

IAI - Lo Spettatore Internazionale



a cura di Gianni Bonvicini
Paolo Cecchini, Pier Carlo Padoan
Natalino Ronzitti

ITALIA SENZA EUROPA?

Il costo della non partecipazione
alle politiche dell'Unione Europea

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 al crescente interesse in Italia per la politica estera e per i problemi internazionali. I principali temi trattati nella collana hanno per oggetto tanto la pace, il disarmo e la sicurezza, quanto l'integrazione europea, la cooperazione economica e lo sviluppo tecnologico.

Il Catalogo ipertestuale FrancoAngeli è consultabile in Internet e su CdRom

6.500 titoli, abstract e indici dettagliati, 20.000 autori, 50 riviste sono consultabili in modo ipertestuale su Internet: con gli aggiornamenti sulle ultime novità, la possibilità di effettuare ricerche per argomento, per autore, *full text* ...

Un *sito* agile, operativo, aggiornato a disposizione di tutti i lettori all'indirizzo **WWW.FRANCOANGELI.IT**

Il Catalogo (arricchito con i sommari di tutti i fascicoli delle riviste dal 1990 ad oggi) può anche essere richiesto in abbonamento in **versione CdRom** (per pc Ibm compatibile 486 o superiore, Microsoft Windows 3.1 o successivi). Per informazioni: *Linea Diretta* 02-2827651 (fax 02-2613268). Per le modalità di abbonamento: *Ufficio Abbonamenti* tel/fax 02 2895762).

Dal management alla psicologia, dalla sociologia all'architettura, dall'informatica all'economia, dalle discipline umanistiche ai problemi sociali, **FrancoAngeli** è la più grande biblioteca specializzata in Italia. Una gamma di proposte per soddisfare le esigenze di aggiornamento dei professionisti e quelle della formazione universitaria.

ITALIA SENZA EUROPA?

**Il costo della non partecipazione
alle politiche dell'Unione Europea**

**a cura di Gianni Bonvicini
Paolo Cecchini, Pier Carlo Padoan
Natalino Ronzitti**

FrancoAngeli

Gianni Bonvicini, direttore Istituto Affari Internazionali, Roma
Paolo Cecchini, coordinatore dei Corsi post universitari europei del Servizio Europa Umbria (Seu), Perugia
Stefano Fantacone, responsabile dell'analisi macroeconomica presso il Centro studi economici e sociali dell'Italcementi, Roma
Andrea Forti, coordinatore di ricerca presso l'Istituto per la ricerca sociale, Milano
Antonio Missiroli, responsabile studi europei presso il Centro studi di politica internazionale, Roma
Bruno Nascimbene, professore ordinario di Diritto delle Comunità Europee, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano
Pier Carlo Padoan, professore ordinario di Economia Politica, Facoltà di Economia e Commercio, Università di Roma "La Sapienza"; consigliere scientifico Iai
Renzo Romano, generale di Corpo d'Armata (ris.), già direttore dell'Istituto Superiore Stato Maggiore Interforze (Issmi), Roma
Natalino Ronzitti, professore ordinario di Diritto internazionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Pisa; consigliere scientifico Iai
Lucia Serena Rossi, professore associato di Diritto delle Comunità Europee, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Urbino

In copertina: cartina geografica elaborata graficamente da Patrizia Fioravanti

Copyright © 1997 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

Edizione	Anno
1° 2° 3° 4° 5° 6° 7°	1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007

È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, non autorizzata. Per la legge italiana la fotocopia è lecita solo per uso personale *purché non danneggi l'autore*. Ogni fotocopia che eviti l'acquisto di un libro è illecita ed è punita con una sanzione penale - sino alla reclusione nei casi più gravi (art. 171 legge 22.4.1941, n. 633). Chi fotocopie un libro, chi mette a disposizione i mezzi per fotocopiare, chi comunque favorisce questa pratica commette un furto e opera ai danni della cultura.

Stampa: Tipom Monza, via Merano 18, Milano.

I Lettori che desiderano essere informati sulle novità pubblicate dalla nostra casa editrice possono scrivere, inviando il loro indirizzo a: "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano", ordinando poi i volumi desiderati alla loro libreria preferita.

Indice

Presentazione	pag.	9
<i>Italia senza Europa?</i>		
1. Il costo della non partecipazione ad alcune politiche dell'Unione Europea. Analisi e proposte, di Gianni Bonvicini, Paolo Cecchini, Pier Carlo Padoan, Natalino Ronzitti	»	11
1. Politica estera, di sicurezza e difesa europea	»	13
2. Il terzo pilastro	»	17
3. Aspetti economici della non partecipazione	»	21
4. La debolezza strutturale dell'Italia: un costo tradizionale di non partecipazione	»	25
5. Scenari a medio termine dell'UE	»	26
6. Una strategia di partecipazione per l'Italia	»	30
<i>Politica estera e di difesa dell'Europa</i>		
2. La Pesc e la politica estera italiana: vincoli, problemi e scenari, di Antonio Missiroli	»	37
1. L'esperienza dell'Italia nella Cpe	»	38
2. Il difficile avvio della Pesc	»	42
3. Verso la riforma della Pesc	»	47
4. Tra flessibilità e «nuclei duri»	»	50
5. Il rafforzamento del «cerchio europeo»	»	52
6. L'interesse per una Pesc «forte»	»	55
7. I «willing and able»: quale strategia per l'Italia	»	58
3. La difesa europea e l'impatto sulla politica e l'industria della difesa italiana, di Renzo Romano	»	62
1. Gli interessi comuni dell'UE	»	68

2. I compiti delle forze armate assegnate all'UE	»	76
3. La struttura delle forze europee	»	77
4. Le risorse finanziarie necessarie per la difesa europea	»	80
5. La politica industriale comune della difesa	»	82
6. Quale difesa europea?	»	85
7. I costi per l'Italia della non partecipazione alla Pdc ed alla DC: gli effetti sullo strumento di difesa nazionale	»	88
8. Gli effetti della non partecipazione sull'industria per la difesa	»	93
9. Le precondizioni per una partecipazione attiva alla futura difesa europea	»	100
<i>Immigrazione, asilo e affari interni</i>		
4. La sicurezza interna e la cooperazione giudiziaria e di polizia in seno all'Unione Europea, di Lucia Serena Rossi	»	103
1. Il terzo pilastro dell'UE e il funzionamento della cooperazione giudiziaria e di polizia	»	104
2. Ricognizione delle iniziative sin qui intraprese nei settori in esame a livello comunitario e dell'UE	»	110
3. Il campo di applicazione delle Convenzioni adottate nell'ambito del terzo pilastro	»	113
4. La cooperazione nel quadro di altre organizzazioni internazionali e di fori multilaterali	»	122
5. I costi della non partecipazione italiana	»	126
6. Quali strategie per l'Italia?	»	130
5. La politica in materia di immigrazione e di asilo, di Bruno Nascimbene	»	135
1. La disciplina relativa ai cittadini dei paesi terzi nel Trattato CE	»	136
2. Una disciplina comunitaria sull'immigrazione: proposte e problemi di competenza	»	142
3. La cooperazione intergovernativa. Il Trattato di Maastricht e il terzo pilastro	»	144
4. Esame degli atti in materia di immigrazione e asilo adottati nell'ambito del terzo pilastro	»	146

5. Valutazione del significato e dell'ammissibilità di una non partecipazione italiana alla politica di immigrazione e di asilo. Le ipotesi di una partecipazione differenziata o limitata	»	151
6. Costi della non partecipazione italiana alla politica di immigrazione e alla politica di asilo dell'Unione	»	153
7. La partecipazione dell'Italia ad altre organizzazioni internazionali e la compatibilità con le norme comunitarie	»	158
8. Adeguarsi alla prospettiva europea	»	161
<i>L'euro e le imprese</i>		
6. L'Unione monetaria europea: aspetti macroeconomici, di Stefano Fantacone	»	163
1. Il passato: l'incoerenza della politica economica nel corso degli anni ottanta	»	164
2. Il futuro: l'economia politica di Maastricht ed il modello di crescita europeo	»	168
3. La posizione dell'Italia: processo di convergenza e benefici della moneta unica	»	171
4. Non aderire all'Uem: una scelta percorribile?	»	176
5. La non partecipazione della lira e l'esclusione dai processi decisionali europei	»	180
6. La non alternativa italiana all'euro	»	185
Grafici e tabelle	»	189
7. La moneta unica e l'apparato produttivo italiano, di Andrea Forti	»	195
1. La competitività dell'Italia	»	196
2. La via stretta dell'aggiustamento	»	198
3. Aggiustamento e aspettative. Il rischio del deterioramento macroeconomico	»	200
4. La storica refrattarietà dell'Italia al cambiamento strutturale	»	201
5. Le possibili spiegazioni della scarsa mobilità dei fattori	»	202
6. Il circolo vizioso si romperà davvero?	»	205
7. I rischi interni, europei ed esterni della non partecipazione alla moneta unica e la mancanza di alternative	»	209

L'Italia e le politiche comunitarie

8. L'Italia e le politiche comunitarie: una debolezza strutturale, di Paolo Cecchini

	»	213
1. Le conseguenze interne della non partecipazione all'euro	»	215
2. L'indebolimento della presenza italiana in Europa	»	218
3. Le carenze nel negoziato e nel recepimento delle direttive e violazioni del diritto comunitario	»	219
4. Il controllo comunitario dell'intervento pubblico italiano	»	222
5. Il ritardato o scarso utilizzo dei finanziamenti comunitari	»	224
6. Le conseguenze sul piano europeo della non partecipazione italiana alla moneta unica	»	226
7. Le conseguenze della non partecipazione all'euro sulla politica estera dell'Italia	»	228
Allegato statistico	»	230
Lista delle sigle	»	235

Presentazione

Molti sono gli appuntamenti che l'Unione Europea è chiamata ad affrontare in questi ultimi mesi di fine millennio. Fra gli altri, la riforma delle istituzioni comunitarie anche in sede di Conferenza Intergovernativa, il consolidamento del Mercato interno con l'adozione della moneta comune europea, una politica estera e di sicurezza in grado di fronteggiare crisi come quelle dell'area balcanica e le questioni connesse al cosiddetto terzo pilastro (Giustizia e Affari interni). A queste sfide l'Europa deve far fronte, se vuole accogliere i paesi dell'Europa centrale e orientale, senza veder ridurre il suo patrimonio ad una semplice zona di libero scambio, e fare del vecchio continente un'area economica e politica stabile, in grado di competere con gli Stati Uniti e il Giappone.

In un momento tanto cruciale sembra allora necessario chiedersi: quale ruolo può assumere un paese come l'Italia, membro fondatore dell'Unione, ma anche partner sotto severa osservazione per le sue difficoltà a mantenere il passo della nuova Unione? È immaginabile nel nuovo contesto geostrategico un'alternativa all'Unione Europea ovvero ad una partecipazione attiva e costruttiva alle sue politiche? Quali sarebbero per la politica estera e per il ruolo internazionale dell'Italia le conseguenze di una non partecipazione ad un'Unione dove il confine fra politica interna e politica estera diviene sempre più tenue?

Sulla base di questi interrogativi, l'Istituto Affari Internazionali, che ormai da anni fa di questi temi oggetto di studio e di approfondimento attraverso la pubblicazione del *Maastricht Watch* (rivista sulla convergenza dell'Italia nei confronti dell'Unione), e del *Revision of Maastricht* (bollettino d'informazione e di analisi sull'applicazione del Trattato all'interno dei paesi membri e sui punti del Trattato in discussione alla Conferenza Intergovernativa), ha avviato una ricerca con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri, Dgap, Uff. Rsp dell'Ufficio per l'Italia della Commissione Europea e del Servizio

Studi della Camera dei Deputati su «Il costo della non partecipazione italiana ad alcune politiche dell'Unione».

Lo studio presentato in questo volume è stato diretto da Gianni Bonvicini, in collaborazione con Paolo Cecchini, Pier Carlo Padoan e Natalino Ronzitti. Esso comprende sette capitoli suddivisi in quattro parti.

Nella prima parte, *Italia senza Europa?*, Gianni Bonvicini, Paolo Cecchini, Pier Carlo Padoan e Natalino Ronzitti hanno esaminato e sintetizzato i contributi dei singoli autori ricavandone conclusioni e proposte.

