rapporti fra poteri e istituzioni europee e istituzioni degli stati, né potrà essere usato agevolmente nei conflitti di attribuzione fra istituzioni ed organi in quanto fondato su un rinvio a elementi di diritto. Dimostrazione o sintomo della rinata dinamicità della Comunità negli anni '80, il principio di sussidiarietà è dunque un singolare, addirittura per certi aspetti geniale, punto d'incontro fra riformatori secondo schemi a priori necessariamente federali e innovatori prudenti sulla base dei risultati conseguiti.

Perciò il principio di sussidiarietà è destinato ad avere un ruolo di promozione della dinamica interna comunitaria come principio accettato sul piano operativo.

Non credo però che esso possa servire a fondare compiutamente l'architettura istituzionale, laddove si imponga il passaggio dal piano della costituzione materiale a quello della costituzione formale.

A che punto è l'Europa della Cee sul piano dell'effettività dei rapporti intracomunitari?

È importante una ricognizione dei fenomeni più rilevanti su questo profilo. Essi sembrano tre: il peso di Bruxelles (Commissione e suoi comitati) nell'ordinario svolgimento degli affari amministrativi dei paesi membri; la lenta ma progressiva trasformazione della Corte di Giustizia in vera e propria «corte suprema» della Comunità europea con influenza diretta sull'equilibrio dei poteri entro l'ordinamento comunitario; il processo di attuazione dell'Atto unico.

Sul piano più concreto della vita amministrativa è stato notato che il rapporto con Bruxelles è spesso divenuto routine. Al punto che talora i documenti comunitari sono ispirati dagli stessi destinatari. Cosa che avviene anche sulla base di «un trasferimento progressivo di poteri sostanziali». Ciò vale soprattutto per i ministri del Tesoro e delle Finanze degli stati membri ma comincia a valere anche per altri ministri. Così «se in un primo tempo si utilizzavano le istituzioni comunitarie per autoraccomandarsi politiche già decise in sede nazionale rafforzandole ulteriormente di fronte ai rispettivi Parlamenti nazionali, ora l'obiettivo reale diventa effettivamente quello di concentrarsi con i ministri omologhi». Sul piano di queste notazioni realistiche l'autore che sto citando ha colto come «elemento non secondario di questo stato di cose» un diverso atteggiamento delle burocrazie nazionali: queste, accusate di impedire con ogni mezzo ogni trasferimento di potere a Bruxelles, hanno in realtà scoperto che all'interno dei trecento comitati consultivi o di regolamentazione della Commissione o degli innumerevoli gruppi di lavoro del Consiglio è più facile trovare accordi che in sede nazionale si perderebbero in trattative fra ministri concorrenti o anche parlamentari distratti e inaffidabili» ⁶.

Sul piano più propriamente istituzionale, occorre segnalare il peso dell'opera svolta dalla Corte di Giustizia, un peso che è stato più volte sottolineato.

Nel corso della celebrazione del 40° anniversario della dichiarazione di Robert Schuman (tenutasi il 6 maggio scorso) il Presidente della Corte Ole Due ha ricordato che la Corte «si è ben guardata dall'interpretare i trattati comunitari come se fossero trattati di diritto internazionale classico. Essa ha sviluppato principi di interpretazione atti a salvaguar-

(6) Emilio de Capitani, «1992. Le priorità delle Comunità nelle materie di competenze delle Regioni italiane»; in *Confronti*, 1989, pp. 19 ss.

dare il pieno esercizio delle loro competenze da parte delle istituzioni e ad assicurare l'effetto utile delle regole comunitarie. Ha riconosciuto che ogni regola che impone agli stati membri obblighi chiari, precisi e incondizionati ha un effetto diretto sui sistemi giuridici interni di questi stati. E, per le regole che non hanno tale carattere, ha sottolineato l'obbligo di ogni autorità nazionale, giudiziaria o amministrativa, di darvi effetto nell'ambito delle proprie competenze e in tutta la misura compatibile con il diritto nazionale».

Ma quel che più conta è il legame ormai stretto fra la Corte e le giurisdizioni nazionali. I rinvii pregiudiziali alla Corte hanno un peso crescente come si nota anche in Italia: basta considerare la giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali. Le stesse competenze del Parlamento europeo sono state salvaguardate e in qualche modo meglio definite, in senso espansivo, dalle sentenze della Corte.

Il quinto Rapporto della Commissione sull'attuazione del Libro bianco così commenta: «dopo la sentenza pronunciata nel 1990 dal Consiglio di Stato francese, tutte le somme autorità giudiziarie assicurano l'applicazione diretta del diritto comunitario».

Per quanto riguarda il processo di attuazione dell'Atto unico, si possono riportare alcune osservazioni dell'appena citato quinto Rapporto della Commissione sull'attuazione del Libro bianco, marzo 1990. Non mancano nel Rapporto preoccupazioni, come si vedrà innanzi, ma esso è tutto da leggere nella chiave dell'affermazione con cui si apre secondo la quale «i lavori effettuati nel corso degli ultimi mesi sono stati contrassegnati da due caratteristiche: l'irreversibilità e l'anticipazione».

Sull'irreversibilità la Commissione aggiunge alle constatazioni che già sono state fatte anche in sede di Consiglio, alcuni dati importanti: quasi il 60% delle proposte del programma del 1985 è già stato adottato; il ritmo attuale delle decisioni non è raffrontabile con quello precedente.

L'anticipazione significa innanzitutto accelerazione: che la Commissione ritiene che conseguenza dell'impostazione data al processo di attuazione dell'Atto unico. Cioè l'impostazione fondata sull'abbinamento, in tutti i casi possibili, dei provvedimenti di reciproco riconoscimento e dei provvedimenti di armonizzazione.

L'anticipazione significa poi diverso comportamento sia dei soggetti economici sia dei governi: gli uni e gli altri intenzionati a cogliere meglio e tempestivamente le opportunità del Mercato unico.

Il Rapporto esprime tuttavia preoccupazioni e forti avvertenze. Per esempio è forte l'«appello solenne» della Commissione al Consiglio europeo per la realizzazione dello «spazio senza frontiere». Ancora, la Commissione può ben dire di aver rispettato tutti i suoi impegni sì da essere entrata nella fase della gestione delle direttive, ma contempora-

neamente segnala che l'accelerazione non c'è né si può perseguire «quando le problematiche esaminate richiedano l'umanità», sia che questa derivi dalle norme sia che derivi invece dal rifiuto del Consiglio ad attivare i principi dell'Atto unico sulla delega delle competenze alla Commissione. Insomma il Rapporto riconduce ai temi della dinamica e della meccanica istituzionale.

Fra i risultati positivi che già possono essere colti lungo il percorso di avvicinamento al Mercato unico la Commissione nel citato Rapporto del marzo 1990, segnalava la nuova dinamica del commercio intracomunitario: dopo un arretramento continuo tra il 1873 e il 1985 esso è risalito nel 1988 al livello dell'inizio degli anni '70 (62% delle esportazioni degli stati membri). Il che, secondo la Commissione costituisce un'importante inversione di tendenza. Essa «testimonia come meglio non si potrebbe del rilancio dell'integrazione economica della Comunità» ⁷.

Questa osservazione riporta alla questione delle ragioni storiche dell'Atto unico ed in particolare del legame con la cosiddetta Strategic Trade Policy (Strap). Tema che è stato oggetto di indagini e discussioni nell'ambito degli studiosi di politica economica.

Per far fronte ai problemi di inflazione e di disoccupazione nell'Europa dei primi anni '80 si andò affermando la convinzione che, data la rigidità dei mercati del lavoro, non vi fosse spazio per politiche d'espansione. Di conseguenza, dovendosi seguire politiche monetarie restrittive anche al fine della difesa delle valute, parve opportuno che le autorità monetarie nazionali perdessero parte della loro indipendenza attraverso la creazione dello Sme e la *leadership* sostanziale della Bundesbank. Si venne così a costituire, nella forma di un tipico *institutional arrangement*, un sistema sovra-nazionale che «over-represented the interest of financial capital and monetary authorities, institutionalized a deflationary bias in the conduct of policy instruments». Si verificò quindi un certo passaggio di poteri decisionali dai governi ad un «club monetario» sopranazionale; il che venne ad aumentare l'inerzia istituzionale a livello comunitario.

Per forzare la situazione (che molti riportano all'«euro-sclerosis») i *business leaders* scavalcarono i governi nazionali e fecero dirette pressioni sulla Commissione per spingere soluzioni alternative.

La prospettiva di un mercato sempre più integrato non soltanto veniva a migliorare le prospettive a medio-termine dell'industria europea ma forniva «a new sense of direction for the European institutions and bureaucracy». Di qui l'alleanza fra il mondo dell'industria e il

(7) Il Rapporto della Commissione, da cui sono tratte le citazioni che precedono, è stato pubblicato il 28 marzo 1990.

mondo di Bruxelles.

L'Atto unico «has strengthened the role of the Commission as a regulatory agency and has given greater decision making powers within the Council to government authorities in the more industrialized countries (W. Germany, United Kingdom, France, Italy) that have vested interests in the promotion of Strap». In sostanza ciò avrebbe fatto emergere un complesso apparato istituzionale che, mirato su relazioni più strette fra Commissione, principali rappresentanti degli interessi economici e autorità governative dei paesi maggiori, farebbe pensare ad un altro «institutional arrangement» da denominare *euro-corporatism*. È questa la ricostruzione fatta da Louka T. Katseli ⁸.

Un siffatto tipo di ricostruzioni comporta un alto grado di semplificazione. Scompare del tutto dalla storia così ricostruita la grande battaglia condotta nel Parlamento europeo da Altiero Spinelli e che in quella sede si concluse con il successo dell'approvazione del Progetto di Trattato per l'Unione europea. L'Atto unico non può più essere considerato il frutto minore e la risposta provvisoria dell'«altra» Europa (quella governativa) alla richiesta perentoria che il Parlamento europeo, ormai eletto a suffragio diretto, poneva alla Comunità. Dunque, non raccomanderei questa ricostruzione come pienamente attendibile sul piano storico.

Però essa può valere come utile esercitazione per contribuire ad identificare l'evolversi degli intrecci fra interessi, forze sociali e istituzioni che determinano in questi anni la «costituzione materiale» dell'ordinamento comunitario.

In questo senso, la ricostruzione è invece attendibile. L'assetto degli interessi e l'*institutional arrangement* che l'accompagna sembra destinata a permanere nei prossimi anni.

Certo, non si hanno al momento elementi di fatto per che in quell'assetto riesca a rientrare l'organizzazione del lavoro (forse attraverso l'espansione del modello corporatista tedesco?). Poiché tuttavia in questo modo il corporativo a livello europeo rimane monco sono da ritenere probabili tensioni e riaggiustamenti. Non tali, tuttavia, da modificare profondamente i punti di forza dell'*institutional arrangement*.

Né sembra che i mercati dell'Europa orientale possano creare nei prossimi anni, vantaggi alternativi a quelli del grande mercato integrato della Cee. Anche per questo la coalizione di interessi che si è disegnata potrebbe rimanere ben salda.

Modello rivisitato, sussidiarietà come principio di spinta dello svilup-

(8) Vedi per la tesi citata Louka T. Katseli, «The Political Economy of European Integration: from Euro-sclerosis to Euro-corporatism» *Discussion Paper*, n. 317, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londra, 1989.

po comunitario, fase protratta di *institutional arrangements*: in questo quadro di prospettive occorre individuare i nodi istituzionali più rilevanti che vanno sciolti nel medio termine.

Tre, fra tutti, sembrano particolarmente significativi: i soggetti nazionali della politica di bilancio nel caso di unione economica e monetaria; la fisionomia dell'Esecutivo a livello europeo, la rappresentanza istituzionale delle regioni.

Devo dare qualche spiegazione, sul piano metodologico, a proposito di questa scelta. Innanzitutto non sarebbe possibile fare un'ampia ricognizione dei problemi istituzionali che sono sul tavolo delle due conferenze intergovernative che iniziano nel dicembre 1990. Certo, potrebbe anche essere utile una tale ampia rassegna per valutare se le «riforme» del Trattato di Roma di cui si va a discutere siano state veramente approfondite e preparate da un dibattito istituzionale adeguato. L'impressione è che il dibattito sia stato abbastanza povero, forse nel presupposto - tutto sommato assai ampiamente condiviso nell'ambito dei Governi - che questa volta si debba soltanto ampliare il campo delle competenze della cooperazione politica intergovernativa senza significative modificazioni istituzionali. In ogni caso, sembra a questo punto più proficuo andare su temi emblematici, e quelli prescelti, come conto di dimostrare, lo sono.

4. Dal Rapporto Delors alla conferenza intergovernativa

Per il primo tema occorre prendere le mosse, naturalmente, dal rapporto Delors.

Di solida struttura intellettuale, come è stato notato da molti, il Rapporto ha posto sul tavolo le questioni di maggior peso. Innanzitutto la premessa: «l'unione economica e monetaria ha implicazioni che vanno molto al di là del programma del Mercato unico». È un'affermazione che nel Rapporto viene sottolineata anche graficamente attraverso l'uso del corsivo. E poi, ricordato che la «Comunità continuerà ad essere composta di singole nazioni, con diverse caratteristiche economiche, sociali, culturali e politiche» sicché «l'esigenza e la salvaguardia di tale pluralità implica che gli stati membri conservino un certo grado di autonomia nelle decisioni di natura economica», si afferma «la necessità di un trasferimento di poteri decisionali degli stati membri alla comunità nel suo insieme». In particolare, appunto, nei settori della politica monetaria e della gestione macroeconomica.

Quanto al problema di equilibrare i poteri comunitari e nazionali il Rapporto dà il suo forte contributo al principio di sussidiarietà «secondo

il quale le funzioni di governo di livello più elevato dovrebbero essere il più limitate possibile e sussidiarie di quelle di livello più basso ». Di qui un'attribuzione di competenze alla Comunità «circo-scritta specificamente a quei settori nei quali fosse necessaria un'attività decisionale collettiva».

Qui lascio da parte le proposte del Rapporto per quel che riguarda i problemi specifici, e principali, dello stesso cioè l'unione monetaria. Vengo al tema connesso del coordinamento della politica macro-economica dei paesi membri.

Il ruolo della Comunità nella politica economica dovrebbe tradursi in un coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, fermo rimanendo che agli stati membri spetterebbero le «decisioni sulle grandi linee delle politiche pubbliche - in settori quali la sicurezza interna ed esterna, la giustizia, la sicurezza sociale, l'istruzione - e quindi sul livello e sulla composizione della spesa pubblica, nonché molti provvedimenti relativi alle entrate dello Stato». Ma non si tratta di un coordinamento di buona volontà: «in materia di bilancio - dice il Rapporto - sono necessarie norme vincolanti che in primo luogo impongano efficaci limiti massimi ai disavanzi di bilancio dei singoli stati membri della Comunità, ancorché nella determinazione di detti limiti si potrebbe prendere in considerazione la situazione di ciascun paese membro; che, in secondo luogo, escludano l'accesso al credito diretto della banca centrale e ad altre forme di finanziamento monetario, pur consentendo le operazioni di mercato aperto su titoli di Stato; che, in terzo luogo, limitino il ricorso all'indebitamento esterno in moneta non comunitaria».

Si aggiunge poi che parrebbe necessario sviluppare tanto procedure quanto regole vincolanti in materia di politica di bilancio, che prevedano rispettivamente: - un tetto effettivo ai disavanzi di bilancio dei singoli stati membri (oltretutto le altre norme già ricordate): - la definizione dell'orientamento generale della politica di bilancio a medio termine, inclusi l'entità e il finanziamento del saldo di bilancio aggregato, comprendente sia i saldi nazionali sia il saldo comunitario.

In questi suggerimenti non è chiaro quale organo della Comunità debba prendere queste decisioni e in qual misura, eventualmente, tali indicazioni normative debbano esse recepite nello stesso Trattato.

Si può facilmente concedere che un Comitato composto di Governatori delle banche centrali non poteva entrare in merito. Si può ancora supporre che nella premessa contenuta fra le considerazioni generali, dove si afferma che «non sarebbe possibile seguire in maniera pura e semplice l'esempio degli stati federali esistenti», non si esclude affatto che, sia pure con «una impostazione innovativa ed unica», si debba seguire il modello federale, dando così per implicito che un ruolo deci-

sionale pieno debba spettare al Parlamento europeo.

Dal Rapporto Delors passiamo all'ultimo documento preparato dalla Commissione europea nell'agosto 1990 come documento per la Conferenza intergovernativa che inizia in dicembre.

Viene confermata l'idea che alcune norme relative ai disavanzi di bilancio debbano trovare sede nel Trattato. Si tratta innanzitutto del principio che i disavanzi debbano essere evitati e poi di due divieti più specifici: uno riguardante il finanziamento monetario del disavanzo e l'altro riguardante il c.d. «balling out», cioè il divieto che da parte della Comunità ci sia una garanzia d'intervento d'ultima istanza.

Dunque prende ulteriormente corpo l'idea di costituzionalismo monetario e fiscale a livello comunitario, ma questo è fatto non di norme positive, ma di regole che pongono limiti e soglie da non superare. Non viene quasi toccato il tema delle sanzioni che dovrebbe presiedere al rispetto dei divieti, ma il discorso rimane inevitabilmente aperto.

Sul piano delle politiche attive si immaginano due strumenti di politica economica: un sistema di orientamenti pluriennali di politica economica formalmente approvati dal Consiglio europeo; un meccanismo di sostegno finanziario specifico che verrebbe messo in opera in caso di difficoltà economiche gravi o quando la convergenza economica comunque richieda uno sforzo particolare della Comunità parallelamente alle strategie nazionali di aggiustamento.

Si tratta di strumenti di coordinamento delle politiche economiche che riecheggiano e in qualche modo danno ulteriore sostanza alle esperienze della cooperazione economica già sperimentate in sede internazionale, ed in particolare nel Fondo monetario internazionale. Se ne raccoglie anche il gergo quando si dice che tali strumenti opereranno «in un'ottica di condizionalità positiva».

In questa stessa logica il documento raccoglie e rilancia l'idea di un rafforzamento della «sorveglianza multilaterale». È questo il meccanismo di chiusura che dovrebbe rendere il sistema più cogente ed effettivo. Un dispositivo di sorveglianza multilaterale che copre tutti gli aspetti rilevanti delle politiche economiche è già stato adottato con la decisione 90/141 Cee. Esso va tuttavia meglio focalizzato sull'evoluzione delle politiche di bilancio.

«I paesi dove la convergenza economica è in pericolo sarebbero incitati a presentare strategie a medio termine (concernenti anche il loro bilancio) destinate a ridurre gli squilibri a livelli compatibili con la loro partecipazione alle ulteriori fasi del processo di unione».

Due le osservazioni da fare. La prima è che rimangono insuperate le difficoltà di «costituzionalizzare» le regole di bilancio; la seconda che il meccanismo di sorveglianza multilaterale comporta, per essere efficace,

un alto grado di omogeneità istituzionale nei paesi membri.

Un costituzionalismo fiscale (il termine fiscale va riferito, nel senso della lingua inglese ad entrate ed uscite dello stato) fatto di divieti è, forse, l'unico possibile. Ed è importante che i divieti indicati presuppongano comunque l'effettività di un più stringente ordinamento comunitario (di tipo para-federale quale è connaturale ad una forte unione monetaria). Il vero rischio di tale costituzionalismo sta nel riaccreditare la centralità e la supposta quasi «onnipotenza» della politica monetaria.

Il meccanismo di sorveglianza può essere, allora, mezzo di riequilibrio di una possibile canonizzazione istituzionale della logica del «club monetario»?

Qui sorge il problema dell'omogeneità istituzionale cui ho fatto cenno. Dice il documento della Commissione europea: «l'efficacia di questa sorveglianza multilaterale riposa principalmente sull'esercizio di pressioni informali fra organi a pari livello e sul grado di trasparenza raggiunto». L'affermazione dice più di quel che sembra: essa stessa pone il problema dell'omogeneità.

Problema che diviene chiaro nella sua portata quando si faccia riferimento alla ripartizione fra governi e parlamenti del «potere della borsa».

Di chi è il bilancio? È questo l'interrogativo, mai veramente teorico, che ci si pone spesso nell'analizzare le istituzioni e le politiche di bilancio dei vari paesi.

Ora è chiaro che un meccanismo di sorveglianza multilaterale, non immediatamente ridotto a esercitazioni da ufficio studi, ha senso se in tutti i paesi membri il bilancio è del Governo. Ha minor senso se il bilancio è insieme del Governo e del Parlamento. In questo caso, infatti, diviene pressoché impossibile esercitare pressioni e interazioni fra organi di pari livello.

Dunque, non sono di poco conto le implicazioni del passaggio efficace all'unione economica e monetaria. Ed è certamente singolare che se ne discuta poco.

Aveva ragione Guido Carli, allora non ancora Ministro del Tesoro, a porsi al riguardo due domande retoriche: «Che cosa dire dell'attribuzione alla Comunità del potere di imporre vincoli ai bilanci nazionali, quando titolare di questo potere sarebbe un organo della Comunità stessa e cioè il Consiglio dei Ministri? Non sarebbe questo un espediente con il quale si trasferirebbe surrettiziamente all'Esecutivo un prerogativa che nelle democrazie parlamentari è propria del Parlamento?»

Paradossalmente, l'opposizione della Signora Thatcher all'Unione economica e monetaria sembra aver funzionato come un alibi per il mancato avvio di questo dibattito istituzionale.

Porre in evidenza la portata istituzionale, anche e soprattutto al

livello di istituzioni dei paesi membri, di alcuni possibili e prossimi sviluppi dell'ordinamento comunitario non significa, naturalmente, porsi in posizione critica. Al contrario. Significa cogliere la serie delle inevitabili conseguenze sul piano degli ulteriori aggiustamenti istituzionali. Anche per questa strada si giunge, in realtà, alla questione cruciale del «deficit democratico» della Cee.

Certo, risolvere la questione decisiva delle regole esterne della politica di bilancio, attraverso una sorta di espropriazioni dei parlamenti nazionali (certo, detentori in misura diversa del «potere della borsa»: il più espropriato sarebbe stato forse quello italiano) e una espropriazione d'anticipo di quello europeo (ove ad esso nessun potere si pensasse di attribuire in materia di politica di bilancio) è, credo, soluzione non attribuibile al Rapporto Delors né alle elaborazioni della Commissione. Rimane che il coordinamento delle politiche di bilancio è un nodo fondamentale. Sul piano del funzionamento delle istituzioni della democrazia. La tradizionale dialettica Governo-Parlamento a livello nazionale si amplia e si complica. Ne va dunque ridisegnata l'architettura in modo da rinnovare, ma non cancellare, i tratti fondamentali della democrazia parlamentare.

5. Ipotesi istituzionali: un Senato delle Regioni?

Affrontare compiutamente il tema del «deficit democratico» significa aprire il dossier dell'unione politica, magari rivisitando il Progetto approvato dal Parlamento europeo nel 1984.

Secondo il metodo del sondaggio per problemi fin qui seguito, credo utile limitarmi a segnalare, come innanzi accennato, alcune questioni: per esempio, i punti deboli del modo con cui, da una parte, si pone il problema dell'esecutivo e, dall'altra si affronta il discorso sulla possibile Camera alta dello stesso Parlamento, nell'ipotizzare la trasformazione del Parlamento europeo in un organo compiutamente legislativo.

Affrontiamo il problema dell'esecutivo. A tal fine è innanzitutto utile una digressione sugli scenari politico-istituzionali. Si può ritenere che essi si riducano a due.

Il primo: l'Europa comunitaria, raggiunta la pienezza dell'Unione doganale e del Mercato unico, si limita alla costruzione dell'Unione monetaria e in via complementare incrementa l'area della cooperazione intergovernativa ma - lasciando tempo al tempo - non fa passi istituzionali significativi o decisivi verso l'unione politica.

Il secondo: l'Europa approfittando del carattere stringente dell'unione monetaria, compie passi decisivi verso meccanismi di integrazione

politica forte e irreversibile, sì dal poter parlare propriamente di unione, pur restando comunque la scontata diversità di ogni possibile futuro sistema istituzionale europeo dai modelli federali storici. Entro il primo scenario l'esecutivo rimarrebbe ampiamente disarticolato, data la ripartizione attuale della funzione esecutiva fra Commissione, Consiglio dei Ministri e Consiglio europeo. Salve naturalmente la razionalizzazione degli apparati di supporto che fanno capo ai due Consigli e una maggior partecipazione del Parlamento ai processi di *lawmaking*.

Entro il secondo scenario, l'unico proprio per risolvere il problema del «deficit democratico», la costituzione di un esecutivo di più sicura fisionomia e di maggiore responsabilità diviene il primo obiettivo istituzionale. Diciamo, anzi, che solo un esecutivo forte e ben definito può essere responsabile di fronte ad un rafforzamento del Parlamento europeo.

A riguardo dell'esecutivo si può ben partire dall'affermazione, che si sente spesso ripetere, che il Consiglio dei Ministri è il Senato *in nuce* (Senato degli stati o Senato dei governi). Appare a molti ragionevole che l'organo attualmente titolare del potere deliberativo si trasformi in uno degli organi fra cui ripartire la funzione legislativa. Ha però senso parlare, in prospettiva, del Consiglio come organo meramente o prevalentemente legislativo? Non credo: e ciò sia che si parta dalla realtà attuale sia che se ne prescinda per una ricostruzione più libera del sistema istituzionale europeo.

Se si parte dalla realtà attuale non sembra convincente cogliere le caratteristiche qualificanti del Consiglio dei Ministri nel suo potere deliberativo. In verità, esso sembra piuttosto detenere la titolarità delle componenti più significative ed essenziali della funzione esecutiva. Alla quale, vale ricordare, è sempre appartenuto un potere normativo e ancor più, storicamente, nella fase costitutiva degli ordinamenti. Del resto, l'art. 145 del Trattato di Roma sembra chiaro nell'attribuire al Consiglio una funzione esecutiva forte (indirizzo politico e potere di direzione del processo d'integrazione). Forte ma non esclusiva in quanto è poi la Commissione l'organo titolare sia dei poteri d'iniziativa e proposta sia di quelli dell'attuazione e/o di sorveglianza sull'attuazione di atti normativi e di politiche comunitarie.

In prospettiva, l'attuale ripartizione della funzione esecutiva non perde il senso. La complessità della costruzione europea, anche se andrà assumendo caratteristiche federali, suggerisce di no.

Sembra da ridimensionare il potere deliberativo del Consiglio, ad esso attribuendo il potere d'autorizzare la Commissione ad introdurre al Parlamento le proposte legislative e il potere di voto nei confronti delle leggi deliberate dal Parlamento.

Inoltre, potrebbe rimanere attribuito al Consiglio un potere normativo d'urgenza con deliberazioni da sottoporre a ratifica del Parlamento.

Alla Commissione spetterebbe promuovere l'iniziativa legislativa con un'esclusiva del potere di proposta. Il Consiglio potrebbe essere considerato dunque, per intenderci, una «presidenza collegiale» dell'Unione con alcune attribuzioni tipiche del sistema presidenziale: organo dunque politico per eccellenza e non camera alta. Naturalmente ciò dicendo si pone il problema dei rapporti fra il Consiglio dei Ministri e il Consiglio europeo, così come è stato istituzionalizzato dall'Atto unico.

Già da tempo cioè fin dal vertice di Parigi del 1974 (quando i capi di stato e di governo decisero di vedersi almeno due volte all'anno), il problema è avvertito: da allora, infatti, il Consiglio dei Ministri ha visto ridotta, ad opera del Consiglio europeo, la sua qualità di centro decisionale della Comunità.

Nella logica della «presidenza collegiale» cui ho accennato è da ritenere possibile e matura una riunificazione dei due Consigli anche attraverso una sua opportuna articolazione interna che preveda, ad esempio, un ruolo particolare del Presidente *pro-tempore* e la configurazione di due o tre comitati di ministri con competenza definita. In tal modo potrebbe essere evitata la logica della ripartizione di aree e competenze politico-amministrative, oggi prefigurata attraverso un Consiglio europeo sostanzialmente *extra-ordinem*, che viene a sovraintendere, da una parte, al sistema di comunità e, dall'altra, ad un sistema di unione intergovernativa della sicurezza e della politica estera.

Se dunque il Senato non può essere degli stati (o, più esattamente, dei Governi) c'è bisogno di un Senato e come esso dovrà essere composto?

Prescindiamo completamente, a questo punto, dalla realtà attuale dell'ordinamento comunitario per una più libera ricognizione delle esigenze istituzionali che nascono dai fenomeni politici e sociali europei.

Come ho innanzi ricordato, c'è una questione ormai aperta attraverso l'Europa: quella, vivacemente percepita all'Est, ma ugualmente sentita in gran parte dell'Europa occidentale delle identità regionali ed etniche. Questione che la migrazione in atto verso l'Europa ricca dei paesi del Terzo Mondo verrà inevitabilmente ad accentuare.

Il fenomeno porta a ritenere che vada urgentemente valorizzato in tutta l'Europa il livello di governo regionale. Di qui l'esigenza di dare adeguata rappresentanza a questo livello di governo nell'ordinamento europeo.

La seconda camera del Parlamento europeo potrebbe essere, dunque, il Senato delle Regioni.

In un Parlamento, al quale fosse attribuita pienamente la funzione

legislativa secondo il modello di competenze e la logica di funzioni indicati nel Progetto di trattato del 1984, ben sembra ipotizzabile una seconda camera di questo tipo. Nell'esperienza costituzionale europea l'esempio sperimentato di camera delle regioni è dato dal Bundesrat in Germania. Alcuni tratti dell'esperimento tedesco potrebbero essere ripresi in sede europea: la nomina di secondo grado (non tuttavia da parte dei governi regionali ma da parte dei consigli o parlamenti regionali); l'individuazione delle leggi bicamerali per le quali cioè c'è bisogno dell'approvazione delle due camere; la determinazione degli altri poteri d'intervento o controllo nonché dei meccanismi di composizione dei conflitti.

C'è da dire che l'esigenza di una maggiore rappresentanza delle regioni è stata avvertita dal Parlamento europeo nella risoluzione approvata nel luglio scorso in tema di riforma istituzionale.

Si legge, infatti, nella risoluzione che «adeguata rilevanza dovrà essere riservata al ruolo delle regioni sia nel momento della formulazione delle leggi dell'Unione sia nel momento dell'esecuzione di dette leggi, attraverso l'attribuzione di poteri consultivi al Comitato delle collettività locali e regionali e nel rispetto delle strutture costituzionali di ciascuno stato».

Certo, non può essere raccolto l'invito alla cautela contenuto in quest'ultimo richiamo alle realtà costituzionali, tanto diverse, degli stati membri. Perciò occorre in ogni caso configurare un assetto transitorio della camera delle regioni. Ma credo che occorrerà ugualmente fare il passaggio da un organo consultivo a un organo parlamentare pieno, sia pure nella logica di un bicameralismo non paritario. È un passaggio importante dettato insieme dalla prudenza e dalla lungimiranza.

11. TRE SCENARI PER L'EUROPA DEGLI ANNI NOVANTA

*di Roberto Aliboni, Gianni Bonvicini,
Cesare Merlini e Stefano Silvestri*

1. Premessa: due anni fatidici

Nel proiettare la nostra attenzione sugli anni '90, come qui ci proponiamo di fare, occorre muovere dal biennio straordinario che abbiamo appena vissuto, destinato a figurare stabilmente nei futuri libri di storia per il profondo mutamento del quadro internazionale che vi ha corrisposto.

Nel 1989-90 sembrano essersi conclusi diversi cicli storici. Innanzitutto quello iniziato con la fine della seconda guerra mondiale, che ha visto la ripartizione del sistema internazionale in due schieramenti militarmente e ideologicamente contrapposti e in una terza parte, molto più estesa e popolosa delle altre ma strategicamente residua, detta appunto Terzo Mondo. E poi quello iniziato grosso modo con la prima guerra mondiale, che ha visto lo scontro a somma negativa fra gli stati nazionali sovrani europei e il conseguente dominio del continente, in veste di pacieri e di superpotenze, da parte degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica.

Ma è lecito chiedersi se e in che misura si possa considerare avviato a conclusione anche un terzo e più lungo ciclo, quello sviluppatosi nel corso del XIX secolo, con la complessa e problematica realizzazione di un ordine europeo basato sugli stati nazionali sovrani e sulle loro sfere di influenza, stimolo irresistibile allo scatenarsi delle rivalità nonché alla nascita di sempre nuovi nazioni-stato là dove sparivano gli imperi coloniali, a fronte di un plurisecolare circolo vizioso di conflittualità.

Sia detto subito però che i riferimenti storici hanno un valore solo indicativo, poiché si sono nel frattempo verificate trasformazioni irreversibili che impediscono alla storia di ripetere sé stessa. Ricordiamo alcune di queste trasformazioni, poiché esse sono parte necessaria di ogni «architettura» europea si voglia disegnare per il futuro prossimo.

La prima riguarda la preminenza internazionale della superpotenza

americana. Ancorché si ipotizzi un ruolo internazionale più attivo dei paesi europei, non appare probabile - né in verità auspicabile - un ritorno della loro centralità nelle vicende mondiali. Il ruolo americano nella definizione e nel mantenimento dell'ordine europeo permane, anzi sembra essere desiderato dagli europei stessi, occidentali e orientali, sovietici non esclusi.