Nella seconda, *Politica estera e di difesa dell'Europa*, Antonio Missiroli e Renzo Romano valutano il costo della non partecipazione italiana alla politica estera dell'Unione e alla futura difesa europea.

Lucia Serena Rossi e Bruno Nascimbene, nella terza parte, *Immigrazione, asilo e affari interni*, analizzano il significato di una non partecipazione dell'Italia alla cooperazione giudiziaria e di polizia nonché alla politica di immigrazione e di asilo.

Nella parte quarta, *L'euro e le imprese*, Stefano Fantacone approfondisce le conseguenze della non partecipazione italiana alla futura moneta unica non solo sul processo di risanamento interno, ma anche sui processi decisionali europei. L'impatto dell'esclusione dalla moneta unica sul sistema produttivo italiano è invece illustrato da Andrea Forti.

Infine, nella quinta ed ultima parte, *L'Italia e le politiche comunitarie*, Paolo Cecchini valuta il comportamento dell'Italia negli ultimi decenni di vita comunitaria.

La ricerca è stata oggetto di discussione e approfondimento in seno al comitato scientifico composto da Roberto Aliboni, Elio Berarducci, Giorgio Bodo, Gianni Bonvicini, Guido Bolaffi, Paolo Cecchini, Giuseppe Cucchi, Marta Dassù, Stefano Jedrkiewicz, Cesare Merlini, Gerardo Mombelli, Alessandro Ovi, Pier Carlo Padoan, Natalino Ronzitti, Fabrizio Saccomanni, Stefano Silvestri.

L'insieme del lavoro è stato reso possibile dalla preziosa opera di organizzazione, di documentazione e bibliografia condotta da Flaminia Gallo, ricercatrice presso lo Iai per il programma di studi sull'integrazione europea. F. Gallo ha anche partecipato alla revisione finale dei testi per la pubblicazione. Al lavoro organizzativo e bibliografico ha preso parte anche Massimiliano Cricco, *stagiaire* del Servizio Europa Umbria (Seu) presso lo Iai.

Le linee finali dello studio sono state discusse in una riunione plenaria, che si è tenuta presso la sede dell'Istituto il 28 febbraio 1997.

A tutti l'Istituto esprime un sincero ringraziamento per i preziosi consigli, critiche e osservazioni emerse.

Parte prima - Italia senza Europa?

1. Il costo della non partecipazione ad alcune politiche dell'Unione Europea. Analisi e proposte

di Gianni Bonvicini, Paolo Cecchini, Pier Carlo Padoan,
Natalino Ronzitti

Perché l'enfasi sulla non partecipazione dell'Italia alle politiche dell'Unione e sul conseguente costo che ne deriverebbe?

La risposta a questa domanda che ha ispirato lo studio dello Iai sta innanzitutto nella storia della politica estera italiana di questi ultimi quattro o cinque anni. Si tratta di un arco di tempo, ormai lungo, nel corso del quale il nostro paese ha sperimentato in modo diretto e traumatico il peso di una progressiva marginalizzazione dall'Europa e dal contesto multilaterale.

Il distacco più evidente si è manifestato nel settore monetario a metà del 1992 con la grande crisi valutaria, la svalutazione della lira e l'abbandono del Sistema di cambio europeo. Sembrava si trattasse di un normale assestamento dovuto alle forze maligne della speculazione internazionale, ma ben presto l'allontanamento dal Sistema monetario europeo-Sme ha messo in luce i veri problemi di partecipazione all'Unione Europea-UE, di natura strutturale e non puramente congiunturale.

In realtà avvisaglie di una certa minore presenza italiana si erano già profilate negli anni immediatamente precedenti, dalla disattenzione con cui era stato seguito il processo di Schengen (1990) sull'abbattimento delle frontiere fisiche alla riluttanza ad accettare l'invito ad aderire all'Eurocorpo (1991), evoluzione di quella brigata franco-tedesca vista con un certo sospetto all'atto della sua nascita (1987). In altre parole, l'abbandono dello Sme rappresentava semplicemente uno degli aspetti della marginalizzazione italiana, ma non la sostanza del problema, che è politico più che economico.

È in effetti l'immagine e lo status generale del paese che si vengono a modificare nel giro di pochissimi anni. L'Italia è sempre meno indispensabile o, meglio, la sua presenza nelle iniziative europee e internazionali non viene automaticamente acquisita per il solo fatto di fare parte

dell'Occidente o dell'UE. La controprova, se mai ce ne fosse stato bisogno, avviene con l'esclusione dal Gruppo di Contatto sulla Bosnia (1994), che, seppure di origine non comunitaria, sottolinea le nostre difficoltà anche nel campo della sicurezza internazionale.

Si passa quindi, quasi inavvertitamente, da una situazione di «deroga» o di «differenziazione», tanto per usare la fraseologia europea di oggi, a stati ben più rischiosi e umilianti di «esclusione», che non riguardano tanto il settore comunitario, quanto piuttosto quello relativamente nuovo della politica estera e di sicurezza europea, nonché delle politiche del cosiddetto terzo pilastro, Giustizia e Affari interni.

Più in generale, il rischio di esclusione si estende al settore delle relazioni multilaterali, come sta a dimostrare tutta la vicenda della revisione delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite in materia di composizione del Consiglio di Sicurezza. Ed è quindi un problema che riguarda la politica estera stessa dell'Italia, non semplicemente la vicenda dell'euro.

Di qui la decisione, presa dallo Iai e dal gruppo di coordinatori del progetto, di iniziare questo studio partendo dai temi della politica estera e di difesa europea (A. Missiroli e R. Romano), cui fanno seguito altri due studi su sicurezza interna, immigrazione e asilo (L. S. Rossi e B. Nascimbene) nonché, per la parte relativa all'euro e alle nuove politiche, i capitoli economici (S. Fantacone e A. Forti).

La seconda ragione alla base dello studio sulla non partecipazione è relativa proprio all'aspetto del costo per l'Italia di una prolungata (quindi non di qualche mese o di pochi anni) non partecipazione (come è avvenuto per Schengen o come potrebbe verificarsi nel caso dell'euro) o addirittura di un'eventuale esclusione. Costo in termini generali e che riguarda tre livelli contemporaneamente, interno, comunitario e internazionale:

- il costo interno italiano: gli effetti sulle politiche di riforma e di adattamento del sistema-paese, in tutti i suoi principali aspetti, da quello economico a quello della difesa, derivanti da un eventuale allentamento del vincolo comunitario;

- il costo a livello comunitario: e cioè l'indebolimento del nostro ruolo politico-decisionale all'interno dell'Unione, orizzontalmente fra i diversi settori dell'integrazione (ad es. gli effetti di una nostra mancata partecipazione all'Unione economica e monetaria-Uem sulla nostra capacità negoziale e di azione nella Politica estera e di sicurezza comune-Pesc);

- il costo internazionale: aspetto forse più rilevante e scarsamente considerato è quello delle possibili ripercussioni di una nostra anche

temporanea marginalizzazione dall'Unione sia in sede internazionale (Vertice dei Sette, Consiglio di Sicurezza, ecc.) sia nei nostri rapporti bilaterali, economici, politici e di sicurezza.

Infine, l'ultima ragione di una ricerca sul costo della non partecipazione ad alcune politiche dell'Unione è quella di aiutare a comprendere il *linkage* che esiste fra politica interna e politica estera del paese. L'inefficacia dei nostri meccanismi e della politiche interne condiziona fortemente il nostro ruolo internazionale. E viceversa una forte integrazione multilaterale vincola a precisi comportamenti interni che, se non sono disattesi, portano inevitabilmente alla marginalizzazione. È quello dell'inefficacia e della scarsa affidabilità un vecchio problema che affligge la storia della nostra partecipazione alla Comunità, come emerge chiaramente dall'ultimo capitolo di questo studio (P. Cecchini), e che oggi ritorna come ancora più pressante e condizionante di ieri, sia per i maggiori gradi di libertà e di responsabilità che ogni singolo paese ha acquisito nel sistema internazionale all'indomani della caduta dei blocchi, sia per lo straordinario dinamismo assunto dall'Unione in questi ultimi anni e che inesorabilmente ci porterà verso sistemi di partecipazione differenziata o, nel caso peggiore, di esclusione.

La capacità di esprimere una politica estera di grande efficacia sarà quindi una *condicio sine qua non* per ottenere le partecipazioni desiderate. L'intero discorso della nostra non partecipazione ad alcune politiche dell'Unione conduce direttamente al sistema istituzionale italiano, alla sua deficienza e inadeguatezza, e alle necessarie modifiche da apportare al fine di rendere la politica estera dell'Italia più in linea con le nuove necessità di partecipazione richieste da un sistema internazionale infinitamente più complesso e competitivo di ieri.

1. Politica estera, di sicurezza e difesa europea

I due capitoli dello studio relativi alla politica estera (A. Missiroli) e di difesa europea (R. Romano) costituiscono quindi l'elemento centrale su cui si regge la teoria di un legame trasversale sempre più stretto fra i costi della non partecipazione italiana ad alcune politiche dell'Unione e gli effetti sul ruolo internazionale del paese. In altre parole, l'evidenza dei contraccolpi negativi sull'insieme della politica estera italiana si fa particolarmente chiara allorquando si affrontano i temi del nostro contributo alle iniziative europee in questi due settori chiave per l'Europa di oggi e di domani.

E ciò per i seguenti importanti motivi:

- il primo è relativo al fatto che le grandi novità in termini di nuovi equilibri internazionali si manifestano più in questi settori che in quello economico. Gli Stati acquistano in politica estera una maggiore libertà di azione, che è meno evidente nell'economia. Nella politica estera e di difesa si stanno infatti rimescolando largamente le gerarchie del passato e i maggiori Stati europei sono alla ricerca di nuovi equilibri;

- il secondo è che le istituzioni che presiedono alla Pesc e alla difesa europea sono deboli. Si esercitano quindi pressioni notevoli e conflittuali per modificarle, come è dato di vedere nel negoziato di revisione del Trattato di Maastricht, in una direzione o nell'altra. Il risultato di queste contrastanti spinte potrà condizionare il futuro assetto degli equilibri intraeuropei;

- il terzo è che per entrambi i settori non vi sono criteri oggettivi su cui calcolare la possibilità e capacità di partecipazione. Se da una parte, quindi, a priori il rischio di esclusione non esiste, dall'altra acquista ancora maggiore importanza non solo l'essere presenti nelle nuove iniziative, ma il contribuire a modellarle. Il concetto di «*willing and able*» è nato per le attività di queste due aree, e dalla sua concreta applicazione potranno derivare conseguenze di segno positivo o negativo a seconda del suo grado di «istituzionalizzazione». Ne discende che in questi settori, dove la copertura istituzionale è meno forte, una difficoltà di partecipazione può condurre molto rapidamente all'esclusione, piuttosto che ad una semplice e temporanea «deroga».

Per quanto riguarda in particolare la Pesc e la sua revisione, l'attuale dibattito porta a fare intravedere due principali direzioni di marcia:

- la prima punta a dare vita ad una Pesc forte in grado di assumere grande parte delle responsabilità nazionali nel campo della politica estera e di sicurezza;

- la seconda tende a mantenere le cose come stanno e a privilegiare essenzialmente le iniziative extra Pesc, su una base di occasionalità sia con riferimento alle questioni da trattare che al numero e tipo di partecipanti. Un esempio recente di tale modo di procedere è rappresentato dall'operazione in Albania, dove un gruppo di paesi «*willing and able*» ha preso l'iniziativa di intervenire militarmente sulla base di un mandato «leggero» da parte delle Nazioni Unite e dell'UE. In modo forse un po' frettoloso il nostro Governo ha espresso grande fierezza per questo «direttorio» del Sud, capace di assumersi una così grave responsabilità di fronte alla riluttanza dei grandi partner del Centro e Nord Europa (Germania e Inghilterra). In realtà è bene

ricordare che questo tipo di Pesc debole, «*a la carte*», non ha garantito l'Italia nel recente passato, ed il caso della Bosnia e del Gruppo di Contatto non costituiscono altro che la punta dell'iceberg dei rischi che corre il paese allorquando vi è una scarsa «copertura» istituzionale a livello europeo. Rischi che si potranno riproporre in futuro, nel caso si dovesse formare un «direttorio» del Nord su questioni ancora più importanti di quanto rappresentato dal caso albanese.

Non solo, ma dalle vicende recenti è possibile tirare una prima equazione sulla trasversalità degli effetti della scarsa partecipazione. La debolezza del paese nel campo economico e le sue difficoltà sulla strada dell'euro non sono state compensate da una maggiore attività e ruolo in quello politico. Anzi sono gli anni della marginalizzazione. E questo anche se il rafforzamento della Pesc e dei tentativi di dare vita ad una difesa europea rappresentano ormai da alcuni anni uno degli obiettivi della politica italiana nei confronti dell'Unione: obiettivo che sembra volere considerare il riequilibrio del processo di integrazione europea dalla sfera economica a quella politica come un punto di interesse nazionale. Operazione non riuscita proprio per gli effetti contaminanti che la nostra scarsa credibilità sul terreno economico ha finito per avere anche su quello dell'integrazione politica.

Nasce il sospetto che il nucleo economico non solo predeterminerà le politiche comunitarie (di bilancio, finanziarie, ecc.), ma finirà anche per aprire la strada nel campo politico a fughe verso «consigli di amministrazione» ristretti come fa notare Missiroli. La forte competitività nel campo della politica estera, accompagnata ad una debole struttura decisionale comune non farà altro che accelerare tali tendenze.

Paradossalmente, ciò avviene proprio nel momento stesso in cui l'Europa diventa più importante per l'Italia anche nel campo della politica estera e di sicurezza. Si assiste infatti da alcuni anni ad una progressiva «europeizzazione» della politica estera del paese. «Cerchio atlantico» e «cerchio europeo» non sono più complementari. Il cerchio europeo diventa prevalente e quasi obbligatorio, sia per l'euro ma anche per la sicurezza. Un segnale pratico viene dalla sempre maggiore attenzione che i nostri leader politici rivolgono ai vicini europei. Si va prima a Bonn che a Washington. Il marco diventa più importante del dollaro ed il «blocco» regionale europeo acquista maggiore rilievo in termini di sicurezza del vecchio «blocco» atlantico.

Quindi sottrarsi all'Europa e puntare sul legame con gli Usa diventa sempre meno un'alternativa rispetto al passato. Pensare, cioè, che una forte alleanza sul piano internazionale con gli Usa possa bloccare fughe in avanti o iniziative di «esclusione» nei nostri confronti da parte di partner europei è oggi illusorio. Oltretutto proprio nello scacchiere

mediterraneo i nostri interessi sono tendenzialmente in conflitto con la strategia e gli interessi americani ed in queste condizioni è difficile pensare a solide alleanze fra due paesi sostanzialmente «inequali» per peso e ruolo. Occorre aggiungere che né la vicenda del Gruppo di Contatto né tantomeno la disputa sulla riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu ci hanno fatto intravedere sostegni americani. Va quindi ribadito che la non partecipazione alla formazione della politica estera e di sicurezza europea finisce per aumentare l'isolamento del paese con costi sia sul fronte europeo che su quello internazionale. È quindi inevitabile che la propensione sia per una Pesc forte o, almeno, per una cooperazione rafforzata all'interno della Pesc, come è negli intenti della proposta italiana sulla flessibilità.

Oltretutto, anche sul piano dei costi interni, una non partecipazione ad una Pesc forte rischia di avere conseguenze politiche negative. In fondo per l'Italia, data la sua eredità e storia passata, una politica estera disgiunta dal concerto europeo può avere ripercussioni destabilizzanti e ricreare contrapposizioni ideologiche inconciliabili. Una prova, anche se fortunatamente molto limitata negli effetti, si è avuta nel momento più acuto della contesa con Slovenia e Croazia allorquando, nel 1995, il tema è emerso prepotentemente come questione «nazionale», ben al di là del proprio intrinseco significato politico e pratico.

I rischi connessi ad una non partecipazione sono ancora più forti nel campo della sicurezza e difesa, anche perché, come è illustrato ampiamente nel capitolo di Renzo Romano, è difficile delineare i contorni di una politica di difesa europea. La «copertura» istituzionale europea rappresentata dall'Unione dell'Europa occidentale-Ueo è quantomai inconsistente e non può da sola garantire un paese esposto alle minacce esterne come il nostro. Inoltre anche qui non esistono requisiti oggettivi che diano una mano nel comprendere il tipo di riforma interna necessaria per ottenere una partecipazione più completa.

In questo settore, più che nella Pesc, è quindi prevalsa, almeno all'esterno della Nato, la politica del caso per caso. Una specie di multilateralismo a geometria variabile che ha dato luogo a numerose iniziative di cooperazione militare, dalle più note, tipo Eurocorpo e Euromar, a quelle meno conosciute come l'Unità anfibia anglo-olandese.

Si è quindi manifestato su larga scala un *mix* di collaborazioni e competizioni nelle quali il solo entrare non è sufficiente, ma è richiesto al contrario un grosso sforzo di partecipazione. Anche in questo campo, la sola capacità finanziaria non basta ad assicurare la partecipazione politica e militare. Prova ne sia che l'Italia contribuisce notevolmente sia al bilancio dell'Onu che delle singole operazioni militari, salvo poi rimanere esclusa dal livello decisionale.

Di qui l'importanza che nel campo della difesa ci si prepari per tempo a sviluppare le emergenti linee della difesa europea, che in breve si riassumono in una progressiva europeizzazione della Nato e al contempo in una serie di missioni solo europee. Se ciò si avvererà, come alcuni segnali lasciano intravedere, non sarà più sufficiente la sola partecipazione alla Nato. Il puntare solo su di essa porterebbe ad una rapida involuzione del modello di difesa che è sembrato emergere in questi ultimi anni, con conseguenze dirette e negative sullo stato di obsolescenza delle strutture burocratiche della Difesa e sul necessario rinnovamento dell'arsenale militare.

In questa situazione appare difficile anche una più estesa cooperazione nel campo industriale. La conseguenza sarebbe la prevalenza di una funzione meramente logistica rispetto a quella di ricerca, sviluppo e produzione, unica a giustificare la sopravvivenza di un'industria militare della difesa.

Quindi costi diffusi sia sul piano interno che su quello della nostra credibilità internazionale. Ne deriva che anche in questo settore la via europea è obbligata e una bassa partecipazione, affidata alla tradizionale copertura americana, non ci salverebbe da un generale regresso nel campo della difesa. Anche qui l'esigenza di nuove e più efficaci coperture istituzionali europee rappresenta l'obiettivo di fondo. Ancora più che per la Pesc, il quadro di riferimento europeo della difesa, largamente precario, è ben lungi dall'essere in linea con i nostri interessi nazionali. Ma proprio per questo, per poter chiedere di «più» in termini di strutture istituzionali comuni ai nostri partner, è necessario uno sforzo supplementare richiesto all'Italia, attraverso l'anticipazione dell'ammodernamento burocratico e amministrativo della Difesa ed il dispiegamento di una capacità di azione e di proposta politica in ambito europeo e atlantico, a prescindere da quel poco che oggi esiste di «comunitario» nel campo della difesa.

2. Il terzo pilastro

Le politiche oggetto del terzo pilastro (Giustizia e Affari interni, cui sono dedicati i capitoli di L. S. Rossi e B. Nascimbene) sono le meno integrate non solo rispetto a quelle del primo pilastro (Comunità Europea-CE), ma anche relativamente a quelle del secondo (Politica estera e di Sicurezza). Tra l'altro la cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri in talune delle materie oggetto del terzo pilastro è precedente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, come dimostrano gli Accordi di Schengen sull'eliminazione graduale dei controlli alle fron-

tiere comuni, la Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande di asilo presentate in uno degli Stati membri della Comunità o l'Accordo di Bruxelles relativo alla riammissione delle persone in situazione irregolare.

Le politiche del terzo pilastro sono oggetto di una gestione che ha una chiara impronta intergovernativa, vuoi che si tratti di atti tipici previsti dal Trattato di Maastricht, come le posizioni comuni, le azioni comuni e i progetti di convenzione internazionale, vuoi che si tratti di atti atipici, come le risoluzioni, le dichiarazioni e gli orientamenti generali, che corrispondono ad una cooperazione intergovernativa di gran lunga meno avanzata rispetto a quella frutto di atti tipici.

La cooperazione nelle materie oggetto del terzo pilastro è esposta all'interazione sia del diritto proprio della CE sia delle azioni che vengono intraprese nel quadro delle organizzazioni universali o regionali. Infatti, da una parte è prevista la possibilità di trasferire attraverso la cosiddetta passerella comunitaria le politiche del terzo pilastro, ad eccezione della cooperazione doganale e di polizia, al primo pilastro; dall'altra occorre tener conto delle convenzioni concluse nel quadro delle Nazioni Unite, delle istituzioni specializzate e delle organizzazioni regionali di cui gli Stati dell'Unione fanno parte, in particolare il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa-Osce e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico-Ocse. Con la conseguenza che le azioni intraprese nel quadro del terzo pilastro non restano confinate in tale ambito, ma interagiscono con il primo pilastro, per quanto riguarda la passerella comunitaria, e con il secondo pilastro, per quanto riguarda la cooperazione nel quadro delle organizzazioni universali o regionali. Il terzo pilastro oltretutto consente agli Stati membri di sviluppare una cooperazione più progredita di quella che normalmente ha luogo, per le stesse materie, nell'ambito di altre organizzazioni universali o regionali (si pensi ad esempio alla lotta alla droga e alla criminalità organizzata).

In materia di asilo e di immigrazione, a parte le convenzioni internazionali stipulate precedentemente a Maastricht, la politica dell'Unione è finora consistita nel dettare criteri per armonizzare le normative e prassi amministrative nazionali esistenti, non intendendo l'Unione sostituirsi agli Stati membri. Sono stati pertanto adottati posizioni comuni e altri atti di natura non vincolante, quali le risoluzioni o raccomandazioni. In materia di cooperazione giudiziaria e di polizia sono state adottate talune azioni comuni, un certo numero di convenzioni (Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione, le tre Convenzioni Europol, etc.) e molteplici atti atipici. Interessano pure la cooperazione giudiziaria

le convenzioni adottate nel quadro dell'art. 220 della CE in materia civile e commerciale, nonché taluni regolamenti e direttive relativi alla prevenzione del riciclaggio o alla protezione degli interessi finanziari della Comunità.

Molte delle convenzioni concluse nel quadro del terzo pilastro non sono ancora entrate in vigore e quindi non è possibile parlare di partecipazione/non partecipazione. L'esempio più macroscopico di non partecipazione, rispetto a convenzioni già pienamente operanti, è costituito dagli Accordi di Schengen. Benché siano stati ratificati dall'Italia nel 1993, la loro applicazione nei confronti del nostro paese non ha potuto fino ad oggi aver luogo, poiché il Comitato esecutivo ha stabilito che l'Italia non sarebbe stata in grado di assolvere gli obblighi che tale partecipazione avrebbe comportato (è previsto che questa situazione anomala si risolva nell'ottobre 1997).

Si badi bene che la non partecipazione, nelle materie del terzo pilastro, si pone in maniera differente che in altri settori. Posizioni comuni e azioni comuni sono adottate all'unanimità, con la conseguenza che la volontà di non partecipazione comporta il blocco di ogni presa di decisione. Quanto alle materie oggetto di una disciplina a livello di convenzione internazionale, il terzo pilastro prevede che le convenzioni adottate nel suo ambito entrino in vigore quando siano state ratificate da tutti gli Stati membri. Pertanto, la non partecipazione blocca l'entrata in vigore della convenzione (ma in alcuni casi l'ostacolo viene aggirato mediante il ricorso all'espedito di prevedere l'applicazione a titolo provvisorio tra gli Stati membri che intendono applicare la convenzione). È peraltro possibile una partecipazione più o meno attenuata, a seconda che la convenzione disponga di clausole di «*opting out*» oppure mediante adeguate dichiarazioni interpretative volte a limitare gli obblighi della convenzione. Sono possibili anche altre forme di non partecipazione, talune dichiarate, altre meno appariscenti, ma non per questo meno incisive. Le prime derivano dal fatto che il terzo pilastro non esclude forme più strette di cooperazione tra due o più Stati membri (cosiddetta cooperazione rafforzata); le seconde sono rapportabili ad una non partecipazione effettiva, come conseguenza di una non esecuzione di impegni che sono stati accettati a livello di organi dell'Unione. Tra l'altro la non partecipazione al terzo pilastro può consistere in una non partecipazione a determinati settori, ma implicare una partecipazione piena ad altri.