Un'altra trasformazione deriva dall'entrata prepotente della tecnologia nella vita individuale e sociale, dai nuovi modi produttivi alle tecniche per arginare i misfatti ambientali che queste stesse hanno favorito. Ma soprattutto lo sviluppo delle comunicazioni, la diffusione dell'informazione, l'elaborazione dei dati e i conseguenti nuovi approcci alla scelta e alla decisione hanno un'influenza profonda sugli ordini politici interni e internazionali.

Appaiono anche irreversibili le principali conquiste sociali, in particolare quelle delle grandi società industrializzate, che tante divisioni e conflitti hanno generato nei due secoli trascorsi. Esse sono parte integrante di ogni modello economico e politico per l'Europa degli anni '90.

Conseguenza di questi tre mutamenti è una tendenza al declino delle ideologie, dei modelli globali di società. Chi si era più aggrappato alla loro sopravvivenza, più repentinamente è precipitato: è impressionante ed istruttiva l'esperienza della caduta dei regimi comunisti, con il loro brusco passaggio da ciò che appariva come un blocco monolitico a ciò che si è rivelato come un castello di sabbia. In quei regimi non si è registrata solo l'assenza del consenso popolare - che era conosciuta -, ma della convinzione e devozione della stessa classe dirigente. Ed ora è evidente la rinuncia a nuove scelte ideologiche «totalizzanti», sostituite da una ricerca per tentativi e con oscillazioni, priva di schemi culturali di riferimento.

È da notare che neppure quello che si è convenuto di chiamare Terzo Mondo propone propri modelli. Esaurita la spinta della decolonizzazione, il dibattito interno a queste società si polarizza tra il mutuare o il rifiutare determinate caratteristiche del modello occidentale di sviluppo e di governo dell'economia e della società.

Entrate in crisi le grandi ideologie del XIX secolo, dunque, sono proprio le società occidentali industrializzate (dove quelle ideologie erano state inizialmente concepite, ma mai realmente applicate) che ora divengono nuovamente una sorta di «modello per difetto», la risposta residuale rimasta sul tappeto dopo la crisi di tutte le altre. E di conseguenza l'Occidente è lasciato a sé stesso nell'inventarsi il futuro: il che non significa tuttavia che l'Occidente abbia i mezzi e la capacità sufficienti per concepirlo e quindi realizzarlo.

Nelle nostre società, il declino delle ideologie porta con sé il confon-

dersi delle divisioni politiche tradizionali (sinistra e destra, socialismo e liberalismo) e la nascita di nuove aggregazioni su tematiche originali come l'ambiente, la tutela delle donne e dei bambini, i rapporti fra gruppi etnici o razziali; o come la definizione, la dimensione e i poteri della comunità sociale in cui è dato o si è scelto di vivere.

Quest'ultima tematica investe l'integrità politica e territoriale dello stato-nazione sovrano, che in Europa era sembrata colpita a morte dalla tragedia della seconda guerra mondiale e che invece è sopravvissuta pur con qualche rilevante cessione di sovranità, libera a Ovest, imposta a Est. Tale integrità è messa in questione sia dall'alto per le spinte integrative fra paesi, sia dal basso per le spinte autonomistiche o addirittura separatiste. Nascono nuove mappe politiche, «a geometria variabile». Il nazionalismo alimenta le forze disgregative e combatte quelle aggregative. Altiero Spinelli usava dire che i veri progressisti europei sono quelli che si battono per l'integrazione.

Su questo sfondo vanno viste le due grandi novità del 1989-90: una repentina anche se non impreveduta e l'altra da tempo annunciata, ma che si è realizzata in stretta connessione con la precedente. Si tratta della discesa dell'Urss dal piedistallo di «seconda superpotenza» e dell'emergere della Germania come attore centrale della nuova Europa. Sono, come già detto, passaggi epocali.

Tutti questi avvenimenti creano rilevanti motivi di incertezza per la nuova Europa.

Primo e più grave fra tutti è quello che riguarda il futuro dell'Unione Sovietica: minaccia politica, per le imprevedibili conseguenze di una disgregazione conflittuale o di un ritorno totalitario; minaccia economica, per l'impatto della crisi produttiva e distributiva di un grande paese e di un grande produttore di materie prime su tutta l'economia mondiale; minaccia demografica, per la probabile gigantesca pressione verso Occidente di aspiranti emigranti, a seguito della deflagrazione di una o entrambe le minacce precedenti; infine e meno metaforicamente, minaccia atomica, per gli interrogativi pendenti sul possesso, il comando e il controllo di decine di migliaia di testate nucleari in caso di crisi.

A confronto sembrano minori o di minore momento le incertezze relative ai paesi ex-satelliti, che tuttavia possono anch'esse accrescere in modo sostanziale l'instabilità e le difficoltà europee: pensiamo ad esempio alla crisi economica che attanaglia i maggiori tra essi e le pressioni e le attese che ne derivano nei confronti dell'Europa occidentale. Più a sud, la Jugoslavia propone anch'essa gravi incertezze politiche ed economiche. Né si possono dimenticare i gravi conflitti di confine che ancora dividono questi paesi tra loro e al loro stesso interno, fra minoranze linguistiche, religiose ed etniche. E tutto ciò può avere un effetto multi-

plicatore della crisi in Unione Sovietica.

Può apparire ingiusto parlare in questo contesto delle incertezze derivanti dalla Germania unificata, paese prospero perché lavoratore, democratico e liberamente ancorato alla Comunità europea e all'Alleanza atlantica. La storia ci propone tuttavia l'interrogativo sulla effettiva irreversibilità dell'ancoraggio della Germania nel quadro dell'integrazione europea, dal momento che la Comunità europea non ha ancora raggiunto il suo punto di non ritorno istituzionale e politico.

Tutti questi motivi di incertezza pesano sul futuro ordine europeo: l'esperienza insegna che i momenti di crisi generano il riflesso nazionale, e così continueranno a fare finché a livello nazionale saranno disponibili i principali strumenti del potere o dell'illusione del potere.

Dal quadro di rischi e di opportunità sopra descritto si possono trarre alcune importanti conseguenze, da considerarsi preliminari alla ricerca di scenari, fatta in questo rapporto.

La prima è che oggi l'Europa può scegliere il suo futuro, in particolare il suo sistema di sicurezza, in modo molto più autonomo che nel passato. Ciò riguarda soprattutto l'Europa occidentale. Quella orientale infatti ha già compiuto la sua rivoluzione, che tuttavia si arresta alla soglia delle scelte internazionali «sistemiche» che essa non può oggettivamente compiere e che dipendono invece ancora dagli Stati Uniti, dall'Unione Sovietica, ma soprattutto dall'Europa occidentale.

In questo contesto di maggiore autonomia - è la seconda osservazione - vi è tuttavia un importante fattore tempo, che riguarda in primo luogo la parte occidentale. Prima si usava dire dei disegni integrativi più avanzati che erano «prematuri». La rapidità del mutamento, la percezione che l'integrazione retrocede se non avanza e il peso delle incertezze prima elencate suggeriscono che il tempo a disposizione non è illimitato.

Una terza conseguenza che sembra potersi trarre è che il ruolo strategico europeo vede crescere gli impegni di gestione delle crisi, anche fuori dell'area coperta dal Trattato dell'Atlantico del Nord, rispetto ai più tradizionali impegni difensivi in ambito Nato.

Ancora più importante è una quarta conseguenza: si delinea la necessità di una politica della sicurezza integrata, che gestisca insieme elementi militari di dissuasione e gestione delle crisi con elementi di carattere economico e sociale.

Il che porta a una quinta considerazione: la crisi del Golfo ha ridotto ma non annullato la possibilità che l'Europa costituisca la «locomotiva» dell'economia occidentale e perciò mondiale, eventualmente in tandem con il Giappone. Gli Stati Uniti, pur restando leader nella sicurezza, risentono infatti di un decennio di economia «drogata» (basse tasse, alti tassi).

Infine un'ultima osservazione: si sente in giro una domanda di istituzioni, sia in termini di riforma di quelle esistenti che di costruzione di nuove. E questo a vari livelli: locale, nazionale, internazionale, sovranazionale. Questa domanda va filtrata e regolata onde evitare affollamenti, duplicazioni e contraddizioni, ma va soddisfatta: essa è segno di tempi pregnanti.

Ciò premesso, vediamo più da vicino il contesto internazionale nel quale le scelte dell'Europa si potranno collocare.

2. Lo scenario internazionale e l'Europa

Stiamo assistendo ad un processo di ridefinizione e riorganizzazione del sistema internazionale. Finisce l'idea di Occidente anche se sembrano trionfare i suoi valori:

- democrazia parlamentare,
- economia di mercato,
- stato di diritto.

E tuttavia, sono sufficienti questi valori ad assicurare l'equilibrio e la stabilità del nuovo sistema globale?

Innanzitutto essi sono ancora ben lungi dall'essere ritenuti validi universalmente: sono applicati o stanno avendo successo soprattutto in Europa e nelle Americhe. E comunque, permangono anche altri valori che possono essere integrati nel sistema occidentale, ma che contengono anche una forte potenzialità eversiva:

- la solidarietà (con il suo corollario di «correttivi» più o meno forti e radicali dell'economia di mercato),
- l'identità culturale e/o religiosa (vista come distinta e potenzialmente in conflitto con l'identità «occidentale»),
- l'identità nazionale (con il suo corollario di nazionalismo),
- lo stato «etico» o comunque teleologico.

In termini di modello di governo del sistema internazionale, d'altro canto, possiamo parlare di un oligopolio imperfetto (come del resto sono in genere gli oligopoli) che si scontra con un sistema in transizione e disintegrazione (ad Est) e con una miriade di punti di crisi e focolai di sfida (nel Terzo Mondo).

Per comprendere la direzione del movimento e la portata delle scelte bisogna analizzare le maggiori tendenze all'interno dell'area di possibile *leadership* (Occidente + Giappone), che è poi anche quella che dovrebbe assumere il ruolo di regolatore delle crisi, e le sue interazioni con le altre aree. Andiamo forse verso una nuova struttura delle relazioni internazionali?

Negli ultimi venti anni il sistema delle relazioni internazionali ha subito una serie continua di modifiche. Il sistema bipolare ed egemonico del dopoguerra sta per lasciare il passo ad un sistema oligopolistico, ove il ruolo di Stati Uniti e Unione Sovietica è meno vincolante a vantaggio di nuovi attori nazionali e regionali, tutti in grado di opporsi singolarmente a determinate imposizioni, ma nessuno realmente in grado di sottrarsi all'esercizio della cooperazione internazionale al fine di ottenere determinati risultati positivi sul piano interno.

Questo passaggio dall'egemonia all'oligopolio ha cominciato innanzitutto ad operare nell'area occidentale. Il primo segnale si è manifestato nel 1971 con la decisione del presidente americano Nixon di abbandonare unilateralmente il sistema di Bretton Woods, mentre l'istituzionalizzazione dell'oligopolio occidentale risale a qualche anno dopo, nel 1975, con l'avvio della pratica dei Vertici dei Sette, con l'inclusione a sorpresa (almeno allora) del Giappone.

Questo processo di ribilanciamento si sta compiendo anche all'interno dell'ex blocco orientale europeo. Anche qui la superpotenza decide di non esercitare più il proprio ruolo egemonico e lascia liberi i propri partner di scegliere una diversa strada per la cooperazione. In questo caso, tuttavia, le conseguenze della perdita di egemonia si manifestano in una disintegrazione del sistema e non in una sua sostituzione con un modello alternativo ed equilibrato di cooperazione.

La conseguenza di ciò è che il punto di riferimento prevalente di integrazione diventa quello offerto dall'Occidente, ed in particolare dall'Europa occidentale.

Ed è proprio intorno all'Europa che questa opera di «ricostruzione» sta per essere avviata. Da qui inizia il processo che dovrà portarci a ridefinire i rapporti anche con le altre aree del mondo, senza che ciò voglia significare l'imposizione di un modello particolare; è la realtà storica del momento che ci obbliga ad iniziare il discorso da qui.

Tuttavia, una visione eurocentrica o regionale degli interessi dell'Europa è troppo limitativa. Essa può costituire solo un punto di partenza. La realtà delle relazioni internazionali è molto più articolata e ogni teoria dovrà fare i conti con essa. Da questo punto di vista, ad esempio, la contrapposizione fra Est e Sud è troppo artificiosa. È vero che l'Europa occidentale sta approntando meccanismi e finanziamenti *ad hoc* per l'Est, come la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Berd) o l'aumento del 50% dei fondi di dotazione della Bei. Tuttavia, se nel breve periodo è intuibile una certa focalizzazione della Comunità sull'Est europeo, con la conseguente concentrazione di risorse e mezzi sullo sviluppo di un'area geograficamente confinante e potenzialmente di grande avvenire economico, ciò non significa automaticamente l'esclu-

sione delle altre zone di interesse dal raggio di azione comunitario.

Il discorso vale in particolare per l'area mediterranea, dove sono sempre pendenti almeno tre rischi potenzialmente enormi per l'Europa: una nuova crisi mediorientale, la riduzione dei rifornimenti energetici e la forte pressione demografica. Sono tutte ottime ragioni per non allentare il discorso dei rapporti con la regione mediterranea e per migliorare i meccanismi di cooperazione e di stabilizzazione economica, nonché per estenderlo alla sicurezza europea e al Mediterraneo.

Se questi segnali si collocano in una linea tradizionale, anche se leggermente innovativa, dei rapporti fra la Comunità e le aree limitrofe, essi possono essere anche utilizzati in modo positivo per i rapporti con le altre regioni del mondo.

Innanzitutto c'è da prendere in considerazione l'impegno europeo a completare il mercato interno entro la fine del 1992. L'impatto che il '92 avrà sui paesi terzi può essere visto da due angolature diverse. La prima teoria, che come è noto era stata lanciata dagli americani del Nord, è quella relativa alla «fortezza europea»: una Comunità ripiegata su sé stessa, protezionista e decisa a completare prima di tutto il proprio processo di approfondimento interno. È una teoria che gli stessi americani stanno sconfessando attraverso l'insediamento in Europa di imprese e centri finanziari che potranno sfruttare la grande libertà di movimento che il '92 assicurerà anche a loro. La teoria contrapposta è che il '92 oltre a non configurarsi come una fortezza, permetterà di risparmiare tutta una serie di costi attraverso l'abbattimento delle frontiere e la diminuzione delle tariffe e delle doppie tassazioni. Si calcola che il risparmio per l'Europa potrebbe essere intorno all'1% del Pil comunitario. Queste risorse potrebbero essere orientate all'esterno della Comunità sia per lo sviluppo che per la cooperazione economica con i paesi terzi.

Un'altra considerazione riguarda i paesi dell'Est e il loro futuro ruolo nella politica di cooperazione. È chiaro che nell'immediato gran parte dell'aiuto che proveniva da questa area sarà destinato a cessare. Certi paesi nel terzo mondo ne saranno direttamente colpiti. Tuttavia, a parte la riflessione che gran parte dei trasferimenti dall'Est riguardavano armamenti e sostegni indiretti alla difesa, c'è da tenere presente che in termini di manufatti e finanziamenti tale intervento è stato sempre molto insoddisfacente. Al contrario un eventuale decollo economico di quei paesi potrebbe incentivare le importazioni di materie prime e di prodotti agricoli dal Terzo Mondo. La Commissione della CE prevede già un aumento netto di importazioni di cacao e di banane. È quindi ancora tutto da scoprire l'effetto che il mutamento della situazione ad Est avrà sulle politiche di cooperazione allo sviluppo. Quello che è certo è che

non necessariamente il risultato finale sarà negativo. Su questo versante c'è poi da aggiungere che la diminuzione della tensione fra Est ed Ovest giocherà sicuramente un ruolo positivo. Il semplice fatto che la disputa ideologica con l'Est non si trasferisca automaticamente in ogni conflitto regionale e locale è già di per sé stesso un elemento di attenuazione delle crisi.

La conseguenza ultima di questa situazione di distensione internazionale è la riclassificazione in termini di importanza relativa degli strumenti che hanno dettato le relazioni internazionali degli ultimi anni. Oggi non è più lo strumento militare ad avere la prevalenza nella gestione degli affari internazionali, o almeno non lo è più in maniera esclusiva e determinante. Al contrario, ad emergere come il fattore centrale dei futuri equilibri internazionali saranno sempre di più le politiche economiche e la capacità della loro utilizzazione. Se ciò verrà confermato dall'evoluzione della situazione internazionale nei prossimi mesi ed anni, la Comunità europea, come potenza essenzialmente «civile», giocherà un ruolo sempre più importante e non potrà perciò sottrarsi ad un compito di regolatrice degli equilibri internazionali. Se infatti fino ad oggi la Comunità ha delegato all'esterno le proprie politiche militari e di sicurezza, domani non potrà sottrarsi alle sue responsabilità economiche di grande attore internazionale. Di qui un'accelerazione delle sue politiche di cooperazione e di aiuto allo sviluppo.