La non partecipazione ha in primo luogo effetti interni. Tradizionalmente il fenomeno comunitario, in senso lato, si è concretizzato in una spinta all'adozione di provvedimenti di modernizzazione della legislazione nazionale. Basti pensare alla legge 31/12/ 1996 n. 676

sulla *privacy* informatica, alla cui adozione è stata condizionata la partecipazione italiana al sistema Schengen. La leva comunitaria rende inoltre indispensabili legislazioni organiche, la cui emanazione sarebbe difficilmente immaginabile senza un' incisiva spinta dall'esterno. Prova ne sia il Disegno di legge-quadro sull'immigrazione, che dovrebbe porre fine alla congerie di atti amministrativi e ad una legislazione frammentaria, accompagnata da periodiche sanatorie.

In breve la perdita dell'aggancio comunitario avrebbe ripercussioni negative sul quadro legislativo interno e in relazione all'operatività della pubblica amministrazione.

Le conseguenze della non partecipazione a livello comunitario dipendono sia dalle forme di non partecipazione, prima evidenziate, sia dai settori oggetto di non partecipazione (e, in quest'ultimo caso, dalla quantità e qualità dei settori non partecipati). In materia di politiche dell'immigrazione la non partecipazione italiana sarebbe certamente grave, tranne che la scelta - motivata per l'insoddisfacente disciplina proposta - fosse condivisa da altri «grandi» paesi dell'Unione. Tra l'altro la non partecipazione in questo settore avrebbe immediata ripercussione negativa nel contesto del primo pilastro, in particolare per quanto riguarda la libera circolazione delle persone. Ma anche gli scambi intracomunitari potrebbero subire ripercussioni negative, poiché sarebbe facile l'accusa nei confronti dell'Italia di trarre vantaggio da una specie di *dumping* sociale attuato con l'impiego di manodopera clandestina. Si aggiungano le ripercussioni negative in materia di Pesc, a causa dello stretto collegamento tra politica dell'immigrazione e politica estera, come più volte sottolineato a livello di organi dell'Unione. Inoltre una non partecipazione che impedisse l'entrata in vigore di un congruo numero di convenzioni concluse nel quadro del terzo pilastro (o comunque di quelle ritenute più importanti) potrebbe indurre i paesi «più europeisti» a porre in essere tra di loro forme di cooperazione rafforzata. L'esperienza di Schengen rappresenta al tempo stesso un monito ed un esempio.

Quali effetti potrebbe avere la non partecipazione nelle politiche del terzo pilastro a livello internazionale? Un effetto è già stato ricordato e riguarda la Pesc, cioè la proiezione a livello internazionale di posizioni comuni prese nel quadro dell'Unione. La non partecipazione spingerebbe inevitabilmente l'Italia a prendere posizioni unilaterali che sarebbe difficile, se non impossibile, mantenere. Ad esempio è da chiedersi che senso avrebbe una posizione unilaterale in materia di rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori, attualmente allo studio nell'Organizzazione mondiale per il commercio-Omc. Una posizione unilaterale potrebbe essere giustificata in coerenza con una

scelta politica avanzata a favore dei diritti fondamentali. Ma tale scelta, ove non fosse mediata attraverso il sostegno comunitario, avrebbe poche probabilità di successo.

In termini più generali una non partecipazione alle iniziative europee farebbe correre all'Italia il rischio di estraniarsi dalla cooperazione internazionale. Nel campo delle politiche di immigrazione e di asilo i risultati sarebbero facili da immaginare. Se si dovesse restare tagliati fuori dai processi diretti a creare per gli immigrati e i richiedenti asilo condizioni di vita più favorevoli nei paesi di origine, c'è il rischio che l'Italia diventi, ancora più di quanto lo sia ora, l'anello debole della catena e non riesca a pianificare l'ingresso dei flussi migratori. Analoghe considerazioni valgono, *mutatis mutandis*, per la lotta alla droga ed alla criminalità organizzata, dove politiche unilaterali sarebbero certamente condannate alla sconfitta.

3. Aspetti economici della non partecipazione

Come accennato in precedenza questo studio prende in esame anche la non partecipazione dell'Italia all'euro, per sottolinearne soprattutto la valenza politica. Nel caso delle politiche economiche, e in particolare nel caso della partecipazione all'Unione Monetaria, il significato di questa scelta va precisato. È ben noto infatti che il cammino verso la moneta unica ammette la possibilità di percorsi a più velocità che, pur ammettendo come risultato finale la presenza di tutti i membri dell'UE nell'euro, preveda tempi diversi per i paesi in ritardo rispetto all'aggiustamento richiesto dal Trattato di Maastricht. In questo caso si potrebbe immaginare una situazione per l'Italia di temporanea esclusione dall'euro e quindi valutarne i costi. Tale scenario, a sua volta, si prefigurerebbe in maniera assai diversa in base al tipo di rapporto che si verrebbe a stabilire tra la lira e l'euro. Di nuovo con qualche semplificazione i casi possibili si possono ridurre a due: uno scenario «cooperativo» in cui qualche forma di «Sme Due» permetterebbe alla lira, presumibilmente, una transizione relativamente tranquilla verso l'euro in quanto la nostra moneta verrebbe a usufruire del sostegno dei paesi membri del nucleo iniziale; uno scenario «non cooperativo» in cui in assenza di tale sostegno la possibilità di ingresso nell'euro dovrebbe essere affidata all'adozione di una forma di «*currency board*», qualora l'Italia decidesse unilateralmente di rinunciare alla propria sovranità monetaria adottando - di fatto - l'euro come valuta nazionale pur non facendo parte dell'Uem.

Nella stesura di questo studio si è deciso di non esplorare più a fondo questi due scenari per le seguenti ragioni. Lo scenario cooperativo si prefigurerebbe come un semplice ritardo della realizzazione dell'ingresso e dunque una sua valutazione sarebbe fuori luogo in quanto non ci sarebbero, al di là del breve periodo, costi di non partecipazione, purché, naturalmente la cooperazione con gli altri paesi dell'Unione sia credibile e creduta dai mercati e il processo di aggiustamento dell'Italia venga definitivamente completato. Lo scenario non cooperativo, oltre ad essere assai difficilmente realizzabile in pratica, finirebbe per prefigurare una situazione di non partecipazione, i cui costi sono appunto oggetto di valutazione di questo studio.

I due capitoli economici dello studio (S. Fantacone e A. Forti), pur esaminando aspetti diversi, giungono alla medesima conclusione: il costo della non partecipazione dell'Italia ad alcune politiche dell'UE, e in particolare all'Unione Monetaria, consiste nel perdere, forse definitivamente, l'occasione per indirizzare l'economia e la politica economica italiana verso il modello richiesto dall'evoluzione del quadro europeo e globale. Tale costo risulta poi in tutta la sua entità quando ci si rende conto che non esistono reali alternative a uno scenario di ingresso nell'Uem, con l'ovvia eccezione di una prospettiva di degrado e arretramento probabilmente anche rapido. Tale precisazione non deve sembrare superflua in quanto non si può negare che, malgrado scenari alternativi vengano solo raramente auspicati in modo esplicito, essi sono sempre prontamente riproposti con il mutare del clima politico ed economico interno ed internazionale.

Passiamo ora a evidenziare i costi della non partecipazione all'euro distinguendo tra costi nazionali, costi a livello comunitario, costi a livello internazionale.

Il costo (nazionale) di non partecipazione all'Uem non sarebbe limitato al pur assai importante mancato beneficio in termini di minore tasso di interesse. Anche sotto questo aspetto il costo maggiore deriverebbe dalla interruzione di un processo di aggiustamento, finanziario e fiscale, che è oramai praticamente completato. Il costo di tale interruzione sarebbe reso più elevato dalle conseguenze che derivano dai profondi mutamenti che hanno interessato l'ambiente internazionale e che si possono sintetizzare come segue: a) in tutti i paesi industrializzati, e non solo in Europa, le politiche economiche hanno imboccato la strada dell'aggiustamento fiscale e hanno così permesso, in un contesto di decisa discesa dell'inflazione, un tendenziale allentamento delle condizioni monetarie; b) la crescente integrazione e liberalizzazione dei mercati finanziari ha di fatto eliminato la possibilità di perseguire politiche di cambio indipendenti, cancellando l'illu-

sione che la svalutazione possa rappresentare una via efficace per sostenere durevolmente la crescita. In questo nuovo contesto dunque la via dell'aggiustamento fiscale e del definitivo abbattimento dell'inflazione (che implica la stabilità del cambio) non è tanto dettata dalla necessità di obbedire a criteri «imposti dall'esterno», ma dalla opportunità di adeguarsi a un nuovo e irreversibile contesto di mercato internazionale. I costi del mancato aggiustamento sarebbero dunque assai più gravi delle conseguenze della mancata partecipazione al processo di unificazione monetaria in quanto a questi si aggiungerebbero quelli associati alla perdita dei risultati, assai faticosamente raggiunti, dal processo di risanamento fiscale fin qui intrapreso, processo che, come detto, si trova assai più vicino al suo completamento di quanto generalmente riconosciuto.

Sono inoltre da considerare i costi (a livello internazionale) collegati alla mancata o ridotta partecipazione agli organismi internazionali che deriverebbe dalla creazione dell'euro in assenza dell'Italia. Sono evidenti le conseguenze legate alla assai più debole partecipazione, ad esempio, al Gruppo dei Sette-G-7 economico, al minor peso che il nostro paese registrerebbe negli organismi internazionali, soprattutto in un contesto di rapido mutamento istituzionale come quello che sta attualmente attraversando il sistema economico internazionale e in cui la nascita dell'euro si deve considerare un evento di portata eccezionale.

Ma, ovviamente, le conseguenze della nascita della nuova moneta europea, oltre ad essere di natura monetaria e finanziaria, si estendono all'economia reale e dunque al comportamento dell'economia italiana nel suo complesso. Prendendo in considerazione la questione della dipendenza dell'economia italiana dall'andamento del cambio è da chiedersi se la mancata partecipazione all'Uem non possa essere considerato un beneficio piuttosto che un costo (nazionale), in quanto ciò lascerebbe aperta all'economia e all'industria italiane la valvola di sfogo della svalutazione. La risposta è senz'altro negativa.

Fino al recente passato la possibilità di poter contare sulla variazione del tasso di cambio (e dunque la aspettativa ragionevole che un tale evento si sarebbe prima o poi verificato) ha rallentato - anche se non inibito completamente - le capacità di modificazione e di innovazione dell'industria italiana che, tra quelle dei paesi dell'Ocse, si caratterizza per la maggiore rigidità del modello di specializzazione. Si tratta di un aspetto assai grave e preoccupante in quanto è proprio nella rapida capacità di adattarsi agli stimoli del mercato internazionale e di salire i gradini della scala tecnologica che risiede la possibilità di approfittare dei vantaggi della globalizzazione dei mercati.

La rigidità del modello di specializzazione, reso possibile fino ad ora dalla flessibilità del cambio, investe tutti gli aspetti del sistema economico e non solo i suoi segmenti industriali. Ne sono prova il funzionamento assai inadeguato delle reti di servizi e l'inefficienza delle attività amministrative che incidono pesantemente sulla capacità delle imprese di essere competitive in quanto a loro volta appartenenti a un «sistema nazionale» non competitivo. Il segno di tale debolezza strutturale è particolarmente evidente nell'assai contenuto grado di internazionalizzazione, soprattutto in ingresso, della nostra economia. Si tratta di un aspetto preoccupante se si considera che, a seguito dell'introduzione dell'euro e della crescente globalizzazione dei mercati, si assisterà a una sempre più intensa «competizione sulle localizzazioni», cioè una competizione tra paesi e regioni per attrarre investimenti dall'esterno, da cui ci si attendono benefici in termini di occupazione e diffusione tecnologica. Come recenti prese di posizione di imprese extra-UE rispetto al caso inglese confermano, un paese europeo che non faccia parte dell'euro verrebbe considerato assai meno favorevolmente come sede di investimento di imprese multinazionali.

Eppure il sistema economico nazionale sta mostrando segni di adeguamento che sia pur lentamente cominciano ad emergere. Ci sono sintomi, ad esempio, che le imprese stiano imparando a operare in un ambiente in cui l'inflazione è prossima allo zero e in cui quindi i guadagni di profittabilità si devono cercare attraverso incrementi di produttività piuttosto che per vie nominali, quali appunto il recupero dei margini in un contesto di inflazione e svalutazione. Simmetricamente, ci si può auspicabilmente attendere che, una volta completato il processo di aggiustamento di finanza pubblica, saranno maggiori gli spazi per gli investimenti in infrastrutture e in educazione, due fattori senza i quali la competizione tecnologica sarà inevitabilmente perduta.