Nella riformulazione delle relazioni internazionali, le aree integrate avranno un ruolo crescente, per il semplice motivo che di fronte ad un'interdipendenza che si sta diffondendo rapidamente anche ad Est, in regioni che fino a ieri ne apparivano come esenti, sarà necessario sostituire ad un bipolarismo competitivo ed egemonico una cooperazione oligopolistica e maggiormente differenziata per aree geoeconomiche. La gestione di questo nuovo sistema, con una pluralità di nuovi attori, sarà sicuramente più complessa ed i rischi di disintegrazione nazionalistica ancora maggiori che in passato. È quindi necessario cercare di semplificare al massimo le future relazioni internazionali attraverso una riduzione del numero dei protagonisti. Di qui l'importanza di gruppi di paesi e di regioni integrate al proprio interno ed in contatto fra di loro, in una situazione di relativo equilibrio, per la gestione ottimale degli interessi reciproci. L'Europa comunitaria ha già imboccato con decisione questa strada. È responsabilità delle altre Regioni quella di seguire il cammino fin qui tracciato dalla CE, sfruttandone l'esperienza e le potenzialità. Per queste ragioni il dialogo con la Comunità dovrebbe essere approfondito ed utilizzato come fattore esterno per l'accelerazione dei processi di integrazione subregionali.

La prima grande alternativa che abbiamo di fronte è dunque quella

tra un sistema internazionale equilibrato e responsabilizzato (con un paese egemone o un sistema di governo che agisce come regolatore delle crisi), ovvero un sistema internazionale squilibrato e conflittuale (senza regolatore delle crisi).

3. Sistema occidentale e regionalizzazione

Assistiamo alla fine del collante assicurato dalla minaccia sovietica e alla crescita delle grandi potenze economiche/non militari (le «potenze zoppe»).

Nel quadro del mondo occidentale sono emerse con piena evidenza le asimmetrie di potenza che gradualmente si sono fatte strada nel cinquantennio successivo alla conclusione del secondo conflitto mondiale. È stata la crisi del Golfo dell'agosto 1990 a metterlo in luce. Gli Stati Uniti si sono rivelati l'unico paese in grado di proiettare una forza significativa. Al tempo stesso, hanno dovuto chiedere agli alleati di sostenere il costo dell'operazione. Per contro, i due paesi economicamente più solidi del campo occidentale, la Germania e il Giappone, non sono intervenuti con le loro forze militari adducendo un'intrinseca limitazione all'uso e alla proiezione delle loro forze (un tema che è stato ripreso persino dall'Italia).

Abbiamo perciò un gruppo occidentale molto strutturato e ben articolato nelle sue istituzioni di cooperazione, ma affetto da una sua particolare fragilità: la sua organizzazione gerarchica non si fonda su una congrua ripartizione degli attributi della potenza. I giganti economici continuano ad essere afflitti da nanismo militare e il gigante militare manifesta sintomi di nanismo economico. È evidente che ciò rende i rapporti politici fra i membri del gruppo occidentale delicati e difficili, poiché manca nei suoi diversi membri una piena e ordinata legittimazione e, nell'insieme, una sicura gerarchia.

Il futuro si presenta perciò difficile. Il sistema occidentale non può porre rimedio alle sue asimmetrie in tempi rapidi. Il ripristino di un mondo occidentale protetto da una forte egemonia americana non è pensabile e, probabilmente, non è neppure auspicabile. Allo stesso modo non è auspicabile e neppure realistico che Germania e Giappone acquisiscano da soli una potenza militare tale da congiungerla alla loro potenza economica e proporsi essi come potenze egemoni. Perciò, il sistema occidentale si appresta ad affrontare il prossimo decennio con una sfida precisa: quella di costituire un sistema ancora più solidale e istituzionalizzato, che sia esso stesso in grado di offrire i «beni pubblici» internazionali finora messi a disposizione dalla potenza egemone degli

Stati Uniti.

Le disparità economiche che ormai da tempo contrassegnano il sistema occidentale hanno assunto la forma di un oligopolio, nel cui ambito gli Stati Uniti continuano ad essere l'attore più importante ma non quello determinante, essendo essi condizionati dal potere degli altri attori. L'oligopolio è un regime con elementi sia conflittuali che cooperativi, capaci di recuperare nell'immediato una certa stabilità al sistema, ma che nel lungo periodo è tendenzialmente instabile. In effetti, questa miscela di cooperazione e conflitto e di stabilità e instabilità è quella che ha segnato la vita del sistema occidentale negli ultimi venticinque anni.

Questa forma di rapporti è ora messa in questione da alcuni importanti mutamenti: la difficile transizione delle economie socialiste verso l'economia di mercato; la diversificazione del Terzo Mondo, con paesi atti ad integrarsi nella competizione internazionale e vaste aree, invece, di povertà e disparità; la debolezza dell'economia americana, indebitata a tutti i livelli e incapace di esprimere una produttività adeguata.

L'indebolimento dell'economia americana mette in forse la stessa adeguatezza della definizione del sistema occidentale come oligopolio. Lo sfaldamento dell'oligopolio e le altre trasformazioni nei paesi socialisti e in quelli del Terzo Mondo, appena accennate, mettono a loro volta in forse i rapporti di questo oligopolio con le sue corone nell'ambito dell'economia internazionale complessiva. Come si adatterà il sistema occidentale a queste molteplici trasformazioni?

Il problema chiave è quello dell'assunzione di maggiori responsabilità da parte dei paesi e dei gruppi in ascesa. Poiché, come abbiamo detto, questi paesi o gruppi non possono semplicemente sostituirsi agli Stati Uniti, dando titolarità diversa a un rinnovato sistema di egemonia, ma debbono ugualmente assumersi maggiori pesi e responsabilità, ciò avverrà attraverso una ripartizione dei compiti a livello regionale o geopolitico. Ciò in parte è già una realtà. Basta pensare agli impegni della Comunità nei confronti dell'Africa e del Mediterraneo. Tuttavia, questi rapporti interregionali sono oggi periferici rispetto alla struttura essenziale dell'organizzazione occidentale e internazionale. Una più decisa strutturazione delle «responsabilità speciali» avrebbe l'effetto di rendere la divisione del lavoro qualcosa di più del paradigma cooperativo che essa è oggi: diverrebbe un elemento strutturale della cooperazione internazionale. Il modo in cui queste «responsabilità speciali» verrebbero attuate è perciò della massima importanza per giudicare se il sistema occidentale si avvia verso una cooperazione rafforzata o verso dei conflitti maggiori.

Come abbiamo appena detto, la spinta verso la «regionalizzazione» è già presente. Tuttavia, sono presenti tendenze che pur richiamandosi

alla regionalizzazione sono diverse fra loro. Abbiamo una regionalizzazione fra aree a diverso livello di sviluppo, l'integrazione «interregionale», da sempre sospettata di essere una forma nuova del vecchio concetto di «sfera di influenza». Classici i richiami in materia alle coppie Stati Uniti-America latina, Comunità europea-Africa, Giappone-Sud Est asiatico e Pacifico. Abbiamo, poi, una regionalizzazione fra aree a uguale livello di sviluppo, come la Comunità europea. La differenza rilevante resta, comunque, quella fra aree discriminatorie e non, poiché le diverse associazioni di paesi volte a intensificare la loro integrazione senza discriminare l'accesso altrui sono riconosciute come legittimi e utili fattori di cooperazione internazionale.

Le tendenze integrative in corso vedono l'ascesa della regionalizzazione fra aree a uguale livello di sviluppo: il completamento del Mercato unico della Comunità europea; le prospettive di integrazione fra Comunità e Efta; la zona di libero scambio fra Usa e Canada; la creazione di zone monetarie. È in particolare la Comunità europea a guidare questa tendenza. A queste tendenze all'integrazione fra paesi industriali si accompagnano tentativi sussidiari o paralleli di integrazione «interregionale», che con importanti eccezioni (la presenza americana in Medio Oriente) ripetono i contorni delle vecchie sfere d'influenza. Anche qui la Comunità europea appare particolarmente coinvolta, sia in direzione del Mediterraneo e dell'Africa, sia in direzione dell'Oriente europeo.

Il rischio che queste evoluzioni assumano aspetti discriminatori esiste, come pure quello che le aree di discriminazione si trasformino in vere e proprie sfere di influenza. Esiste per diversi motivi: concentrare l'integrazione industriale di un'area specifica, come sta facendo la Comunità con il completamento del Mercato unico, può creare una preferenza di fatto agli scambi interni all'area: il potenziale discriminatorio della «fortezza Europa» non sta nelle sue mura, che non ci sono o comunque non sarebbero rafforzate, ma nella sua focalizzazione verso l'interno.

In secondo luogo, i rapporti con aree a diverso livello di sviluppo, specialmente quando sono in gioco grandi mercati e accessi a materie prime, come nel caso dell'Unione Sovietica e del Medio Oriente, contengono la facile tentazione a trasformarsi in aree di rapporto preferenziale e di accesso discriminatorio.

In terzo luogo, la realizzazione di zone monetarie, che certamente trarrebbe impulso dalla creazione dell'unione monetaria europea, potrebbe con appropriate politiche del tasso di cambio dare luogo a nuove forme di protezionismo fra grandi aree e incentivare, attraverso *strong monetary options* pressoché obbligate da parte dei paesi meno sviluppati, l'ampliamento e il rafforzamento delle grandi aree stesse. La costitu-

zione di aree tendenzialmente più chiuse fra loro potrebbe, infine, essere rafforzata nel caso in cui le maggiori responsabilità speciali, che alcuni paesi e gruppi, come il Giappone, la Germania o la Comunità europea, dovessero assumersi, prendessero un orientamento nazionalistico o discriminatorio.

Il problema del futuro è perciò di trovare un giusto equilibrio fra strutture geopolitiche (regionalismo, responsabilità speciali) e strutture globali. Se l'assunzione di responsabilità speciali da parte di gruppi e paesi in ascesa e se la pratica del regionalismo dovesse assumere aspetti discriminatori o addirittura cristallizzarsi in sfere di influenza il sistema internazionale si troverebbe calato in un mondo di forti conflitti. Se la regionalizzazione e l'assunzione di responsabilità speciali resteranno compatibili con il globalismo, realizzandosi come elementi di quest'ultimo, allora sarebbe assicurata la transizione dall'egemonia e dall'oligopolio a forme più equilibrate e stabili di cooperazione internazionale.

La strada verso una nuova cooperazione internazionale passa per un giudizioso e ampio sviluppo istituzionale. Il rafforzamento delle istituzioni occidentali resta il punto cruciale, perché saranno in definitiva i paesi occidentali a dover assumere le necessarie responsabilità speciali e al tempo stesso sarà fra di loro che potranno nascere le grandi competizioni. Le loro istituzioni dovranno poterli ancorare al massimo di globalismo e permettere, nel contempo, la gestione consensuale delle responsabilità speciali e regionali. Tuttavia, accanto alle istituzioni occidentali maggior peso dovranno assumere quelle universali. Il loro compito è facilitato in prospettiva dal venir meno del grande conflitto Est-Ovest. Esso però potrà realizzarsi nella sua piena efficacia operativa e politica solo se l'associazione decisionale dei paesi non occidentali diverrà più effettiva e se alcune istituzioni oggi solo occidentali, come l'Ocse, cominceranno ad essere significativamente allargate.

Vi sono molte strade possibili per assicurare tali sviluppi. Tra le molte proposte elenchiamo brevemente:

- il rafforzamento del sistema di gestione delle crisi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite;
- il potenziamento di alcuni meccanismi di gestione macro-economica e finanziaria;
- il collegamento funzionale e politico tra le due sfere attualmente di competenza del Gatt e del Fmi (merci e monete), attraverso i Vertici, ma con maggiori garanzie di continuità ed efficacia;
- un coordinamento tra grandi gestioni macro-economiche e tendenze di aggregazione e integrazione regionale, così da favorire queste ultime (positive, secondo l'ottica della sicurezza militare e dello sviluppo economico dei paesi che ne fanno parte) senza creare ulteriori distorsioni

negative nel sistema globale;

- uno sviluppo, un potenziamento e in prospettiva anche un allargamento dell'Ocse, in chiave di gestione di grandi problemi macro-economici, di indirizzo delle grosse tendenze di sviluppo, e soprattutto di progressivo allargamento della attuale struttura oligopolista a nuovi membri.

4. L'Europa

È in questo quadro internazionale e nella prospettiva di queste grandi opzioni che si collocano le scelte europee. Queste scelte, si articolano in tre modelli: dell'equilibrio delle potenze; della Fortezza Europa; dell'Europa Attore.

Tutte queste alternative si pongono nell'ambito di un nuovo sistema paneuropeo di rapporti, e cioè in una nuova relazione con l'Urss e con l'Europa orientale, ma riguardano in primo luogo l'Europa occidentale. Si possono infatti ipotizzare vari sistemi di organizzazione delle nuove relazioni paneuropee, ma il nodo centrale da scegliere è quello posto dai tre modelli di cui sopra, perché sono loro che in ultima analisi determineranno anche la natura del sistema paneuropeo e le sue potenzialità. Si pone anche il problema inverso, e cioè che la realtà paneuropea può influenzare la scelta a favore dell'un modello o dell'altro: ma si tratta comunque di una influenza su una decisione che rimane comunque dell'Europa occidentale e che, una volta presa, determina la natura del sistema paneuropeo.

L'intero processo di integrazione europea, dal dopoguerra ad oggi, si è confrontato con i problemi di sicurezza, da quelli relativi al controllo della Germania (Trattato di Bruxelles, e suoi seguiti), a quelli del confronto Est-Ovest (Trattato dell'Atlantico del Nord), passando per la complessa storia dei conflitti coloniali prima, e del coinvolgimento europeo in guerre locali poi (da Suez alle Falkland): i modi della cooperazione europea, e della partecipazione europea al contesto internazionale, si sono largamente adeguati a queste premesse di sicurezza, anche nelle loro scelte politiche ed economiche.

Problemi come quello del *burden-sharing* o del Mediterraneo (e relativa politica di gestione delle crisi «fuori area»), richiedono un maggiore impegno europeo nel campo della difesa e della sicurezza. Ma anche la soluzione di problemi quali la centralità tedesca, la «casa comune europea» o infine la europeizzazione della strategia militare della Francia, implicano quanto meno la capacità di impostare una politica comune nel campo della sicurezza, e un accordo di massima sulle linee principali di una «grande strategia» europea.

Ogni modello europeo deve tener conto di un'alternativa di fondo:
- in presenza di un impegno continuativo americano in Europa (e quindi con una sostanziale *leadership* americana nel campo della sicurezza, che si ripercuote anche in campo economico);
- a fronte di un ritiro della presenza americana dall'Europa o comunque di una sostanziale rinuncia americana ad esercitare una funzione di *leadership*.

La prima ipotesi è anche quella meno traumatica, perché ipotizza una sostanziale continuità del modello attuale, sia pure attraverso eventuali mutamenti (di cui il più interessante è il cosiddetto pilastro europeo nella Alleanza atlantica).

La seconda ipotesi è invece più complessa, e può aprirsi sia a soluzioni «paneuropee» di sicurezza, sia a soluzioni di integrazione europea senza gli Usa, che tuttavia restano ancora piuttosto indistinte (e che potrebbero assumere maggiore sostanza solo in presenza di un forte acceleramento del processo politico ed economico di integrazione europea - si tratterebbe, in tal caso, di una vera e propria ipotesi di passaggio concordato delle responsabilità dagli Usa all'Europa).

Ciò detto, vediamo in maggiore dettaglio ciascuno dei tre modelli, con i loro vantaggi, fattibilità e limiti.

4.1. Equilibrio delle potenze

Il primo modello, equilibrio delle potenze, delinea una doppia realtà, in qualche modo contraddittoria.

Alla sua base è il processo di «rinazionalizzazione» di alcune opzioni oggi trattate in strutture multilaterali e/o integrate, in particolare quelle militari. Per quel che riguarda le politiche economico-commerciali invece sopravvivrà la Comunità, ma il suo «approfondimento» incontrerà ostacoli in conseguenza della mancata estensione dell'integrazione alla sfera della politica estera e della sicurezza e dell'ingresso in tempi ravvicinati di nuovi paesi, in particolare di quelli attualmente neutrali.