Il costo - a livello nazionale - del mancato ingresso nell'Uem per l'economia italiana dunque sarebbe rappresentato dall'interrompersi una volta di più e probabilmente, va ripetuto, in maniera definitiva, dello stimolo che deve invece essere ritenuto sempre più stringente, all'aggiustamento verso quel modello che non solo l'integrazione europea ma la globalizzazione dei mercati ci richiede. In assenza di tale aggiustamento è facile prevedere una progressiva emarginazione del nostro apparato produttivo verso una specializzazione che dovrebbe sempre più dipendere dal periodico ricorso alla svalutazione. Tutto ciò in un contesto in cui la competizione proveniente dalle economie emergenti diverrà sempre più acuta.

A questo costo ne va poi aggiunto un altro che si configura a un tempo come costo a livello comunitario e a livello internazionale. L'ipotesi di

mancato ingresso nell'Uem non salverebbe la nostra economia dall'essere investita dal processo di «eurizzaione» che l'avvio dell'euro in ogni caso comporterebbe. Il nostro sistema bancario e finanziario infatti non potrebbe non essere coinvolto dalla diffusione della nuova moneta ben oltre i confini dei paesi che faranno parte dell'Uem. Ne deriverebbe una accentuazione della dipendenza dell'Italia, che oltre a quella produttiva e legata alla necessità di doversi affidare a successive svalutazioni, verrebbe a subire quella finanziaria: si sarebbe costretti a operare con una valuta, l'euro, sui cui sarebbe nulla la capacità di controllo.

4. La debolezza strutturale dell'Italia: un costo tradizionale di non partecipazione

L'ipotesi volutamente provocatoria dalla quale parte il saggio di P. Cecchini è funzionale ad una conclusione obbligata: le conseguenze di una eventuale non partecipazione all'euro sarebbero di gran lunga più gravi dei costi e dei sacrifici che l'Italia sta compiendo perché tale esclusione non divenga possibile.

Il saggio inquadra quindi gli aspetti specifici sopra ricordati in un contesto più ampio. Vi si ripercorre il comportamento dell'Italia nel rispondere alle sollecitazioni dell'UE negli ultimi decenni sia in termini di recepimento di direttive che di utilizzo di risorse che l'UE mette a disposizione dei suoi membri. Ne emerge un chiaro caso di progressiva perdita di credibilità del nostro paese in Europa che, a sua volta, produce due conseguenze negative: la prima è la decrescente capacità di incidere sui processi decisionali comunitari in tutti i campi e non solo quelli di pertinenza della politica economica, la seconda è rappresentata dal progressivo affievolirsi dell'idea di Europa come fonte di risorse atte a sostenere lo sviluppo del paese. Ne deriva un perverso circolo vizioso nell'atteggiamento italiano: non vale impegnarsi in Europa, e quindi accettarne seriamente le indicazioni di politica economica, perché comunque scarsi ne sarebbero i benefici.

Il processo di aggiustamento e di convergenza richiesto per l'ingresso nell'Uem rappresenta una fondamentale svolta in questo processo perverso e che sembrava irreversibile; il successo di tale processo quindi genera risultati positivi non limitabili a quelli strettamente economici e finanziari, di cui abbiamo appena parlato.

I benefici addizionali vanno individuati nella ricostruzione del patrimonio di credibilità che si è dissipato nel passato. Un tale risultato permetterebbe di invertire il circolo vizioso sopra ricordato: un mag-

giore avvicinamento «all'Europa» diventerebbe più attraente perché permetterebbe di incidere nella gestione effettiva delle risorse, sia in termini di accesso che di decisione sui meccanismi di *policy making*, molto di più di quanto non sia avvenuto in passato.

La maggiore credibilità, associata al completamento del processo di aggiustamento verso l'Uem, farebbe così estendere i suoi benefici in tutti gli altri campi di gestione delle politiche comunitarie. Il costo, definibile come costo a livello comunitario, della non partecipazione consisterebbe dunque nel rimanere, forse definitivamente, al di fuori di questo processo, e ciò sarebbe aggravato dalla considerazione dei profondi mutamenti che la costruzione europea affronterà nei prossimi anni.

5. Scenari a medio termine dell'UE

Il momento attuale non è forse il più propizio per poter disegnare con una sufficiente ed al tempo stesso realistica approssimazione varie prospettive di sviluppo a medio termine dell'UE.

Esistono certamente le positive realizzazioni del passato centrate essenzialmente sul Mercato Interno e le conseguenti politiche di accompagnamento, sia sul piano interno che su quello delle relazioni internazionali fondate sulla politica commerciale comune; vi si aggiungerà con ragionevole certezza la creazione della moneta unica. Questo insieme appartiene al pilastro Comunità Europea del Trattato dell'Unione, che sul piano istituzionale si caratterizza per il suo sistema legale differente da quello degli Stati membri e ad essi sovraordinato e, soprattutto, gestito da una struttura istituzionale propria (Commissione, Consiglio di Ministri, Parlamento Europeo, Corte di Giustizia) con una ripartizione di poteri che non rispetta perfettamente la tradizionale distinzione tra funzioni esecutive, legislative e giudiziarie; ad essa si aggiungerà, come istituzione nuova e indipendente, il Sistema Europeo di Banche Centrali, con la Banca Centrale Europea, responsabile della gestione della moneta unica.

Nonostante le difficoltà incontrate fino ad oggi dal processo di integrazione comunitaria, e mantenendo ancora in sospenso il giudizio sui modi, tempi, ampiezza geografica e controllo politico della moneta unica, è possibile constatare che nella CE il processo di integrazione ha seguito due dei principi fondamentali annunciati al tempo della sua creazione:

- il primo, quello funzionalista, annunciato da Robert Schuman nel suo famoso discorso del 9 maggio 1950, in base al quale «l'Europa non si costituirà di un sol colpo, ma sulla base di realizzazioni concrete

che creeranno delle solidarietà di fatto». Il Mercato Interno costituisce la prova tangibile di questa affermazione attraverso i profondi legami economici creati dall'integrazione commerciale. Al contrario gli «*opting out*» del Trattato dell'Unione, il ricorso agli Accordi di Schengen ed altre difficoltà incontrate nel tentativo di superare l'integrazione commerciale confermano l'asserzione di Jacques Delors, che non esistono scorciatoie geniali per un processo storico quale è appunto l'integrazione di Stati sovrani;

- il secondo principio, quello dell'«*acquis*» comunitario ricordato recentemente da Max Kohnstamm, uno dei pochi collaboratori superstiti di Jean Monnet, giudica il successo della CE col metro dell'espansione del sistema legale comunitario. Si tratta in sostanza della discriminante fondamentale tra l'approccio comunitario, anche quando è rallentato nel processo decisionale dalla necessità di raccogliere l'unanimità nel Consiglio, e il puro metodo intergovernativo; in altri termini secondo la tesi di Max Kohnstamm solo il ricorso all'approccio comunitario comporta la rinuncia all'uso esclusivo della sovranità nazionale per sostituirvi la sovranità condivisa. Una prova della giustezza di questa tesi è il fallimento del cosiddetto Piano Delors per lo sviluppo e l'occupazione, attribuibile senza esagerazione alla sua forma puramente declaratoria e non vincolante, motivata probabilmente dalla volontà di non mettere in causa la sovranità degli Stati membri nella delicata materia della promozione dello sviluppo economico. Ma al di là del Mercato Interno e del suo coronamento monetario, due fattori rendono difficile lo sviluppo politico dell'integrazione europea rispetto a quella comunitaria: da un lato, il riemergere prepotente del principio della sovranità nazionale rispetto a quella comunitaria e dall'altro, le difficoltà di realizzazione della «solidarietà di fatto», derivanti dall'aumento costante del numero degli Stati partecipanti;

- il Trattato dell'Unione porta in molte delle sue caratteristiche la prova evidente della difficoltà di superare il limite costituito dalla sovranità nazionale. In primo luogo, nel pilastro comunitario non si è voluto creare il necessario equilibrio politico tra gli inscindibili elementi della gestione dell'economia, la politica monetaria e la politica di bilancio: mentre la prima è affidata alla indipendente Banca Centrale Europea, la seconda dovrebbe realizzarsi col barocco, complesso e probabilmente scarsamente efficiente sistema della repressione dei deficit eccessivi; in secondo luogo i primi anni di funzionamento dei pilastri Pesc e Giustizia e Affari interni hanno confermato i limiti operativi del metodo intergovernativo rispetto al metodo comunitario;

- quanto all'espansione geografica dell'Unione, impegni politici sono già stati presi per incorporare i restanti Stati europei dell'area mediterranea e le neodemocrazie dell'Europa centrale, orientale e baltica. Ed è del tutto evidente che la gestione di un'Unione allargata sarà fonte di tensioni oggi difficilmente immaginabili.

Di conseguenza il problema della funzionalità dell'Unione deve essere affrontato con priorità assoluta, come si è appunto cercato di fare nel corso dei negoziati sulla revisione del Trattato di Maastricht.

In realtà la questione si presenta ancora più complessa dal momento che nei prossimi anni l'UE dovrà affrontare una serie di scadenze poco note al grande pubblico, che possono essere così riassunte:

Gestione dei principali risultati acquisiti. Innanzitutto va portato a compimento il perfezionamento legislativo e amministrativo del Mercato Unico. Esso è ben lungi dall'essere realizzato; non solo molti atti legislativi non sono ancora correttamente recepiti nelle legislazioni nazionali, ma mancano spezzoni essenziali quali il regime definitivo dell'Iva, la società commerciale di diritto europeo, un riavvicinamento dell'imposizione fiscale di impresa, senza contare l'ostacolo all'utilizzo efficace dell'area senza frontiere derivante dall'instabilità dei cambi e dalle disparità di politica economica.

In secondo luogo l'adattamento della politica agricola comune al duplice vincolo del controllo della spesa e degli impegni sottoscritti nell'Uruguay Round. In effetti, in breve volgere di tempo gli impegni sottoscritti nell'Uruguay Round ridurranno considerevolmente la possibilità di intervento di politica commerciale e di sussidi alle principali produzioni agricole; si porrà quindi il problema di inventare altri sistemi per proteggere lo spazio rurale, volti non più soltanto a garantire direttamente il reddito degli agricoltori, ma ad inglobare nel sostegno all'attività agricola anche quello all'economia del territorio.

In terzo luogo la gestione attiva della presenza dell'UE nell'organizzazione mondiale del commercio. L'Omc non è più uno strumento tecnico come il General Agreement on Tariffs and Trade-Gatt, ma può essere definito come il quadro politico della globalizzazione del commercio mondiale, il cui successo dipende tuttavia di fatto dalla concordanza degli interessi dei due comprimari, Usa e UE e dalle alleanze che gli uni e l'altra sapranno organizzare o meno a sostegno delle proprie posizioni (vedi il recente caso delle tecnologie dell'informazione, nonché quello della legge Helms-Burton)

Infine il rinnovo (1999) dell'accordo sul finanziamento del bilancio dell'Unione. Il negoziato si presenta difficile, in quanto la politica di rigore di bilancio non facilita l'accettazione da parte dei Parlamenti degli Stati contribuenti netti dell'espansione della spesa comunitaria.

D'altra parte, più l'UE si espande più è necessario equilibrare le disparità strutturali degli Stati membri con azioni comuni finanziate dal bilancio dell'UE; tale fu il caso col Fondo Sociale inserito nel Trattato di Roma su richiesta italiana; analogamente il Fondo Regionale nacque dopo l'adesione del Regno Unito, della Danimarca e dell'Irlanda; infine l'adesione della Spagna e del Portogallo condusse al raddoppio dei fondi strutturali prima e alla creazione del Fondo di Coesione poi.