Il sistema europeo si baserà quindi sul prevalere di una serie di «assi politici preferenziali» di carattere bilaterale o multi-bilaterale. Questi assi dovranno fare i conti, per quanto detto in premessa, con la persistente presenza in Europa degli Usa e dell'Unione Sovietica, che tenderanno anch'essi a stabilire alleanze ed assi preferenziali. (Ci riferiremo qui all'Unione Sovietica, ben sapendo che ad essa potrà sostituirsi uno «stato successore», come la nuova Russia).

Per controbilanciare la grande Germania, Parigi può stabilire un'alleanza con Mosca. Washington ha due opzioni: stabilire un asse prefe-

renziale «centrale» con la Germania sugli schemi collaudati della Nato, oppure costituire delle alleanze «europерiferiche» (o marittime) con Gran Bretagna e Francia (dunque anche con l'Urss, riproducendo lo schieramento anti-nazista) o con Gran Bretagna, Spagna, Italia, eccetera. La Germania cercherà alleati fra i paesi vicini, economicamente legati, e lontani, come il Giappone.

In alternativa si può ipotizzare un asse Berlino-Mosca, forte della complementarità fra potenza solo economica e potenza solo militare. Ad esso corrisponderebbe un rafforzamento del legame tradizionale fra Washington, Parigi e Londra, con Madrid e forse Roma in appendice. Il Giappone avrebbe l'opzione di riunirsi all'uno o all'altro schieramento.

Non viene qui contemplata una terza ipotesi, quella dell'asse preferenziale fra Francia e Germania, perché è probabile che ad esso corrisponderebbe un rafforzamento della Comunità, così da ricadere più in uno dei due altri modelli qui considerati, Fortezza Europa ed Europa Attore.

Il risultato di un simile processo, nei fatti, è che l'Europa finirebbe per compiere una scelta di forte disponibilità agli interessi altrui, e di scarsa coesione interna («Europa continente aperto»), partecipando in modo relativamente passivo alle evoluzioni del sistema internazionale e fidando sul permanere del quadro di sicurezza comunque garantito dalla sua alleanza con gli americani.

Questo modello corrisponde alla molteplicità degli interessi nazionali europei, difficilmente componibili tra loro, e alla scarsa disponibilità mostrata in genere da una maggioranza dei paesi europei occidentali ad assumersi in proprio spese e responsabilità relative alla sicurezza internazionale. È possibile sostenere che l'attuale situazione di relativa «irresponsabilità» dell'Europa corrisponde sufficientemente ai suoi reali interessi economici, politici e di sicurezza, mentre qualsiasi altra scelta più impegnativa comporterebbe spese ingenti e probabilmente anche il rischio di una diminuzione del quadro di stabilità e di sicurezza (almeno nel breve termine).

In positivo, si può osservare come questo modello renda particolarmente facile il dialogo con l'Europa dell'Est, ed ogni tipo di disegno «paneuropeo» (dalla «casa comune» al rafforzamento della Cse, fino all'allargamento ad Est della CE) in tempi relativamente rapidi.

D'altro canto dobbiamo anche notare che molte delle condizioni chiave su cui poggia il processo di distensione e di disarmo in Europa sono mutate o sono scomparse nel giro di pochi mesi. Non esiste più un rapporto simmetrico tra le due alleanze; la stabilità del blocco orientale è compromessa; il ritiro dell'Urss dall'Europa orientale sarà molto più rapido e completo di quanto si potesse prevedere appena qualche mese

fa, la divisione della Germania e la «cortina di ferro» non esistono più e l'Unione Sovietica sta vivendo un difficile periodo di assestamento interno.

In una tale situazione è difficile immaginare accordi multilaterali o trattati Est-Ovest che siano qualcosa di più di utili cinture di sicurezza, necessarie per accompagnare il mutamento e ridurre i rischi, ma incapaci di condizionarne seriamente la direzione.

Ciò fa anche dubitare della tenuta di strumenti quali accordi, assi o alleanze bilaterali, concepiti secondo logiche ed esigenze almeno in parte superate. Pensare ad esempio di basare la futura sicurezza europea su un sistema multilaterale di garanzie reciproche (che evolva dalla Cscce), sembra scontare una premessa tutt'altro che certa, e cioè la rapida e definitiva stabilizzazione del nuovo quadro europeo ed Est-Ovest.

D'altro canto, la mancanza di una tale stabilizzazione potrebbe comportare, in questo modello, una evoluzione nazionalistica accentuata anche in campo militare (secondo la già citata linea della «rinazionalizzazione» degli interessi di difesa), che potrebbe giungere sino ad una ripresa della proliferazione nucleare in Europa (bomba tedesca, bomba italiana, eccetera) magari anche con la giustificazione di dover «rispondere» a minacce provenienti dal Terzo Mondo qualitativamente superiori a quelle attuali.

Ogni sistema di garanzie multilaterali è tanto più credibile quanto più sono stabili i paesi che lo compongono e i rapporti reciproci di forza tra le parti. In Europa, un tale sistema dovrebbe invece gestire i rapporti tra due superpotenze nucleari, di cui una oltreoceano e una in piena crisi interna, altre due potenze nucleari in relativo declino, una superpotenza economica in pieno rifiorire e con un grave problema di ridefinizione del suo *status* internazionale e una miriade di altre potenze con diversi problemi e percezioni interne e internazionali. Pensare che tale sistema non si frammenterà in una serie di sotto-alleanze e di fragili sistemi di contro-assicurazione sembra ottimistico.

La frammentazione sarebbe con ogni probabilità anche facilitata dall'occorrenza di crisi «fuori area», che dietro ipotesi ripescate di soluzioni garantite dai «paesi principali», in realtà vedrebbero probabilmente crescere le rivalità fra gli «assi preferenziali».

Considerazioni analoghe possono essere fatte per quel che riguarda il tipo di integrazione tra questo modello europeo ed il sistema economico internazionale: se da un lato un tipo di Europa relativamente «aperta» potrebbe essere perfettamente compatibile con un sistema economico «non discriminatorio», d'altro lato la necessità di alimentare i fattori nazionali di potenza comporta molto probabilmente anche una tendenza verso misure di tipo protezionistico. Vi sarebbe quindi una forte tensio-

ne latente tra le esigenze dei singoli attori nazionali e quelle dei reali «protettori» di tale sistema, che potrebbero tentare di imporre all'Europa pratiche non discriminatorie, recepite come dannose o controproducenti.

D'altro canto, le importanti «domande» di aiuto economico e di stabilità sociale e politica che provengono da Est possono difficilmente essere soddisfatte sulla base di rapporti bilaterali: sia perché essi non mobilitano una quantità sufficiente di risorse, sia perché potrebbero suscitare gelosie, sospetti, «controassicurazioni», eccetera. Si pone quindi comunque il problema di un rafforzamento delle strutture multilaterali di aiuto (vedi Banca per l'Est europeo).

Inoltre è lecito chiedersi quanto quest'Europa «aperta» potrebbe consentirsi di essere disponibile ai problemi del Mediterraneo, e in generale del Sud del mondo, da dove provengono non minori «domande» di aiuto economico e una forte pressione demografica.

I limiti principali di questo scenario sono quindi nella contraddizione fra equilibrio di potenza e capacità di gestione e nella sua dipendenza da fattori esogeni. Esso infatti dipende in pratica tanto dai comportamenti europei quanto dai comportamenti e dalle scelte delle superpotenze e (in minore misura) da ciò che avviene nel resto del mondo. L'Europa non profitta, cioè, del suo nuovo *status* più autonomo.

4.2. *Fortezza Europa*

Si tratta di una scelta che combina la difesa del Mercato interno europeo con una crescente difesa autonoma della sicurezza europea. In altre parole «Fortezza Europa» rappresenta una risposta di tipo sostanzialmente difensivo e chiuso ai mutamenti del quadro internazionale, e dà per scontata una crescente sfiducia nelle capacità di tenuta a lungo termine della Alleanza atlantica (nella sfera della sicurezza) e degli strumenti globali di governo della macro-economia (commercio, moneta, eccetera). In tale situazione l'Europa ha una reazione prevalentemente protezionistica, cui si adeguano le strutture politiche e della sicurezza.

Si potrebbe ipotizzare che questo scenario si sviluppi da un rafforzamento dell'asse franco-tedesco e delle istituzioni comunitarie, in campo economico, politico e militare. Tuttavia è difficile pensare che un tale modello, sostanzialmente contraddittorio rispetto al modello liberista e agli interessi commerciali di lungo termine dell'economia e della società europea, possa affermarsi per scelta autonoma dell'Europa, e in particolare della Germania. È però possibile immaginare che esso si delinei

nelle sue strutture portanti come risposta a stimoli in tal senso provenienti dall'esterno.

Così, ad esempio, una crisi del Gatt e lo scatenarsi di una guerra commerciale o un incancrenirsi del dibattito sul *burden-sharing*, o di quello sulle nuove forme che dovrebbe assumere la dissuasione nucleare alleata, potrebbero preparare il terreno per una simile scelta. Essa quindi potrebbe venire accelerata e persino consigliata da una crescente situazione di caos e di frammentazione (e magari di guerra civile) ad Est, rispetto alla quale gli attuali dispositivi Nato non forniscono alcun utile strumento di intervento e potrebbero domani non offrire neanche soddisfacenti garanzie.

Un'altra motivazione potrebbe risiedere nella necessità per l'Europa, in un ambiente economico internazionale fortemente conflittuale, di aggregare selettivamente l'aiuto allo sviluppo del Terzo Mondo, da cui ci sarà da attendersi una forte pressione migratoria. Quest'ultima si comporrà con quella proveniente dall'Est e imporrà adeguate misure protettive, presumibilmente molto severe e politicamente controverse.

Il vantaggio maggiore di questo modello consiste appunto nella possibilità di organizzare meglio, in modo più coerente e sostanziale, una «risposta europea» alle domande confuse ed urgenti che provengono da Sud e soprattutto da Est, senza peraltro incorrere nei rischi di debolezza e frammentazione impliciti nel modello precedente.

Una «Fortezza Europa» potrebbe utilmente servire da base per la costruzione di un equilibrio multipolare coerente, in cui l'oligopolio esistente in campo economico verrebbe affiancato da un analogo oligopolio nel campo della sicurezza. Se affiancata dal rafforzamento di organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite (nel cui Consiglio di sicurezza la CE avrebbe il suo seggio), e magari anche da opportune forme di alleanza con gli Usa e/o con l'Urss (o con il suo «stato successore»), questo modello avrebbe anche il non piccolo vantaggio di combattere pericolose forme di proliferazione nucleare e la creazione di nuove instabilità nazionalistiche.

Ma potrebbe invece generare problemi di equilibrio di potenza a livello continentale, spingendo le due superpotenze a rispolverare ipotesi di duopolio e di contenimento della Fortezza Europa. Quest'ultima si troverebbe spinta a considerare necessaria una propria capacità nucleare «terzaforzista», onde l'equilibrio multipolare risulterebbe poco stabile. Tentazioni analoghe, inoltre, ne risulterebbero stimulate nell'emisfero sud del mondo.

La partecipazione della «Fortezza Europa» al sistema economico internazionale avrebbe molte caratteristiche «discriminatorie», con la tendenza a creare vere e proprie «sfere di influenza economica»: in

questo senso esso può essere considerato come un modello conflittuale. Tuttavia, anche in questo caso, esso potrebbe accompagnarsi a politiche che avrebbero conseguenze meno dirompenti di quelle del precedente modello e che, di fatto, permetterebbero una gestione equilibrata del sistema globale. Tutto dipende da come viene risolta la tensione tra una maggiore chiusura da un lato, e la effettiva maggiore capacità di mobilitare risorse e di intervenire efficacemente dall'altro.

Il limite maggiore di questo modello è nella difficoltà di costruire un sistema europeo sufficientemente potente e coerente, in tempi brevi e sotto l'influsso di una serie disparata di pressioni che probabilmente tenderanno piuttosto a dividere i vari paesi europei tra loro. Questo vale in particolare per i paesi periferici dell'Europa, che sarebbero tentati da alleanze alternative esterne. In una situazione confusa e chiaramente instabile, la costruzione della Fortezza Europa dovrebbe probabilmente superare la reazione difensiva che i singoli paesi europei avrebbero ognuno per sé, in chiave nazionale, spinti dalla diversità della loro vulnerabilità relativa in campo internazionale.

In pratica, la Fortezza Europa dovrebbe acquisire molto rapidamente tutti i suoi attributi di potenza: se non lo facesse, essa finirebbe col trovarsi «scoperta» nei confronti delle aspettative e degli stessi timori che verrebbero naturalmente alimentati dalla sua creazione. Il rischio è quindi che un tale modello finisca per creare sommovimenti (e pericoli) che non sarebbe poi in grado di controllare né tanto meno di gestire, almeno per un lungo periodo iniziale. Una sorta di «apprendista stregone».

Il risultato potrebbe quindi essere sin troppo inferiore sia alle aspettative che ai timori che un simile modello susciterebbe.

4.3. Europa Attore

Si tratta di una scelta in cui si combinano elementi di maggiore integrazione con la elaborazione di una politica internazionale multilaterale propositiva, una sorta di «grande strategia» europea, volta ad accrescere il governo della situazione globale, e quindi anche chiaramente «non discriminatoria». In questo modello vi sono alcuni elementi della Fortezza Europa, depurati tuttavia dai loro aspetti più conflittuali e discriminatori. Quella era una scelta di tipo difensivo, questa è di tipo «attivo».

Europa Attore punta su una crescita progressiva ed ordinata dell'integrazione europea in vari campi, sino alla elaborazione di alcune linee strategiche comuni e alla individuazione di strumenti e politiche che

possano perseguirle. Tale scenario è compatibile con alcune delle pressioni e delle esigenze cui rispondono i precedenti scenari. Pur non pretendendo di sostituire l'attuale quadro di sicurezza con un nuovo quadro di sicurezza (come nel caso di Fortezza Europa), diversamente dal modello dell'Equilibrio delle potenze, esso non si adatta ad un ruolo unicamente passivo, e tende ad accrescere progressivamente la presenza europea nel quadro di una maggiore articolazione dell'attuale «oligopolio» globale.

Il suo problema maggiore è quello dei tempi e, anche per esso, di interazioni con le mosse degli altri attori internazionali. Il processo di coordinamento e integrazione europea infatti si è dimostrato lento e difficoltoso. La natura gerarchica e oligopolista del sistema internazionale invece premia la rapidità delle decisioni e la capacità di metterle efficacemente in essere.

Esso suggerisce il ricorso alla soluzione più semplice ed evolutiva dei problemi internazionali cui l'Europa si trova di fronte, e cioè alla accelerazione e all'approfondimento della integrazione europea occidentale, come già più volte detto da vari governi e vertici europei, nonché dalla stessa Alleanza atlantica, al Vertice di Londra: tuttavia il problema è quello di un accordo sui tempi e sui modi che renda ciò effettivamente possibile. Si tratta di accordare tra loro quattro processi diversi:

- il processo di integrazione europea occidentale;
- il processo di trasformazione evolutiva della Nato, che mantenga gli effetti positivi della presenza Usa in Europa;
- il processo di costruzione di un sistema multilaterale di sicurezza europea, che vincoli le spinte destabilizzanti a Est;
- la proliferazione dei conflitti nel Sud del mondo.

La vastità e la complessità dei problemi di gestione globali richiedono una forte capacità di *linkage* dei vari ambiti politici, economici e militari: richiedono in sintesi la capacità di elaborare e condurre una «grande strategia» europea, e quindi anche una effettiva capacità di governo (come elemento di coordinamento e di sintesi dei diversi ambiti d'azione) e una forte legittimità politica complessiva del sistema. Ciò significa che una Europa Attore deve essere in grado di affrontare problemi complessi quali la gestione delle crisi fuori area, la politica monetaria, la politica delle risorse, eccetera. Un nucleo di governo può anche essere parziale e «squilibrato» (nel senso che può avere molte competenze in un settore e poche in un altro), ma deve comunque avere una capacità complessiva di indirizzo strategico.

Al contrario, l'integrazione europea ha sinora sviluppato una molteplicità di istituzioni e di competenze cui manca proprio questa funzione centrale di indirizzo strategico complessivo. Il problema sembra dunque

quello di ricondurre a una unità istituzionale e di coordinamento politico l'insieme di queste politiche, e il grande numero di istituzioni direttamente o indirettamente interessate alla politica europea.

La realtà è che tutti fanno un pò tutto, e gli stessi ministri e gli stessi funzionari (o le stesse industrie) partecipano ai fori istituzionali più diversi, ponendo alla fin fine gli stessi problemi, senza mai trovare il luogo della decisione. Manca il «vertice decisionale» del processo, mentre si è allargato a dismisura il suo livello mediano di concertazione e consultazione.