Lancio e gestione dell'Uem. I passaggi sono largamente noti, ma forse è bene ricordarli. Definizione iniziale dei partecipanti; interpretazione delle situazioni effettive e tendenziali a fine 1997; definizione delle regole di accesso ulteriore, negoziato da condurre simultaneamente a quello sui partecipanti iniziali; definizione di regole di comportamento tra Stati «in» e Stati «out», negoziato definito in origine dal Consiglio Europeo a Dublino (1996) sulla base di un nuovo Sme; definizione di regole comuni di politica macroeconomica; controllo delle politiche di bilancio degli Stati membri; prospettive di riavvicinamento dei prelievi obbligatori che possano essere fonte di distorsioni nel mercato unico; definizione della posizione dell'euro rispetto alle altre divise e alle organizzazioni internazionali (art. 109 del Trattato). Si tratta di una questione di rilevanza mondiale, la creazione dell'euro essendo suscettibile di mettere in causa la supremazia del dollaro e di trasformare la struttura delle Istituzioni di Bretton Woods (Fondo monetario internazionale-Fmi, World Bank, ecc.).

Sviluppi politici e istituzionali dei due «pilastri» non comunitari del Trattato di Maastricht. Essenzialmente si tratterà di mettere a regime i risultati della Conferenza Intergovernativa-Cig di Amsterdam e di dare un'interpretazione all'applicazione del concetto di «flessibilità» («nocciolo duro» o «Europa à la carte»?).

Non è neppure da escludere la convocazione di una nuova Cig; più in particolare per quanto riguarda la Pesc dovranno essere definiti i metodi di azione e le aree prioritarie (Usa, Mediterraneo, Paesi dell'Europa centrale e orientale-Peco, Comunità degli Stati indipendenti-Csi, America Latina, Asia, etc.); per la politica di sicurezza si profila la scadenza dell'Ueo nel 1998 e della sua collocazione futura; infine sul fronte della Giustizia e Affari interni, andranno verificati l'efficienza di funzionamento e il passaggio di alcuni elementi al pilastro comunitario.

Realizzazione degli impegni politici sottoscritti in vista dell'ampliamento dell'Unione all'Est e al Sud. Vanno contemporaneamente definiti i tempi e le modalità di funzionamento e di costi finanziari

dell'ampliamento. Nell'ordine temporale la prima scadenza è quella prevista del giugno 1997 alla conclusione della Cig per la revisione del Trattato dell'Unione. Se gli aggiustamenti dovessero rivelarsi di secondaria importanza, non verrebbero risolti i problemi istituzionali legati al funzionamento dell'Unione, sempre più pesante nel pilastro comunitario e scarsamente efficiente negli altri due pilastri. Due sono le prospettive che un eventuale magro risultato potrebbe aprire: da un lato sarebbe probabile un ritardo nelle procedure di ampliamento dell'Unione poiché, senza un miglioramento fondamentale del sistema istituzionale, un ulteriore aumento del numero dei membri rischierebbe di condurre alla paralisi dell'Unione; d'altro lato si accentuerebbe la necessità di una differenziazione più che nei ritmi, nei contenuti stessi degli impegni degli Stati membri, nella forma della cosiddetta «flessibilità».

In definitiva nel corso di questo e dei prossimi due anni si dovrebbero prendere decisioni importanti e fondamentali per l'avvenire a medio e lungo termine dell'UE, sia al proprio interno che nel suo ruolo internazionale. Dal punto di vista istituzionale l'accordo da raggiungere ad Amsterdam o altrove è se l'integrazione europea per procedere nel suo cammino dovrà dividersi tra il convoglio rapido e quello lento, in nome della «flessibilità». Tuttavia non è certo che questa soluzione possa realizzarsi facilmente all'interno della struttura formale dell'Unione, perché non appare facile immaginare un Consiglio, una Commissione, un Parlamento Europeo, una Corte di Giustizia e in ultima analisi un bilancio comune dividersi secondo sistemi a geometria variabile, con conseguenze gestionali probabilmente inestricabili. Le vie della «flessibilità» appaiono oggi largamente imprevedibili e non univoche: una di queste potrebbe ripetere, in particolare nell'ipotesi di una Unione di più di venti Stati, lo sviluppo già conosciuto sul finire degli anni cinquanta, quando in seno all'organizzazione comune costituita dall'Organizzazione europea per la cooperazione economica-Oece si distaccarono «i piccoli sei», con il negoziato e l'entrata in vigore del Trattato istitutivo della Cee.

6. Una strategia di partecipazione per l'Italia

Di fronte agli straordinari compiti che attendono l'Europa da qui all'inizio del prossimo millennio non vi è dubbio che la sfida principale sarà ancora una volta quella della capacità e volontà di partecipazione da parte dei singoli Stati membri.

Non è possibile oggi sapere se il disegno di un'Europa maggiormente integrata riuscirà a superare le forche caudine dei successivi «allargamenti» ad Est e (forse) a Sud e a giocare nello stesso tempo il «ruolo internazionale» che la moneta unica e la sicurezza del continente le chiederanno di sapere svolgere. Sono queste le due chiavi del futuro dell'integrazione, attorno a cui si giocheranno anche gli equilibri di potere fra i partner comunitari nell'orientare il cammino dell'Unione.

Sia che l'Europa avanzi, sia che si diluisca in una grande e instabile zona di libero scambio, sia che nascano nuclei duri dentro e fuori dell'Unione, la capacità di contribuire sarà, in ogni caso, l'elemento centrale che ogni paese dovrà risolvere allo scopo di minimizzare i costi di una parziale o mancata partecipazione.

Per l'Italia, in particolare, la non partecipazione e i relativi costi sono, come è stato ricordato nel capitolo conclusivo di P. Cecchini, un vecchio problema, che affonda le radici nel nostro farraginoso sistema legislativo-amministrativo.

Ma se un tempo il costo poteva essere imputato ai singoli settori (agricolo, regionale sociale, ecc.) di un'integrazione essenzialmente funzionale, senza che ciò intaccasse globalmente la nostra politica estera ed europea, oggi, alla luce di quanto ricordato in questo studio e tenendo conto del mutato assetto delle relazioni internazionali, è difficile credere che la singola deficienza, in un determinato settore, non finisca per riflettersi sull'insieme delle nostre azioni esterne.

Oltretutto se il rischio di non partecipazione dovesse manifestarsi nell'impresa dell'Euro, ci troveremmo in realtà piuttosto di fronte ad una «differenziazione» all'interno di una cornice istituzionale sufficientemente garantita; invece, negli altri campi dell'integrazione, da quello della Pesc a quello degli affari interni, ove prevale il metodo intergovernativo e la copertura istituzionale comune è più debole, il rischio sarebbe quello della «esclusione» e non solo della differenziazione. Non è tanto il timore di «nuclei duri» all'interno di un meccanismo istituzionale concordato a dovere preoccupare, quanto la «fuga» dei nostri maggiori partner al di fuori del Trattato, con la nascita di direttori esterni all'Unione.

Collegato a questa minaccia di non partecipazione alla singola iniziativa vi è anche il rischio degli effetti trasversali della non partecipazione: una nostra debolezza in un settore potrebbe influenzare la nostra capacità di partecipazione in un altro. Ed è qui il vero pericolo che il paese corre in termini di credibilità e di ruolo internazionale. In altre parole è il *linkage* a rendere la singola differenziazione ancora

più rischiosa di quanto non fosse in passato in un contesto geostrategico profondamente diverso.

Il problema per l'Italia è quindi sia politico che istituzionale.

Politico, perché deve determinare in anticipo una propria strategia europea in base ad un'analisi accurata del proprio interesse nazionale. Istituzionale, perché deve darsi gli strumenti interni adatti per perseguire questo interesse e per accrescere il proprio grado di partecipazione.

Dal punto di vista politico, come cerca di dimostrare questo studio, è giusto che si cerchi di spostare il tiro dall'Uem all'integrazione politica dell'Europa.

Purché si ricordi che già l'euro è un fatto politico di grande rilevanza, dal momento che prospetta il governo dell'economia europea. Quindi decisioni che ci portassero ad essere marginali in quel settore difficilmente aiuterebbero a rendere piena la nostra partecipazione in altri settori, quali ad esempio quello della difesa europea o della cooperazione in materia di giustizia o affari interni.

Va quindi stabilito se il legame fra integrazione economica e politica conviene al nostro paese. Se è illusorio credere che l'una possa essere giocata contro l'altra e che posizioni «ultimative» sul secondo o terzo pilastro non ci aiuterebbero certo a rientrare nell'Euro, qualora non ne rispettassimo appieno le condizioni, è pur sempre vero che la posizione di frontiera dell'Italia fra crisi dell'Est e del Sud ci spinge ad enfatizzare presso i nostri partner sia gli aspetti di sicurezza «*soft*» sia quelli militari della costruzione europea.

Se si opta quindi per una politica europea «forte» nel secondo e terzo pilastro bisogna essere certi che il paese sia anche pronto a sostenerla con credibilità e capacità di partecipazione.

Che un'Europa politica «forte», e cioè istituzionalmente strutturata, convenga al nostro paese è fuori di dubbio; non si intravedono oltretutto grandi alternative in termine di politica estera. Tutto, come sottolinea A. Missiroli, diventa sempre più europeo e la vecchia alternativa americana, come già detto all'inizio, ha oggi meno senso. Sottrarsi quindi al vincolo europeo a favore di una politica sempre più «nazionale», è una via quasi più impraticabile di quanto non lo sia stata nel passato (dove potevamo fare leva sulla copertura americana).

Né costituisce un'alternativa valida ad un'Europa fortemente istituzionalizzata la nascita di gruppi di paesi «*willing and able*», che agiscono in aree ritenute prioritarie per i loro interessi nazionali al di fuori di un quadro di riferimento comunitario.

Il recente caso dell'Albania, se da un lato mette a nudo l'attuale inconsistenza dell'Ueo (e dell'UE), dall'altro fa intravedere la nascita di coalizioni *ad hoc* per aree «prioritarie». Ma essere contenti di fare

parte di un fronte di paesi del Sud non è molto significativo, quando poi l'Ueo rimane in disparte e l'UE si disinteressa degli sviluppi politici e il finanziamento dell'operazione di pace non è comunitario. Il rischio è quello del disgregarsi della coalizione alle prime difficoltà, senza che ad essa subentri una forte volontà comune dell'Unione pronta a sostenere il peso integrale dell'operazione con mezzi propri.

I «*willing and able*» hanno senso solo se inquadrati in una forte copertura istituzionale comune che dia direttive politiche, aiuti finanziari e strutture militari.

Infine un'Europa forte continua ad esercitare il positivo ruolo di vincolo esterno per un paese che ha così grandi difficoltà ad agire e riformare se stesso. Tutta la vicenda dell'euro sta a dimostrare l'importanza di questo fattore, ma ciò vale anche per gli altri settori dell'integrazione, pur se in misura inferiore laddove prevale l'approccio intergovernativo. È quindi giusto insistere che da Amsterdam esca un'Europa istituzionalmente più forte.

Una riforma in questa direzione dell'Unione può costituire oltretutto un'ulteriore elemento sulla strada della riforma del sistema italiano, anche nei suoi aspetti istituzionali, che ancora oggi costituiscono il vero freno ad una nostra maggiore capacità partecipativa a livello europeo ed internazionale.

In effetti, anche per questi aspetti vale il principio del *linkage* fra politica europea e politica interna. Come il varo dell'euro impone la ridefinizione delle politiche fiscali interne, così un'Europa più strutturata nei settori della politica estera e difesa necessita di una capacità di partecipazione e di proposta molto più accentuata da parte italiana. Più in generale l'organizzazione istituzionale del nostro paese non è oggi in grado di affrontare con la necessaria efficacia i compiti che derivano dal nostro ruolo e status europeo ed internazionale. Se quindi va rafforzato il legame verticale fra aspetti interni ed europei della nostra azione politica, è anche da tenere presente l'esigenza di mettere a fuoco il legame orizzontale fra i diversi settori interni interessati alla politica estera.

È bene ricordare che gran parte dei nostri costi passati di non partecipazione dipendono proprio da questa nostra difficoltà ad operare uno stretto coordinamento interno sia a livello di Governo, sia di amministrazione pubblica che di legislativo.

La nostra partecipazione all'Europa passa anche per le forche caudine di una capacità di coordinamento e di gestione degli affari europei e di politica estera. Ciò vale soprattutto oggi, in un periodo in cui la capacità di partecipazione, come detto, è diventata un elemento chiave della politica estera e dove la capacità di operare un *linkage*

forte fra i vari aspetti del nostro ruolo internazionale è indispensabile per la scelta delle priorità e la tutela dei nostri interessi nazionali.

Questo studio ha portato diversi esempi del *linkage* fra i molteplici aspetti della politica estera e delle deficienze di coordinamento interno di cui soffre la nostra azione internazionale.

Le possibili soluzioni possono essere di tipo amministrativo o di tipo costituzionale. Ma entrambe ruotano attorno alla necessità vitale di dare maggiore efficacia all'Esecutivo. È questo il punto di partenza per ogni ulteriore riforma. Un esecutivo «acefalo» come il nostro male si presta all'azione di *linkage* che è richiesta dalla nuova situazione internazionale.

È infatti lo stesso sistema internazionale ad avere imposto una diversa enfasi del ruolo del «primo ministro» o del «presidente» nell'impostazione della politica estera per le seguenti ragioni:

- il legame sempre più stretto fra politica estera e interna: ciò vale in particolare per le questioni comunitarie, ma non è difficile comprendere che il concetto si estende a quasi tutto il resto, dal *peace-keeping* alla politica di cooperazione allo sviluppo;

- la natura sempre più verticistica delle relazioni multilaterali; dal Vertice dei Sette al Consiglio europeo è un succedersi di impegni per i Primi Ministri, fenomeno destinato ad estendersi con l'affermarsi di un nuovo modello di relazioni internazionali che si rifanno a quello che si potrebbe definire il multilateralismo oligopolistico;

- il fatto, infine, che nei prossimi anni si ridisegneranno integralmente i rapporti di equilibrio e la gerarchia fra gli Stati, siano essi membri dell'UE, della Nato o del Vertice dei Sette. Ed è chiaro che la reponsabilità primaria per la difesa dell'interesse del paese ricadrà sul Capo del Governo: è questa infatti una funzione solo parzialmente delegabile ad altri.

Per quanto riguarda la via amministrativa sono stati nel passato tentati numerosi esperimenti, peraltro tutti abortiti o con scarsissimi risultati. Dalla istituzione alla fine degli anni settanta di un ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie all'uso della legge 400 sulla riforma della Presidenza del Consiglio. Ma la debolezza della natura costituzionale della Presidenza del Consiglio è tale da avere inficiato qualsiasi riforma di tipo amministrativo.

Rimane la via della riforma costituzionale, che a questo punto dovrebbe considerare con estrema serietà le modifiche che la nostra partecipazione all'Unione richiede ormai con grande urgenza, proprio cominciando dalla ridefinizione della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio, quale elemento di coordinamento e di fissazione delle

grandi strategie di politica europea e internazionale. Il legame verticale fra Italia ed Europa, fra Italia e Mondo è ormai tale da richiedere in effetti anche il ripensamento integrale del legame orizzontale interno al nostro paese, al fine da accrescere l'efficienza e la credibilità della nostra partecipazione al nuovo multilateralismo internazionale.

Inoltre un aggancio della nostra Costituzione al processo di integrazione europea completerebbe il quadro di una nostra più efficace partecipazione, tramite la formulazione di norme volte a consacrare, a livello costituzionale, la supremazia del diritto comunitario, a determinare le linee di una politica di bilancio ancorata alle direttive economiche fissate dall'UE ed a conferire poteri alle Regioni per una loro incisiva partecipazione alla costruzione dell'edificio comunitario.

Parte seconda - Politica estera e di difesa dell'Europa

2. La Pesc e la politica estera italiana: vincoli, problemi e scenari

di Antonio Missiroli

Il rischio (o il timore) di un'eventuale, protratta esclusione dell'Italia dal gruppo di paesi che dovrebbe dare vita, di qui a due anni, alla moneta unica ha in più occasioni riportato - quasi per contraccollo, o per compensazione - l'attenzione delle élite pubbliche e della pur ristrettissima *foreign policy community* italiana sulle prospettive di integrazione offerte dall'Unione Politica e, in particolare, dal cosiddetto secondo pilastro. Che consistenza hanno queste prospettive, soprattutto per quanto riguarda il ruolo che l'Italia - membro fondatore dell'originaria Comunità a Sei - potrebbe svolgere? Quali sono oggi le difficoltà e i problemi che pone questo settore del processo di integrazione europea, e in che relazione si pone con il primo pilastro? Questo capitolo si propone di esporre ed analizzare, in forma schematica, i principali passaggi e dilemmi legati alla nascita e alla possibile evoluzione della Pesc in relazione alla collocazione strategica dell'Italia.

Com'è noto, la Pesc è inclusa nel Titolo V del Trattato di Unione Europea-Tue, che ne enuncia per la prima volta gli obiettivi e gli strumenti. Come tale, sostituisce la Cooperazione politica europea-Cpe, impostata fin dal 1970 con il Rapporto di Lussemburgo e poi incorporata nell'Atto unico europeo-Aue del 1986. L'inclusione della Pesc nel Trattato di Maastricht ne ha fatto uno strumento molto più ambizioso di quanto non fosse stata fino allora la Cpe, sollevando grandi aspettative a cui non hanno però corrisposto procedure, risorse, iniziative e volontà politiche all'altezza della sfida: il paragone con l'Uem e con la sua «codificazione» è rivelatorio, anche se per molti aspetti improprio, vista l'evidente differenza che esiste fra una moneta «unica» e una politica estera «comune». La Cig di revisione del Trattato - che si è aperta nel marzo 1996 a Torino - si propone fra l'altro di colmare questo scarto e di permettere alla Pesc di assumere il profilo e il peso che i suoi fautori auspicavano fin dal 1990, e che gli avvenimenti successivi hanno reso ancor più desiderabili.

È tutt'altro che certo, tuttavia, che la Cig riesca davvero a sciogliere al meglio tutti i nodi politici, istituzionali e di bilancio che hanno finora condizionato il pieno dispiegamento della Pesc. In questo caso, è possibile che gli eventuali vuoti lasciati da una Pesc «debole» vengano colmati da altre iniziative esterne di paesi dell'Unione, realizzate però al di fuori del quadro UE. Per tutte queste ragioni, il problema di un'eventuale non partecipazione italiana alla Pesc si pone in termini diversi rispetto all'Uem e, anzi, del tutto particolari: la possibile (e auspicabile) partecipazione non dipende, infatti, dal preliminarmente soddisfacimento di determinati criteri oggettivi - come avviene invece nel caso dell'Unione Monetaria e, in parte, anche dell'Accordo di Schengen - e dunque non sembra sussistere, al momento, un rischio di «esclusione» italiana dalla Pesc (con relativi costi). Il rischio, piuttosto, è che la Cig si concluda con una riforma della Pesc troppo modesta rispetto alle aspettative e alle necessità dell'Italia. La «non realizzazione» della Pesc - ovvero la realizzazione, appunto, di una Pesc «debole» - comporterebbe allora davvero l'eventualità di una non partecipazione e/o di un'esclusione: non dalla Pesc in quanto tale, ovviamente, ma da istanze e iniziative che, pur coinvolgendo alcuni partner europei, non sarebbero inserite nel quadro propriamente comunitario. Ne discendono almeno due distinti piani di riflessione:

- l'uno, mirante ad individuare i costi e le implicazioni, per l'Italia, dell'eventuale non realizzazione di una Pesc «forte», che accresca cioè in modo sostanziale la capacità di azione esterna dell'UE. È evidente infatti che il problema di una non partecipazione ad una Pesc «debole» non si porrebbe e comunque non sarebbe rilevante, data la limitata importanza e incisività che la Pesc stessa finirebbe per avere;

- l'altro, tutto sommato complementare, orientato invece a segnalare soprattutto i possibili costi e le implicazioni di un'eventuale (auto) esclusione dell'Italia - in virtù magari di una sua inabilità o indisponibilità a farsi carico degli oneri richiesti dagli alleati - da altre istanze che, a livello sovranazionale, si trovasse a svolgere funzioni suppletive o complementari rispetto a quelle originariamente attribuite o destinate alla Pesc.

1. L'esperienza dell'Italia nella Cpe

La Cpe è sorta su iniziativa della Conferenza dell'Aja del dicembre 1969, che aveva di fatto rilanciato il processo di integrazione europea. I Direttori politici dei Ministeri degli Esteri dei Sei erano così pervenuti - sotto la presidenza del belga Etienne Davignon - alla stesura del

cosiddetto Rapporto di Lussemburgo, solitamente considerato l'atto di nascita effettivo della Cpe¹. Ma il cosiddetto «meccanismo Davignon» previsto dal Rapporto per la concertazione politica, pur citando la politica estera come campo di cooperazione, non creava obblighi di azione comune, non fissava metodi né procedure operative, e affidava al solo livello intergovernativo il compito di ricercare l'intesa fra i membri dell'allora CE. Nonostante questo bassissimo profilo istituzionale - prodotto, in parte, anche dal fallimento del più ambizioso Piano Fouchet per l'Unione Politica (1962) - la Cpe non ha mancato di dare frutti, in qualche caso addirittura sorprendenti. L'anno di svolta è di solito considerato il 1974, con la perdita di assertività degli Stati Uniti (dovuta alla crisi del Watergate) e l'avvento di nuove *leadership* (Wilson, Schmidt, Giscard d'Estaing) nei tre principali paesi europei. Già l'impostazione della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa-Csce, nei primi anni settanta, aveva del resto sollecitato un più stretto coordinamento politico fra i Sei (presto divenuti Nove), portando ad una posizione comune della CE alla sessione conclusiva: così, fra l'altro, l'Atto Finale di Helsinki fu firmato anche dal Presidente di turno della Comunità. L'istituzione del Consiglio Europeo, nel dicembre 1974, avrebbe poi creato un centro di direzione comune per gli affari della CE e della Cpe, mentre l'entrata in funzione del sistema di comunicazione telex fra i Ministeri degli Esteri (Coreu) e le riunioni periodiche dei Direttori politici e degli stessi Ministri ne avrebbe preparato e supportato l'attività. Questo processo di unificazione e razionalizzazione istituzionale si sarebbe tuttavia concluso solo con l'approvazione dell'Atto Unico, nel 1986, che avrebbe formalizzato e legittimato - in un testo avente valore giuridico - i principi politici e la prassi decisionale affermatasi durante gli anni precedenti. Il *policymaking* della Cpe restava a livello intergovernativo, senza procedure vincolanti né eventuali sanzioni per gli Stati membri inadempienti, ma la politica estera veniva esplicitamente indicata nel Titolo III (art. 30) dell'Aue come obiettivo della cooperazione, e

(1) La prima riunione congiunta dei ministri degli Esteri della Comunità con all'ordine del giorno questioni di politica estera si svolse nel novembre 1970, a Monaco di Baviera, sotto la presidenza del tedesco Walter Scheel. Cfr. in generale R. Rummel, W. Wessels, *Die Europäische Politische Zusammenarbeit*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1978; G. Bonvicini (a cura di), *La politica estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza?*, Il Mulino, Bologna-Roma, 1980; D. Allen, R. Rummel, W. Wessels (eds.), *European Political Cooperation*, Butterworths, London, 1982; P. de Schoutheete, *La Coopération Politique Européenne*, Labor, Bruxelles, 1986; P. Ifestos, *European Political Cooperation*, Avebury, Aldershot, 1987; A. Pijpers, E. Regelsberger, W. Wessels, *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1988.

demandata ad un apposito Segretariato - con un responsabile nominato dai Ministri degli Esteri per un periodo di due anni e mezzo - e alla Presidenza di turno della CE.

Al di là di questi aspetti istituzionali, comunque, la Cpe tutto sommato ha espresso quello che, all'epoca, era il massimo livello possibile di convergenza fra i Nove (poi Dieci, infine Dodici) in politica estera, stabilendo per di più una prassi di consultazione e concertazione fra i partner europei che, pur con tutti i limiti del caso, ha rappresentato un notevole progresso rispetto al passato. Nel merito, le difficoltà maggiori sono emerse in occasione delle misure «negative» (embargo, sanzioni) da adottare nei confronti di paesi terzi, verso i quali tendevano ad emergere e a pesare legami e interessi particolari di alcuni paesi membri: così è stato nei confronti dell'Argentina durante il conflitto per le Falklands (1982) e, ancor più, nei confronti dell'*apartheid* in Sudafrica (1986)². In questi due casi più chiaramente che in altri l'originaria «logica della diversità» fra gli Stati-Nazione europei è entrata apertamente in conflitto con la dinamica comunitaria, ben rappresentata per parte sua dai comuni interessi commerciali³.