I tentativi fatti di sviluppare un tale vertice hanno soprattutto elevato il livello decisionale. Questa è stata l'esperienza della CE con la istituzionalizzazione del Consiglio europeo dei capi di stato e di governo (e la stessa cosa è accaduta a livello macro-economico e di governo globale con la regolare ripetizione dei Vertici a sette). Ma i Vertici non possono sostituirsi *in toto* a un meccanismo più permanente e articolato di presa delle decisioni.

Tale meccanismo esiste in embrione nella CE (Commissione e Consiglio dei Ministri, con l'assistenza del Comitato dei rappresentanti permanenti e del Segretariato della Cpe), anche se non sempre funziona come dovrebbe e tende a delegare troppe decisioni al massimo livello del Consiglio europeo. Esso esiste in qualche modo nella Alleanza atlantica, specialmente a livello militare, grazie alla esistenza dei Comandi integrati e al peso determinante della presenza americana, ma anche qui non sembra funzionare pienamente né nel Segretariato né nei molteplici comitati esistenti a livello atlantico ed europeo. Non esiste o non è efficace negli altri organismi.

Peraltro, nella misura in cui esiste, esso, con l'eccezione della Commissione della CE (che è una struttura multilaterale con caratteristiche sopranazionali), fa perno su alcune strutture decisionali di livello ministeriale dei singoli stati nazionali. In particolare fa perno sui Direttori degli affari politici dei ministeri degli Esteri, sugli Stati maggiori della difesa e, in qualche caso, sui Direttori nazionali degli armamenti. Ciò ripercuote a livello internazionale problemi esistenti a livello nazionale e in pratica confonde questo modello con quello dell'equilibrio delle potenze e della «rinazionalizzazione» della politica europea.

Così, ad esempio, è noto come in genere, a livello nazionale, gli Stati maggiori della difesa non hanno un controllo pieno (o addirittura non hanno alcun vero controllo) sugli Stati maggiori delle singole Forze Armate, e gli stessi Direttori nazionali degli armamenti devono fare i conti con il potere determinante degli Stati maggiori dei singoli servizi. Allo stesso modo i Direttori degli affari politici dei ministeri degli Esteri debbono fare i conti con un processo decisionale interno che non li mette

certo al di sopra dei loro pari grado degli altri ministeri. Questo problema è in qualche modo affrontato solo nel caso della CE, grazie al fatto che il Comitato dei rappresentanti permanenti ha una dimensione interministeriale, e che sistemi di coordinamento interministeriale, o veri e propri ministri delegati per il coordinamento delle politiche comunitarie, esistono un pò in tutti i maggiori paesi europei. Ma crea problemi anche in quell'ambito.

Il vantaggio dei meccanismi dei Vertici risiede in buona parte nella maggiore autorità interna che i capi dell'esecutivo hanno sul complesso della attività di governo. La creazione di «rappresentanti personali» dei capi dell'esecutivo (nel caso dei Vertici a sette, vengono chiamati *sherpa*, o portatori), che si servono della rete già prestabilita di comunicazioni tra ministeri degli Esteri, ha in qualche modo rafforzato questa struttura, ma ne ha anche accentuato il «verticismo», e quindi la tendenza a non decidere su questioni di dettaglio, per concentrarsi piuttosto sui «grandi temi» politici.

Il successo o l'insuccesso del modello di Europa Attore sembra quindi risiedere, oltre che nella volontà politica generale dei singoli governi, nella effettiva capacità di sviluppare un meccanismo decisionale, che sia effettivamente europeo.

Sottolineiamo soprattutto i limiti di una cooperazione che resti unicamente intergovernativa. La esistenza di diversi interessi e percezioni nazionali è un fatto scontato, che tuttavia può divenire paralizzante, e può profittare della esistenza di molte strade alternative di consultazione per paralizzare o sfumare ogni decisione. La concorrenza tra le istituzioni internazionali va nella stessa direzione.

La soluzione a questo problema è duplice. Da un lato si tratta di unificare gli ambiti istituzionali, e dall'altro si tratta di sviluppare e potenziare le competenze sovranazionali di un organo di decisione europeo che parli in nome degli interessi comuni. Questo è lo schema della CE, ed è anche quello che ha registrato maggiori successi. Tuttavia è anche lo schema che incontra maggiori resistenze. Il problema non è quello di negarlo o di superarlo, ma di avvicinarsi ad esso con una strategia che raccolga il massimo di possibilità di successo.

Questo modello è reso più complesso e in qualche modo anche accelerato dal crollo del sistema politico e di sicurezza del Patto di Varsavia, che accresce la «domanda» di iniziativa da parte di una Europa Attore - anche se tale crollo contribuisce ad aumentare la sicurezza immediata dell'Europa occidentale. È qui che si pone il problema tedesco.

In questo scenario il tentativo è quello di rafforzare i legami europei della Germania federale, un pò come nel caso della Fortezza Europa,

senza però ostacolarne la proiezione economica anche al di fuori della Comunità.

Pur non offrendo in tempi brevi la soluzione dell'adesione che offre (in parte illusoriamente) l'Equilibrio di potenza, anche la ipotesi Europa Attore, comunque, è in grado di contribuire attivamente a incanalare e guidare il processo di trasformazione in atto ad Est, favorendo una fuoruscita di questi paesi dalla loro attuale crisi economica senza rinunciare ad un accresciuto pluralismo politico, e nello stesso tempo garantendo, nei confronti dell'Urss, una efficace limitazione delle spinte unilaterali e destabilizzanti. Ha tuttavia un bisogno maggiore di cooperazione e tranquillità internazionale.

In sintesi questo scenario dovrebbe essere non solo compatibile, ma in sinergia con la permanenza degli Stati Uniti in Europa e con lo sviluppo dei rapporti con l'Est europeo in un quadro di sicurezza parzialmente istituzionalizzato; e questo più degli altri due. Si può dire che esso contempla un'«architettura europea» costituita da tre ellissi l'una interna e condizionante l'altra (preferiamo la forma dell'ellisse a quella del cerchio, perché i centri sono sempre più di uno): la prima è costituita dall'integrazione europea occidentale (CE e, per ora, Ueo); la seconda dal sistema atlantico (Nato e in certa qual misura G-7); la terza dal processo Csce.

Rispetto a questi tre costituenti essenziali, le altre entità subregionali come l'Efta e la Pentagonale hanno funzione «interstiziale» e, come ebbe a dire della seconda l'on. De Michelis, «biodegradabile». Ciò non vuol dire che esse non siano utili o importanti; anzi esse sarebbero funzionali a questo modello, mentre avrebbero buone probabilità di essere stritolate in quello dell'Europa Fortezza o di essere inutili in quello dell'Equilibrio delle potenze. In questa prospettiva sarebbe auspicabile che una qualche forma di integrazione economica subregionale fosse costituita fra Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria secondo l'idea lanciata da Havel e purtroppo archiviata per effetto delle molte reazioni negative e pregiudiziali, ma non motivate.

La definizione di una nuova forma di accordo di associazione da parte della Comunità, più significativo di quello attuale, di natura tale da non escludere e neppure implicare automaticamente l'adesione e anche atto a incoraggiare queste integrazioni parziali, costituisce un imperativo per le istituzioni di Bruxelles e per gli stati membri. Esso dovrebbe essere concepito in modo da servire anche lo scopo di legare i paesi del Mediterraneo, il che costituisce una precisa responsabilità per i paesi a ciò particolarmente interessati, fra cui il nostro.

Le debolezze di questo scenario sono abbastanza facili da individuare: complessità delle riforme istituzionali da compiere, difficoltà a far

concordare i tempi dell'«approfondimento» con quelli imposti dalla crisi dell'Est e del Sud e dalle domande di «allargamento», e soprattutto la grande difficoltà di far coincidere per un tempo sufficiente le volontà politiche dei maggiori paesi europei.

La decisione di applicare con maggiore continuità e coerenza il principio spinelliano della «sussidiarietà», unita alla prospettiva di accrescere la centralità della CE tra le altre istituzioni europee (sino ad assorbirne le funzioni principali: vedi proposta italiana su Ueo), potrebbero evidentemente accrescere le *chances* di questo modello.

Esso tuttavia rimarrà sempre un modello sottoposto a forti tensioni interne e a pressioni esterne volte a trasmutarlo o in semplice Equilibrio delle potenze o in una più complessa Fortezza Europa: mentre infatti i due precedenti modelli hanno ambedue un chiaro centro decisionale (quello nazionale e quello comunitario rispettivamente), questo modello è l'unico che ha un sistema decisionale complesso, diffuso e a diversi livelli.

5. L'Italia

L'Italia del dopoguerra ha potuto godere di alcuni importanti vantaggi di posizione che spiegano, almeno in parte, i suoi punti di forza e di debolezza.

Innanzitutto l'Italia non era stata divisa in due, come la Germania, né era stata occupata in condominio dalle potenze vincitrici e poi resa neutrale, come l'Austria. Era uscita subito dall'isolamento politico della dittatura e del fascismo, che invece continuarono ancora per decenni in Spagna e in Portogallo, e non conobbe gli orrori della guerra civile che insanguinò la Grecia.

In secondo luogo essa non ha avuto un impero coloniale da difendere e di cui disfarsi sanguinosamente: non ha quindi conosciuto l'agonia francese o britannica, né quella olandese, portoghese o spagnola degli anni del dopoguerra.

In terzo luogo essa ha perso rapidamente ogni contatto territoriale con il Patto di Varsavia. L'uscita della Jugoslavia e dell'Albania dal Patto di Varsavia e la partenza delle truppe russe dall'Austria hanno regalato all'Italia, senza alcuno sforzo da parte sua, un prezioso cuscinetto strategico che le ha evitato la drammatica posizione geostrategica della Germania Federale, e persino i complessi problemi difensivi della Norvegia, della Grecia o della Turchia. D'altra parte, proprio l'estensione dell'Alleanza atlantica alla Grecia e alla Turchia (nel 1952) e il continuo, importante e reiterato impegno militare americano per la

sicurezza di Israele hanno anche garantito all'Italia, per circa quarant'anni, la stabile copertura strategica del Mediterraneo orientale e delle sue vie di comunicazione, e quindi l'allontanamento o quanto meno il contrasto «in avanti» delle potenziali minacce da Sud, Sud-Est.

L'evoluzione del quadro internazionale ha quindi fortemente aiutato l'Italia, alimentando una generale percezione di assenza, o quanto meno di lontananza, della minaccia. Tuttavia dopo la guerra essa è restata per alcuni anni un paese relativamente marginale sulla scena internazionale, escluso dalle Nazioni Unite e impegnato nella sua ricostruzione non solo economica, ma anche (e soprattutto) istituzionale.

Di conseguenza l'Italia ha anche dovuto percorrere un difficile cammino di reinserimento nel sistema politico internazionale ed europeo.

5.1. Politica estera e grandi scelte di campo

La politica estera italiana del dopoguerra ha saputo progressivamente annullare questa marginalizzazione iniziale e ha assicurato la piena integrazione del paese nel mondo occidentale e in Europa. Ciò è avvenuto innanzitutto grazie ad alcune grandi scelte di campo, solo marginalmente giustificate dalla collocazione internazionale e di sicurezza del paese, ma che finirono per condizionarne profondamente sia il quadro interno (politico ed economico) che il quadro internazionale. Sono scelte che sono già state ampiamente dibattute e descritte (tra l'altro anche in due precedenti convegni dell'Istituto Affari Internazionali sulla politica estera italiana nel 1966 e nel 1976) per cui non ci soffermiamo in questa sede.

Vogliamo solo notare qui che tali scelte, da quelle «grandi» della fondazione della prima Comunità europea e dell'adesione alla Alleanza atlantica sino a quelle più «piccole», ma conseguenti alle «grandi», sull'adesione allo Sme e sulla installazione degli euromissili, hanno avuto anche un enorme valore normativo all'interno del paese.

Esse hanno effettivamente delimitato i confini tra «maggioranza» e «opposizione» sulla base di decisioni politiche di primaria importanza, che non riguardavano il quadro costituzionale del paese (su cui, al contrario, si era realizzata l'unità antifascista dei partiti del cosiddetto «arco costituzionale»). In tal modo l'Italia si confermava come paese occidentale senza per questo dividersi in una guerra civile o di regime.

In Europa l'Italia ha una posizione geostrategica «eccentrica», di frontiera con il Mediterraneo, che poteva servire di giustificazione per scelte caratterizzate in modo diverso: non necessariamente anti-occidentali, ma poco allineate con quelle europee e comunque tali da

alimentare una diversa politica di presenza nazionale del paese in quest'area.

Questa seconda politica avrebbe potuto conciliarsi con l'appartenenza alla Alleanza atlantica e alla Nato, accentuando i legami bilaterali italiani con gli Usa e diminuendo l'importanza dei legami con gli altri maggiori paesi europei. Per l'Italia fu una scelta reale, che venne esemplificata dal dibattito interno con la individuazione della «opzione europea» contrapposta alla «opzione mediterranea».

Molte forze giocavano in tale seconda direzione. I sentimenti pacifisti di larga parte del paese. La reazione nazionalistica contro alcune clausole del Trattato di pace. I rapporti difficili, almeno in un primo periodo, con le due maggiori potenze europee uscite vincitrici dalla guerra (Francia e Gran Bretagna). Forti spinte protezionistiche esistenti nel comparto industriale privato. Una certa politica «nazionale» condotta da settori dell'industria pubblica. La volontà di stabilire rapporti più stretti con l'Urss, sia per ragioni commerciali che per ragioni di politica interna. E così via.

La decisione politica della maggioranza di governo fu invece nettamente contraria a questa scelta, mostrando così l'esistenza di una vera e propria «grande strategia» internazionale dell'Italia che puntava ad un aggancio e ad una integrazione quanto più completa possibile e quanto più rapida possibile del paese in Europa, oltre che in Occidente. La scelta (a volte accusata di volontarismo) di aderire dapprima alla Ceca e quindi alla Ced e al Mercato comune europeo segnò il nuovo principale spartiacque della politica italiana e assicurò le fondamenta delle sue scelte economiche successive.

Tuttavia, mentre inizialmente la scelta europea venne percepita dalle opposizioni come una scelta del tutto analoga e congruente con quella atlantica (una specie di suo corollario), nella realtà essa si è poi rivelata di importanza cruciale per assicurare la riconquista di un consenso interno più generale che abbracciasse la politica estera oltre alla politica interna.

Un tale processo si è completato nel 1976 (pochi mesi dopo, sia detto per inciso, il convegno dello Iai sulla politica estera italiana, già ricordato), quando il Parlamento italiano ha approvato alla quasi totale unanimità due mozioni in cui anche l'opposizione si riconosceva nelle grandi scelte di campo compiute dalla maggioranza: ma la strada che permise di compiere questo cammino era stata tracciata dall'Europa. I socialisti all'inizio degli anni '60 e i comunisti all'inizio degli anni '70 cominciarono col diventare anch'essi «europeisti», e solo successivamente (e per i comunisti ancora con molte ambiguità) accettarono anche il quadro della sicurezza atlantica.

In pratica quindi, da circa vent'anni la scelta europea si è aggiunta in Italia alle scelte istituzionali compiute nel dopoguerra ed ha allargato il «patrimonio comune», il consenso condiviso dalla stragrande maggioranza del paese, ad almeno una delle grandi direttrici di politica internazionale. Il dibattito tra Europa e Mediterraneo si è concluso nettamente a favore dell'Europa.

Ciò è conforme alla crescita reale del paese (divenuto una delle sette maggiori potenze industrializzate) e al fatto che in questi anni sono cadute tutte le barriere che ancora lo potevano isolare dai grandi consessi internazionali e dal processo di integrazione europeo. Nessun paese ormai contesta più all'Italia il suo *status* internazionale. In futuro, qualsiasi nuova crisi di «isolamento» o di «discriminazione» dell'Italia, che ne metta in dubbio rango e funzioni, non verrà dall'esterno, ma potrà solo derivare da erronee scelte interne e da autonome decisioni dell'Italia stessa.

5.2. *Limiti italiani*

Sin dall'inizio, il maggior contributo italiano alla sicurezza collettiva dell'Occidente è stato in carattere con una posizione di relativa marginalità strategica del paese. L'Italia ha scelto di offrire alla Alleanza la sua fedeltà e solo in via secondaria e residuale, le sue armi.

L'Italia si è facilmente adattata ad un ruolo relativamente passivo, rinunciando a sviluppi nazionalistici, specie in campo nucleare (che peraltro non avevano mai riscosso un sufficiente consenso politico interno), aprendo il suo territorio a numerose installazioni militari alleate e concentrando il grosso dei suoi sforzi militari per la difesa del fronte aero-terrestre di Nord-Est.

Si è così potuto avere il caso di un importante paese europeo sostanzialmente privo di una autonoma politica di sicurezza e privo anche di specifiche paure in tale campo, che non fossero soddisfatte dalle scelte diplomatico-militari compiute con l'adesione alla Alleanza atlantica e alla Nato.

L'Italia invece ha finito con lo sviluppare molto più la sua dimensione economica, commerciale e diplomatica che la sua dimensione militare, con conseguenze di rilievo per il tipo di partecipazione e di ruolo dell'Italia in campo internazionale.

Questa situazione è mutata sostanzialmente solo alla fine degli anni '70, quando il paese ha cominciato a riconoscere la accresciuta importanza del suo stesso ruolo internazionale, non solo economico, ma anche politico e di sicurezza. Ciò è stato certo stimolato, almeno in parte,

dall'ingresso dell'Italia nella serie dei Vertici a sette tra le maggiori potenze industrializzate dell'Occidente, nonché dalla percezione che qualcosa cambiasse anche in Europa, attraverso una crescente affermazione della personalità politica internazionale della Comunità europea, all'interno della quale l'Italia ha un ruolo di tutto rispetto. Il 1974-75 è l'anno in cui gli americani cominciano a parlare seriamente dell'Europa come di un possibile partner, che realizzasse credibilmente la *equal partnership* indicata da John F. Kennedy.

A partire dal 1979 l'Italia comincia ad estendere verso l'esterno la sua politica di sicurezza militare (estensione di garanzie a Malta per la protezione della sua neutralità) e accetta gli «euromissili» sul suo territorio. Quell'anno si svolge anche l'ultimo vertice occidentale «a quattro», che vedeva ancora l'esclusione dell'Italia. Già nel 1978 peraltro il Parlamento aveva approvato la contestata decisione di far entrare immediatamente la Lira nel Sistema monetario europeo, concepito da Helmut Schmidt e Valéry Giscard d'Estaing, confermando così una scelta politica ed economica di crescente integrazione.

Nel campo europeo l'Italia ha coerentemente proseguito per quella strada difendendo sia l'approfondimento della Comunità che l'estensione delle sue competenze anche alla sicurezza. Nel campo militare la decisione italiana di inviare truppe a Beirut (1982) e squadre navali e aeree nel Golfo (1987 e 1990) segnano la fine di un periodo di autoimposta minorità politica.

Tuttavia, la lenta e difficile storia della maturazione dell'Italia verso il suo pieno *status* internazionale ha favorito una frammentazione della politica estera e di sicurezza nelle sue varie componenti (diplomazia, economica, militare), così da consentire più ampi margini di consenso interno e di manovra internazionale, e soprattutto per adattarsi alla frammentazione del sistema gestionale italiano, assicurato da dicasteri tra loro quasi del tutto indipendenti e coordinati da un Presidente del consiglio dei ministri, che è solo un *primus inter pares*.

Mentre dunque il dibattito politico si incentrava sulle «grandi scelte», queste diventavano solo raramente efficaci strategie operative. Fatte salve le «scelte di campo», dove si verificava la spaccatura tra maggioranza e opposizione, il regime politico italiano ha cercato di evitare grandi traumi ed ha preferito la ricerca di consensi tattici più limitati, che però rendevano più facile il mantenimento della funzionalità del sistema politico nel suo complesso.

Le frequenti crisi di governo, che hanno dato all'estero l'immagine dell'instabilità, non hanno quasi mai avuto influenza sulla politica estera (con poche eccezioni fra cui quella all'inizio degli anni '50, quando la questione di Trieste si inserì pericolosamente nel dibattito interno e poi

quella successiva all'episodio Achille Lauro/Sigonella).

Il fatto è che i mutamenti di governo si sono svolti in pratica all'interno di uno schieramento politico centrista che ha assunto le più varie denominazioni (monocolore, bicolore, quadripartito, centro-sinistra, pentapartito, eccetera), ma che ha mantenuto fermo il tradizionale orientamento europeo e atlantico.

Si può in sostanza dire che l'assenza di alternanza, indicata spesso come motivo dominante della sclerosi interna e del distacco fra cittadino e istituzioni, ha tuttavia favorito la continuità della politica estera. Essa si è sostituita alla formula anglosassone della *bipartisan foreign policy*, a cui peraltro l'Italia si è avvicinata con la citata mozione del '76. Tuttavia la sclerosi interna ha avuto poi effetti negativi sulla messa in pratica di molte scelte internazionali.

Questo paese, infatti, si è consentito il lusso di avere una «grande strategia», che ha avuto un indubbio successo, ma non ha apprestato che in minima parte la «logistica» necessaria ad un suo efficace svolgimento: è questa contraddizione che costituisce la maggiore debolezza dell'Italia e che potrebbe domani essere alla base di nuovi difficili problemi.

5.3. *Le scelte degli anni Novanta*

La «grande strategia» italiana continua e si conferma. Essa non è immediatamente visibile, perché solo raramente viene esplicitata in modo coerente, ma risulta evidente dall'insieme delle scelte che il paese continua a compiere in campo internazionale, a partire dall'inizio della sua «nuova» fase di auto-affermazione, il cui inizio può essere collocato nel dicembre 1978 (scelta di entrare nello Sme): gli ultimi Consigli europei, svoltisi a Roma nell'ottobre e nel dicembre 1990, hanno confermato che il governo italiano insiste sulla linea di sviluppo dell'Europa che aveva già tracciato al Consiglio europeo di Milano del 1985. Entrambi questi importanti passaggi della costruzione comunitaria, va osservato, hanno avuto luogo durante due successive presidenze di turno italiane, che hanno saputo efficacemente collegarsi con la necessaria *leadership* franco-tedesca.

La proposta di fondere nella Comunità europea le competenze di sicurezza del Trattato di Bruxelles revisionato (Unione europea occidentale) prosegue sulla linea che già fu della dichiarazione Colombo-Genscher (1983). E l'invio di navi ed aerei nel Golfo, assieme con la ferma decisione di ospitare in Italia la base degli aerei F-16 americani che dovrà presto lasciare la Spagna, sottolineano la continuità delle scelte militari del paese.

Nello stesso tempo tuttavia cambia il quadro internazionale, scompare la vecchia divisione Est-Ovest in Europa, e si fanno più acuti ed urgenti, proprio in vista di una maggiore integrazione europea, quelle carenze «logistiche» che costituiscono il maggior problema di coerenza della «grande strategia» del paese.

Aumenta l'autonomia e l'indipendenza di decisione dell'Italia, e questo comporta la possibilità di nuove scelte che potrebbero modificare o riorientare la sua stessa «grande strategia».

È anche cambiato profondamente il quadro politico interno. Per quanto infatti permanga la divisione tra maggioranza e opposizione, con la esclusione ormai più che quarantennale del partito comunista dal governo, non vi è più la identificazione precisa di un tempo tra scelte di politica interna e scelte di politica internazionale. D'altra parte non vi è neanche più la stessa base consensuale che venne ritrovata nel 1976: e questo non perché essa sia stata rimessa in discussione, ma perché nel frattempo è cambiato il quadro internazionale e sono quindi mutate le domande cui dare risposta.

Nel 1990 dunque l'Italia si trova di fronte alla prospettiva di un nuovo dibattito in cui si riconoscono solo alcuni degli elementi del precedente dibattito da cui uscì la «grande strategia» che abbiamo prima descritto.

Ancora una volta, ad esempio, si delinea un possibile scontro con forti tendenze protezioniste (di auto-esclusione dal sistema integrato dell'economia europea ed internazionale): tali tendenze non sono più alimentate dal comparto industriale privato (che è nettamente orientato a favore del mercato europeo e internazionale), ma trovano il loro sostentamento nel gravissimo deficit del bilancio dello stato, e quindi in un certo tipo di equilibrio redistributivo delle risorse nonché di organizzazione del consenso.

Nel campo della sicurezza si pone una difficile scelta tra una crescita della personalità militare, oltre che politica ed economica, italiana (in ambito europeo) e invece una progressiva riduzione dell'orizzonte difensivo al solo territorio nazionale, con la pratica auto-esclusione dai grandi giochi internazionali che si stanno nuovamente delineando (a partire dal Golfo).

Si tratta di un dibattito ancora molto confuso, in cui non sembrano esistere partiti precisi, e che è comunque condizionato dal fatto che il paese continua nel frattempo a seguire la strada tracciata dalla «grande strategia» elaborata negli scorsi decenni.

Alcuni si domandano se un tale dibattito sia in effetti necessario. Il semplice proseguimento della vecchia «grande strategia» infatti potrebbe anche fornire una risposta logica e coerente a interrogativi del tipo di quelli posti in precedenza, sempre nel senso di una maggiore integrazio-

ne del paese in Europa e della sua assunzione in prima persona di maggiori responsabilità.

Tuttavia viene al pettine con sempre maggiore urgenza la contraddizione «logistica» di questa grande strategia. Non è possibile divenire un credibile «produttore di sicurezza» sul piano internazionale se all'interno si perseguono scelte compatibili solo con un ruolo di «consumatore di sicurezza». E la stessa cosa è valida in campo economico. Un maggiore ruolo internazionale e maggiori responsabilità comportano anche la capacità di svolgere dei compiti, di affrontare dei costi. E la riforma di tali debolezze «logistiche» comporta scelte maggiori nel campo della politica interna.

Si realizza così un nuovo momento interattivo tra politica interna e politica estera, caratteristico di tutti i periodi di scelta e di grande dibattito.

Ma un tale dibattito deve avvenire nella chiarezza delle scelte effettivamente disponibili. I paragrafi seguenti intendono dunque sommariamente tracciare i primi elementi del nuovo quadro di riferimento internazionale, collegando l'analisi fatta nei precedenti capitoli con le opzioni italiane.

5.4. Italia e equilibrio delle potenze

Questo scenario comporta una difficile «ri-nazionalizzazione» della politica italiana, con il pratico abbandono della sua attuale «grande strategia», anche se potrebbero permanere alcuni elementi di essa.

Tale modello sarebbe, da una parte, coerente con le debolezze «logistiche» del sistema italiano, e potrebbe quindi evitare al paese i problemi derivanti da un nuovo grande dibattito politico interno, facilitando il perseguimento di larghi consensi parlamentari.

D'altra parte, la permanenza di fattori di debolezza strutturale (sia economici che militari) limiterebbe gravemente la capacità dell'Italia di presentarsi come un interlocutore di potenza analoga se non pari a quella delle altre potenze europee: nascerebbe insomma il rischio di un processo di progressiva autoesclusione, associato con spinte nazionaliste, tanto più quanto nazionalista diviene l'*environment*, che potrebbe rinverdire il vecchio dibattito tra Europa e Mediterraneo degli anni '50 e '60.

L'Italia, in un simile quadro, tracciato secondo le regole della «potenza», non è un membro riconosciuto di nessuno dei grandi «assi» europei, né di quello bilaterale franco-tedesco, né di quello nucleare franco-britannico; non è membro del club dei «grandi» europei (due per ragioni militari e politiche, uno per ragioni economiche) e quindi potreb-

be non essere neanche un membro riconosciuto e stabile di un eventuale «direttorio».

Essa è naturalmente un alleato prezioso. In tal senso essa può essere sollecitata dalla Francia (per il Mediterraneo occidentale) o dalla Germania (per l'Europa dell'Est - area pentagonale - e per il Mediterraneo in genere). Probabilmente però queste sollecitazioni, in uno scenario di Equilibrio delle potenze, sarebbero tra loro variamente concorrenziali e in contraddizione.

Ne potrebbe derivare una ripetizione del vecchio dramma italiano, e cioè della necessità di scegliere tra le potenze dell'Intesa e gli Imperi centrali, questa volta riproposta come scelta preferenziale pro-tedesca o pro-francese. La seconda è naturalmente molto più debole e insoddisfacente della prima.

Anche perché continuerebbero a giocare un ruolo chiave le due superpotenze. In un modello di Equilibrio delle potenze infatti resterebbe vivo l'interesse italiano a mantenere uno stretto legame con gli Usa, magari promuovendolo a «relazioni speciali», sostitutive in parte di quelle europee, che si sono indebolite.

Quale che sia la combinazione di assi ipotizzabile, è comunque evidente come l'Italia sarebbe portata a giocare un ruolo essenzialmente «mediterraneo», che sarebbe solo indirettamente collegato agli equilibri centrali europei. In tal modo tuttavia verrebbero a crescere i problemi specifici di consenso interno del paese. Inoltre crescerebbe la divisione tra Mediterraneo ed Europa, con conseguenze strategiche ed economiche certo importanti.

5.5. Italia e Europa Fortezza

Un simile modello raccoglierebbe probabilmente vasti consensi interni, da una parte almeno dello schieramento politico italiano, in particolare dal centro-destra.

Dal punto di vista italiano, infatti, una Fortezza Europa presenta notevoli vantaggi:

- consente di godere di un alto livello di sicurezza e di proiezione internazionale a costi relativamente bassi; per es., ne dovrebbe derivare in tempi brevi una partecipazione collettiva europea al Consiglio di Sicurezza dell'Onu, secondo un ripetuto auspicio italiano;
- comporta una conferma e un rafforzamento dell'Italia in Europa, secondo le scelte classiche compiute dalla classe politica italiana del dopoguerra;
- evita di porre dilemmi di difficile risoluzione come quello di dover

scegliere tra Francia e Germania o quello di dover gestire un faticoso e ineguale rapporto bilaterale con gli Usa o con l'Urss;

- consente di mantenere fisso un «parametro internazionale di comportamento» (specialmente in campo economico, ma anche nel campo della sicurezza) su cui forzare all'adeguamento le scelte politiche interne evitando così ogni «scivolamento» del modello italiano al di fuori del *mainstream* occidentale ed europeo;

- conferma nel modo più netto la fine della distinzione strategica tra Europa e Mediterraneo e fornisce una copertura europea a una politica di difesa dalle immigrazioni.

Di contro, questo modello comporta anche un adeguamento difficile ed in tempi brevi del sistema economico e di benessere e assistenza sociale italiani agli standard non tanto europei, quanto tedeschi, il tutto in un ambiente economico non solo competitivo, ma discriminatorio e conflittuale. Esso comporta anche l'abbandono di una linea politica internazionale di solidarietà passiva o comunque di impegno «ragionato» nei confronti delle grandi crisi internazionali, a cui si aggiungerebbe una certa subordinazione a logiche centro-europee della politica verso il Mediterraneo e verso i paesi in via sviluppo.

Se quindi, da un lato, vedrebbe il consenso di una parte delle forze politiche, dall'altro probabilmente susciterebbe anche forti contrasti e potrebbe scontrarsi con la necessità di uscire bruscamente dal modello politico «consensuale» per entrare in un nuovo modello «decisionale», dalle conseguenze interne poco prevedibili.

5.6. Italia e Europa Attore

Per l'Italia, questo modello presenta molti dei vantaggi del precedente, con una variante «positiva» e una variante «negativa».

La variante «positiva» è costituita dal fatto che una Europa Attore, così come la abbiamo concepita nei precedenti capitoli, comporta il mantenimento delle alleanze tradizionali e quindi anche delle grandi «scelte di campo» fatte dall'Italia. Europa Attore è un modello di tipo «evolutivo» che non prevede alcuna grande rottura del consenso internazionale, e quindi non suscita neanche un grande dibattito interno con i suoi possibili effetti divisivi.

Inoltre, proprio questa sua natura «evolutiva» richiede certo un continuo adattamento e adeguamento del sistema italiano alle norme del sistema internazionale (al «parametro di riferimento»), ma probabilmente consente tempi più lunghi e fa riferimento a parametri in qualche modo più «soft» di quelli del precedente modello.

La variante «negativa» consiste da un lato nella minore solidarietà e integrazione europea garantita da questo modello, e d'altro lato (specularmente) nella necessità di una maggiore propensione italiana ad assumersi autonomamente e volontariamente tutta una serie di impegni economici, politici e di sicurezza: nel modello Europa Attore infatti gli europei finiscono per giocare un ruolo internazionale di importanza paragonabile a quella che giocherebbero con il modello Fortezza Europa, senza però avere la «rete di sicurezza» di istituzioni stabili e forti.

Un'«architettura» europea fondata sulle tre ellissi, una dentro l'altra - Comunità europea, sistema atlantico-occidentale, struttura emergente dalla Csce -, risponde fundamentalmente alle esigenze e preferenze italiane, purché venga assicurata una differente intensità di partecipazione a ciascuna di esse.

In una tale situazione, si pone con maggiore urgenza il vecchio problema, che venne già individuato dall'Istituto Affari Internazionali sin dalla sua fondazione, e che fornì il tema per il suo primo grande convegno internazionale, e cioè la questione istituzionale di chi decide e soprattutto chi fa la politica estera e di sicurezza in Italia.

È una questione tutt'ora irrisolta, che vede il convivere di diversi centri e poteri gestionali, sia all'interno del governo e dell'amministrazione che nel paese, che è coerente con un certo modello di equilibrio politico e di consenso interno, ma che comporta una difficoltà crescente ad affrontare problemi e decisioni complesse.

Tutto ciò aveva una importanza relativa fino a che persisteva la possibilità di «delegare» ad altri la effettiva gestione della politica internazionale, e le grandi scelte di politica estera e di sicurezza erano quindi soprattutto e quasi solo «scelte di campo». Diviene invece un grave ostacolo nel momento in cui tale «delega» non è più così valida come nel passato, e le grandi scelte di politica estera e di sicurezza coinvolgono così direttamente e immediatamente quella che abbiamo chiamato la «logistica».

836. *Istituto Affari Internazionali. Lo Spettatore Internazionale*

1. Istituto Affari Internazionali, *L'Europa e la sfida dello spazio*
2. Istituto Affari Internazionali, *Le relazioni est-ovest negli anni '90*
3. Natalino Ronzitti (a cura di), *Europa e terrorismo internazionale. Analisi giuridica del fenomeno e Convenzioni internazionali*
4. Paolo Guerrieri, Pier Carlo Padoan (a cura di), *Regimi internazionali e politiche economiche nazionali. Il governo di un'economia mondiale tripolare*
5. Laura Guazzone (a cura di), *L'Europa degli anni novanta. Vol. I: La geopolitica del cambiamento*
6. Cesare Merlini (a cura di), *L'Europa degli anni novanta. Vol. II: Scenari per un futuro imprevisto*

835. *Collana dell'Istituto Affari Internazionali*

1. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno dodicesimo: 1983-1984*
2. Maurizio Cremasco (a cura di), *Lo strumento militare italiano. Problemi e prospettive*
3. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XIII: 1984-1985*
4. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XIV: 1985-1986*
5. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XV: 1986-1987*
6. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XVI: 1987-1988*
7. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XVII: 1988-1989*
8. Istituto affari internazionali, *L'Italia nella politica internazionale. Anno XVIII: 1989:-1990*

1127. *Ministero affari esteri — Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo*

2. M. D'Angelo, R. Walker, *Criteri per una cooperazione industriale con i paesi in via di sviluppo*
3. C. Vangi, *Cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Criteri pratici orientativi per l'applicazione delle norme della legge n. 38*
4. C. Barberis, *Guida alla valorizzazione agricola nei paesi in via di sviluppo*
5. U. Bilardo, G. Mureddu, P. Piga, *Geopolitica delle materie prime minerarie*
6. Itec, *Formazione dei quadri e cooperazione allo sviluppo*
7. A. Clementi, L. Ramirez, *Abitazione e periferia nei Pvs. Area mediterranea e America latina in una prospettiva comparata*
8. S. Marchisio, *Il finanziamento multilaterale. La terza via della cooperazione allo sviluppo*
9. C. Finocchietti, G. Finocchietti, P.G. Palla, A. Razzano, *La cooperazione universitaria per i paesi in via di sviluppo. Bilancio delle esperienze italiane*

1275. Quaderni di "Affari sociali internazionali"

1. Oreste Alfonsi, *Il regime giuridico del passaporto*
2. Angelo Maddaloni, *La diffusione della lingua italiana in Australia*
3. Sergio Neri, *Le Champ d'application du droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs*
4. Armando Sanguini, Leonardo Cuzzocrea, *Il regime delle pensioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti ed autonomi con riferimento alle disposizioni a favore dei lavoratori migranti*
5. Franco Ferrarotti (a cura di), *Forme evolutive dei valori nel quadro della mobilità odierna di grandi gruppi umani*
6. Nicola Cacace, *Professioni e mestieri del 2000. Rapporto sui cambiamenti sull'occupazione e sulla formazione in Europa*
7. Fondazione Brodolini, *Gli italiani fuori d'Italia. Gli emigrati italiani nei movimenti operai dei paesi d'adozione 1880-1940*, a cura di B. Bezza
8. Gianfranco Cresciani, *Australia, the Australians and the Italian Migration*
9. Enrico Lapenna, M. Paola Pietrosanti (a cura di), *L'uomo, la comunità, lo stato. La difesa dei diritti del cittadino in ambito europeo*
10. Franco Pittau, *Emigrazione italiana in Svizzera. Problemi del lavoro e della sicurezza sociale*
11. Luigi Caltagirone, *La colonia italiana di Mendoza*
12. Maurizio Pescarolo, *La circolazione internazionale delle notizie*
13. Herzel Gera Weizmann, *Emigranti alla conquista della foresta. Una colonizzazione promossa da italiani in Costa Rica: San Vito de Java*. Prefazione di U. Sansonetti
14. G. Marocco, *Sull'altra sponda del Plata. Gli Italiani in Uruguay*
15. Iscos, *Cooperazione, nuovi flussi migratori e tutela degli operatori* (a cura di Franco Pittau e Nino Sergi)
16. Mario Arpea, *Le origini dell'emigrazione abruzzese. La vicenda dell'altopiano delle Rocche*
17. Rocco Antonio Cangelosi, *Dal progetto del trattato Spinelli all'Atto unico europeo*
18. Gerardo Zampaglione, *Gli italiani in Illawarra*
19. Emile Temine, Teodosio Vertone (a cura di), *Gli italiani nella Francia del sud e in Corsica (1860-1980)*
20. Vincenza Lomonaco, *Nazioni Unite e soccorso umanitario internazionale*
21. Giovanni Kojanec, *La cittadinanza italiana nei suoi riflessi interni ed internazionali*
22. Lina Panella, *Diritti umani e procreazione artificiale*. Prefazione di Maria Rita Saulle
- 23.1. Ministero degli Affari Esteri. Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali, *Atti della seconda conferenza nazionale dell'emigrazione. Vol. I: Interventi e relazioni ufficiali. Documenti finali della plenaria e delle commissioni*
- 23.2. Ministero degli Affari Esteri. Direzione Generale dell'Emigrazione e degli

Affari Sociali, *Atti della seconda conferenza nazionale dell'emigrazione.*
Vol. II: Interventi in seduta plenaria

23.3. Ministero degli Affari Esteri. Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali, *Atti della seconda conferenza nazionale dell'emigrazione.*
Voll. III e IV: Lavori delle Commissioni

24. Raimondo Cagiano De Azevedo, *La società in transizione: italiani ed italo-canadesi negli anni Ottanta*

1360. *Collana di Scienza politica e Relazioni internazionali, diretta da Umberto Gori*

1. Samuel P. Huntington, *Ordinamento politico e mutamento sociale. Analisi dei fattori di crisi del sistema e delle soluzioni possibili*
2. Zbigniew K. Brzezinski, *Storia dell'Urss e delle democrazie popolari. L'evoluzione dei rapporti tra i paesi comunisti dal 1945 agli anni '60. Un'analisi critica*
3. Fulvio Attinà, *I conflitti internazionali. Analisi e misurazione*
4. E.S. Quade, W.I. Boucher (a cura di), *Analisi dei sistemi e processi decisionali*
5. Adriano Pappalardo, *Governi di coalizione in Europa (1945-1977)*
6. Giuseppe de Vergottini, *Una costituzione democratica per la Spagna*
7. J.E. Dougherty, R.L. Pfaltzgraff Jr., *Relazioni internazionali: teorie a confronto*
8. Umberto Gori, *Natura e orientamenti delle ricerche sulla pace*
9. Fulvio Attinà, *Diplomazia e politica estera*
10. Umberto Gori, Orio Onori (a cura di), *Tecniche di analisi per le decisioni politiche e economiche*
11. Leonardo Morlino, *Come cambiano i regimi politici: strumenti di analisi*
12. Fulvio Attinà, *La politica internazionale contemporanea (1945-1980)*
13. Marco Cesa, *L'equilibrio di potenza. Analisi storica e teorica del concetto*
14. Fulvio Attinà, *Politica internazionale contemporanea (1945-1987)*
15. Pietro Grilli di Cortona, *Le crisi politiche nei regimi comunisti. Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia da Stalin agli anni ottanta*
16. Progetto Forum Humanum, *Le paci possibili*. Prefazione di Umberto Colombo, introduzione di Umberto Gori
17. Forum per i problemi della pace e della guerra, *Il commercio delle armi. Per un controllo nei trasferimenti internazionali di armamenti*
18. Gabriele Patrizio, *Tempo e diplomazia. Un'analisi cronopolitica delle crisi internazionali*
19. Pietro Grilli di Cortona, *Rivoluzioni e burocrazie. Continuità e mutamento negli stati rivoluzionari*

1460. *Società e politica*

1. Sergio Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di Stato*
2. Mauro Fotia, *Partiti e movimento politico di massa*
3. Luigi Graziano (a cura di), *Clientelismo e mutamento politico*
4. Silvano Belligni (a cura di), *Il partito di massa. Teoria e pratica*
5. Mauro Fotia, *Ruoli di dominio e classe politica*
6. Franco Ferrarotti, *Colloquio con Lukàcs. La ricerca sociologica e il marxismo*
7. Gian Mario Bravo, *Ritorno a Marx. Partito del proletariato e teoria politica in Engels e Marx*
8. M. Bovero, F. Brunetti, A.E. Galeotti, S. Maffettone, T. Magri, A. Melucci, F. Papi, P. Pasquino, G.E. Rusconi, S. Veca, *Politica e filosofia*
9. F. Girotti, M. Guadagnini, C. Malandrino, A. Mastropaolo, G. Morgando, B. Soggia, *Rapporto sui consiglieri comunali in Piemonte*
10. Mariarosa Dalla Costa, *Famiglia, Welfare e Stato tra progressismo e New Deal*
11. Franco Riccio, Aldo Caruso, Salvo Vaccaro, *Il capitalismo regolato staturalmente. Antologia ragionata del dibattito internazionale contemporaneo sullo Stato*
12. Carlo Maria Santoro, *Lo stile dell'aquila. Studi di politica estera americana*
13. Alfio Mastropaolo, *Saggio sul professionismo politico*
14. Raffaele De Mucci, *La politica dei cittadini. Forme e strumenti di partecipazione politica nei sistemi urbani*
15. Giovanna Zincone, *Gruppi sociali e sistemi politici: il caso donne*
16. P. Trupia, *Logica e linguaggio della politica*
17. Fulvio Attinà, *Il Parlamento europeo e gli interessi comunitari*
18. Gilberto Tinacci Mannelli, Enrico Cheli, *L'immagine del potere. Comportamenti, atteggiamenti e strategie di immagine dei leader politici italiani*
19. Luigi Bonanate, *Né guerra né pace*
20. Carlo Maria Santoro, *La perla e l'ostrica. Alle fonti della politica globale degli Stati Uniti*
21. Marco De Andreis, Paolo Miggiano, *L'Italia e la corsa al riarmo: un contro-libro bianco della difesa*
22. Franco Riccio, *Genealogia dell'esperienza sociale*
23. Gabriele Calvi (a cura di), *Indagine sociale italiana. Rapporto 1986*
24. Fabio Magni, Salvo Vaccaro (a cura di), *Saggi di critica al complesso politico-militare*
25. Massimo Morisi, *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*
26. Carlo Jean, *La guerra. La guerra nel pensiero politico*
27. Alain Badiou, Silvain Lazarus, *La politica è pensabile?* (a cura di V. Romitelli, A. Russo)
28. G. Fofi, R. Monteleone, G. Pontara, M. Reberschak, G. Sofri, *Non vio-*

lenza e pacifismo

29. G. Caforio, P. Del Negro, *Ufficiali e società. Interpretazioni e modelli*
30. Carlo Maria Santoro, *Il sistema di guerra. Studi sul bipolarismo*
31. Gilberto Mannelli Tinacci, Enrico Cheli, *L'ora di punta dell'informazione. Selezione, valorizzazione e narrazione delle notizie del Tg1 delle 20*
32. Marco De Andreis, *Quale disarmo. Per una nuova politica della sicurezza*
33. Alisa Del Re (a cura di), *Stato e rapporti sociali di sesso*
34. Carlo Jean, *Studi strategici*
35. Enrica Collotti Pischel, *Dietro Tian An Men: la Cina dopo Mao*
36. Umberto Curi, *Lo scudo di Achille. Il Pci nella Grande Crisi*
37. Norberto Bobbio e al., *Sulla rivoluzione. Problemi e teoria politica*
38. Giovanni Berlinguer, *Storia e politica della salute*
39. Umberto Curi (a cura di), *I limiti della politica*
40. Giuseppe Gerbino, *Speranze e tensioni dopo Tian An Men. Un'immagine della Cina moderna*
41. Umberto Curi, Paolo Flores d'Arcais, *L'albero e la foresta. Il Partito democratico della sinistra nel sistema politico italiano*
42. Carlo Jean (a cura di), *Morte e riscoperta dello Stato-nazione*
43. Luigi Bonanate, *La politica internazionale di fronte al futuro*

1574. *Storia diplomatica, collana diretta da Enrico Serra*

1. Enrico Serra, *La diplomazia in Italia*
2. Roberto Gaja, *Introduzione alla politica estera dell'era nucleare*
3. Enrico Serra (a cura di), *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*
4. Giancarlo Giordano, *Carlo Sforza: la diplomazia 1896-1921*
5. Fabrizio Ghilardi, *L'Europa degli equilibri 1815-1890*
6. Enrico Decleva, *L'incerto alleato. Ricerche sugli orientamenti internazionali dell'Italia unita*
7. Enrico Serra, *Alberto Pisani Dossi diplomatico. Con scritti inediti di P.D.*
8. Enrico Serra (a cura di), *Professione diplomatico*
10. Silvio Fagiolo, *La Russia di Gorbaciov. Il nuovo corso della politica russa settanta anni dopo l'Ottobre*
11. Giuseppe Caprotti, *Alto Adige o Südtirol? La questione altoatesina o sudtirolese dal 1945 al 1948 e i suoi sviluppi: studio degli archivi diplomatici francesi*
12. Marco Lenci, *Eritrea e Yemen. Tensioni italo-turche nel Mar Rosso*. Presentazione di Enrico Serra
13. Enrico Serra, *L'Italia e le grandi alleanze nel tempo dell'imperialismo. Saggio di tecnica diplomatica*
14. Enrico Serra (a cura di), *Professione: diplomatico. Vol. 2°*

Stampa Tipomonza
Viale Monza, 126 - Milano

Thomas Mann, nell'introduzione della *Montagna incantata*, scrive che la storia del protagonista Hans Castorp «avviene prima del limitare di un certo abisso che ha interrotto la vita e la coscienza dell'umanità...», «prima della Grande Guerra, con l'inizio della quale ebbero principio tante cose che avevano appena finito di cominciare». Oggi possiamo dire che «con la fine della Guerra Fredda hanno avuto fine tante cose che avevano appena cominciato a finire».

Cosa è finito nel fatidico passato biennio 1989-90 che avesse appena cominciato a finire? Non la storia, come ha detto qualcuno incapace di immaginarsi un futuro imprevisto. Ma il comunismo europeo sì. E anche la divisione dell'Europa. Quale divisione? Quella in due parti che abbiamo avuto in eredità dalle guerre mondiali. E anche la divisione della Germania è finita. Stiamo ritornando al 1945. O al 1913, al «limitare dell'abisso»?

L'interrogativo di dove torniamo e di cosa è irreversibilmente mutato sottende la ricerca sul dove andiamo, sugli scenari dell'Europa futura, le cui conclusioni sono proposte in questo libro.

Tale ricerca è proceduta parallelamente in cinque campi: la sicurezza, la macroeconomia, la microeconomia, la cultura, le istituzioni. Per ognuno due studiosi, uno straniero e uno italiano, ci dicono dove potrebbe andare a parare quest'Europa mutata. Conclude l'opera uno scenario complessivo che l'Istituto Affari Internazionali propone per il futuro assetto degli stati europei e delle istituzioni che li legano, gettando lo sguardo sul prossimo decennio.

Il volume contiene scritti di Roberto Aliboni, Patrizio Bianchi, Carlo Boffito, Gianni Bonvicini, Daniele De Giovanni, Massimo Fichera, Pierre Hassner, Robert Hunter, Carlo Jean, Reimut Jochimsen, Cesare Merlini, John Pinder, Sergio Ristuccia, Stefano Silvestri, Niels Thygesen.

Cesare Merlini, presidente dello Iai, ha diretto il progetto di ricerca «Europa '90» di cui questo volume raccoglie la parte conclusiva. La prima parte è presentata, nella stessa collana, dal volume *L'Europa degli anni Novanta. La geopolitica del cambiamento*, a cura di Laura Guazzone.

ISBN 88-204-7161-2



L. 40.000, iva inclusa.

9 788820 471613