Le convergenze più significative si sono registrate, invece, sulla politica mediorientale e nelle relazioni con l'Europa dell'Est. Nel primo caso, la Cpe ha attraversato fasi diverse, scandite dalle ambizioni che hanno portato alla Dichiarazione di Venezia del giugno 1980 e alla successiva parziale ritirata, in seguito alle reazioni di Washin-

(2) Nel primo caso - dopo lo scoppio delle ostilità fra Londra e Buenos Aires - fu proprio l'Italia (assieme alla neutrale Irlanda) a frenare, sia pure solo temporaneamente, i partner. Nel secondo, invece, furono la Gran Bretagna e, più velatamente, la Germania federale. Cfr. G. Edwards, «Europe and the Falkland Islands Crisis 1982», *Journal of Common Market Studies*, XXII, 4, 1984; M. Holland, *The European Community and South Africa: Epc under Strain*, Pinter, London, 1988; e, più in generale, S. Nuttall, *European Political Cooperation*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

(3) Sulla «logica della diversità» cfr. S. Hoffmann, «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe», *Daedalus*, 95 (1966). Su questo complesso di problemi si vedano inoltre D. Allen, «Foreign Policy at the European Level: Beyond the Nation-State?», in W. Wallace, W. E. Paterson (eds.), *Foreign Policy Making in Western Europe*, Saxon House, Westmead, 1978; C. Hill (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Allen & Unwin, London, 1983; W. Wallace, «Political Cooperation: Integration through Intergovernmentalism», in H. Wallace, W. Wallace, C. Webb (eds.), *Policy-Making in the European Communities*, John Wiley, Chichester, 1983; A. Pijpers, *The Vicissitudes of European Political Cooperation: Towards a Realist Interpretation of the EC's Collective Diplomacy*, Leiden University Press, Leiden, 1990; M. Holland (ed.), *The Future of European Political Cooperation: Essays in Theory and Practice*, Macmillan, London, 1991; e E. Regelsberger, «European Political Cooperation», in J. Story (ed.), *The New Europe: Politics, Government and Economy since 1945*, Blackwell, Oxford, 1993.

gton, alle divisioni emerse all'interno della stessa CE, e alla crescente complessità dell'arco di crisi mediorientale, non più restringibile al solo conflitto israelo-palestinese. In generale, comunque, si può sostenere che attraverso la Cpe alcuni paesi europei (inclusa l'Italia) hanno potuto e voluto dare voce ad una posizione più accentuatamente filopalestinese - e comunque favorevole al dialogo e alla pace fra arabi e israeliani - rispetto a quella statunitense: si è trattato essenzialmente di una politica dichiaratoria, tesa soprattutto ad affermare principi e ad indicare priorità, ma che già allora è stata accompagnata da aiuti economici e umanitari e - da parte però di singoli Stati membri, al di fuori della cornice CE - anche da impegni sul campo⁴. Nel secondo caso, l'atto comune più rilevante è stato senz'altro la firma dell'accordo CE-Comecon (Consiglio di mutua assistenza tecnica) del giugno 1988, seguita poi da numerose intese commerciali con i singoli paesi dell'area⁵. Nonostante il successivo crollo del Comecon, l'accordo - assieme alla successiva creazione della Bers - ha rappresentato un passaggio importante per l'elaborazione e l'impostazione delle politiche adottate in seguito dalla CE/UE verso i Peco e dell'ex-Urss.

Retrospectivamente, per l'Italia la Cpe ha svolto, pur nella modestia del suo impatto complessivo sulle relazioni internazionali, un'utile funzione di copertura e di supporto alla politica estera del paese: ha rafforzato l'intesa con i partner europei - con alcuni, a cominciare dalla Repubblica Federale di Germania, la convergenza di intenti sulla Cpe ha aiutato a controbilanciare le crescenti divergenze in materia finanziaria e monetaria⁶ - e ha offerto una sponda a posizioni e inclinazioni proprie della diplomazia di Roma (e della stessa opinione pubblica interna) per quanto riguarda sia il Medio Oriente che l'Est europeo. Il «basso profilo» istituzionale e operativo della Cpe non era allora considerato dall'Italia come un problema: in fondo, la difesa e la sicurezza dell'Italia erano comunque garantite dalla Nato e dalle

(4) Così è stato, ad esempio, per la forza di interposizione in Libano nel 1982/83. Cfr. D. Allen, A. Pijpers, *European Policy-Making and the Arab-Israeli Dispute*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1984, e più in generale D. Buchan, *Europe: The Strange Superpower*, Dartmouth, Aldershot, 1993.

(5) Non va neppure dimenticato l'appoggio dato dalla CE al cosiddetto Gruppo di Contadora in America centrale, confluito poi nel cosiddetto «processo di San Josè». Si vedano soprattutto R. Ginsberg, *Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*, Westview Press, Boulder, 1989; e G. Edwards, E. Regelsberger (eds.), *Europe's Global Links: The European Community and Inter-Regional Cooperation*, Pinter, London, 1990.

(6) Si pensi all'iniziativa Colombo-Genscher del 1981, che pose le basi di una collaborazione bilaterale poi sfociata nelle disposizioni dell'Atto Unico, e consentì all'Italia di inserirsi con qualche successo nel duopolio franco-tedesco. Cfr. A. Missiroli, «Italia-Germania: le affinità selettive», *Il Mulino/Europa*, II, 2, 1995.

relazioni con Washington, che restavano il perno della collocazione internazionale del paese. Piuttosto, proprio nel mantenimento di questa priorità «atlanticista» anche nel corso degli anni ottanta risiede, forse, una delle incoerenze (o meglio, il limite) dell'adesione italiana alla Cpe. Mentre infatti la Germania occidentale - paese, in generale, non meno «atlanticista» dell'Italia - si è impegnata direttamente nelle iniziative bi-e multilaterali che hanno poi portato alla creazione dell'Eurocorpo (pur vedendone bene il carattere a volte ambivalente), l'Italia ha preferito chiamarsene fuori e cercare, anzi, convergenze occasionali e strumentali (e su questo punto soltanto) con la Gran Bretagna: esemplare, in proposito, il documento italo-britannico sulla sicurezza dell'autunno 1991, concepito e pubblicizzato in aperta contrapposizione alle contemporanee iniziative franco-tedesche.

In questo senso, e sempre col senno di poi, si potrebbe sostenere che l'Italia ha assegnato alla Cpe una portata politica circoscritta e condizionata, anche perché le sue disposizioni non comportavano rischi di esclusione né imponevano scelte non gradite - come avrebbe potuto essere, ad esempio, proprio la partecipazione all'Eurocorpo.

2. Il difficile avvio della Pesc

A favorire l'ulteriore sviluppo politico e «costituzionale» della politica estera europea sono stati, ancora una volta, eventi esterni alla CE, vale a dire la svolta determinata dall'avvento del gorbaciovismo in Unione Sovietica e, successivamente, il crollo del Muro di Berlino e la fine della vecchia divisione del continente fra Est e Ovest. Se nei primi anni settanta il catalizzatore della Cpe era stata la necessità di pervenire al pacifico riconoscimento dello *status quo* in Europa (la prima Csce), nei primi anni novanta è stata la fine di quello stesso *status quo* ad accelerare e quasi ad imporre la nascita della Pesc. Fin dall'inizio, tuttavia, la collocazione istituzionale e i meccanismi politici assegnati alla Pesc ne hanno condizionato in modo cruciale l'incisività e l'operatività: la Pesc, che sostituisce la Cpe, rappresenta infatti il secondo pilastro del Tue, ed è quindi situata al di fuori della sfera propriamente comunitaria.

Il Titolo V del Trattato di Maastricht ne indica gli «obiettivi» interni (salvaguardia dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e della sicurezza dell'UE) ed esterni: quale attore collettivo, l'UE si prefigge di mantenere la pace e rafforzare la sicurezza globale, di promuovere la cooperazione internazionale, di sviluppare e consolidare la democrazia e lo Stato di diritto, nonché il

rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Gli «strumenti» previsti dal TUE per la Pesc sono le «posizioni comuni» e le «azioni comuni». Le prime servono da orientamento per gli Stati membri sia al proprio interno che verso l'esterno, a cominciare dalle organizzazioni internazionali, e hanno carattere prevalentemente dichiaratorio. Le seconde implicano invece un'azione congiunta dei Dodici (ora Quindici) sulla scena internazionale e vincolano gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella condotta della loro azione. Esse sono adottate all'unanimità, ma il Consiglio può decidere, all'unanimità, che possa essere adottato il voto a maggioranza qualificata. Finora, le azioni comuni adottate hanno riguardato, fra l'altro, l'ex-Jugoslavia (dall'amministrazione diretta della città di Mostar alla ricostruzione in Bosnia), l'Europa centro-orientale (con la firma, nel 1995, del Patto di Stabilità) l'entità nazionale palestinese, il monitoraggio elettorale (Russia, Sudafrica, ancora Palestina e Bosnia), il controllo degli armamenti e la non-proliferazione.

Dal punto di vista istituzionale, poi, la Pesc fa capo al Consiglio Europeo, che ne stabilisce principi e orientamenti generali, e al Consiglio dei Ministri degli Esteri, responsabile - assieme al Comitato politico e a diversi gruppi di lavoro - per la sua definizione e attuazione. La gestione corrente fa capo alla Presidenza di turno e alla cosiddetta *Trojka*. Anche la Commissione, tuttavia, è «pienamente associata» alla Pesc e alla rappresentanza esterna dell'Unione (oggi anche con un limitato potere di iniziativa), al fine di garantire unità d'intenti e coerenza politica all'azione esterna dell'UE. Alla Pesc nel suo insieme è anzi preposta la Direzione Generale 1A (DG 1A), mentre la responsabilità delle relazioni esterne è suddivisa per aree geografiche (con l'eccezione dell'ufficio per gli aiuti umanitari): un assetto che non ha mancato, peraltro, di creare frizioni e conflitti di competenza fra i diversi uffici. Nel complesso, comunque, si può sostenere che il TUE abbia integrato e consolidato l'*acquis politique* accumulato con la Cpe, arricchendolo sì di nuovi strumenti ed uffici *ad hoc*, ma lasciando irrisolte alcune questioni - l'obbligo di consultazione del Parlamento Europeo, ad esempio, o la copertura di bilancio per le azioni comuni - e, soprattutto, sollevando aspettative nei confronti della Pesc a cui non hanno poi corrisposto mezzi adeguati e volontà politica sufficiente (e unitaria). Analogamente, il Trattato ha condotto per la prima volta sotto l'ombrello della Pesc i capitoli della sicurezza e della difesa (art. J. 4) - definendo fra l'altro l'Ueo «parte integrante» dello sviluppo comunitario - ma senza precisare gli eventuali ambiti in cui l'UE potrebbe essere chiamata ad esercitare le proprie prerogative in materia.

I limiti e le contraddizioni di questo approdo - che pure ha favorito la moltiplicazione e la messa a punto di sedi e occasioni di consultazione e concertazione - sono stati particolarmente visibili nella gestione della crisi jugoslava prima, nella presenza sul teatro mediorientale poi⁷. Le divisioni fra le principali potenze europee nella prima fase del conflitto nella ex-Jugoslavia hanno infatti indebolito sia la politica dichiaratoria che la capacità di azione comune dell'UE: solo in una seconda fase, grazie soprattutto alla decisione americana di intervenire direttamente nella gestione politico-militare della crisi, i paesi europei sono riusciti ad esercitare un ruolo attivo nel contenimento e nella prevenzione del conflitto. È tuttavia sintomatico che: a) l'azione dell'UE in quanto tale sia stata e sia tuttora efficace soprattutto nella sfera umanitaria e nel quadro della ricostruzione, in particolare per quanto riguarda la Bosnia; b) la gestione politica della crisi non sia passata attraverso l'UE bensì attraverso l'Onu e il Gruppo di Contatto (con le principali potenze europee sì in primo piano, ma a titolo individuale); c) la gestione militare dello stesso Accordo di Dayton sia stata affidata alla Nato (pur con tutte le integrazioni «esterne» al contingente Ifor-Implementation Force), con un ruolo minore e subordinato per l'Ueo. Sarebbe senz'altro eccessivo attribuire all'UE responsabilità che non ha avuto, ma non c'è dubbio che la crisi jugoslava ha subito messo in evidenza tutti i problemi lasciati aperti dal Tue.

Analogamente, il decorso del processo di pace in Medio Oriente e i problemi insorti nelle aree adiacenti hanno segnalato persistenti divisioni fra le maggiori potenze europee - ma lungo linee in parte diverse rispetto ai Balcani - che hanno inficiato la proiezione politica esterna dell'UE come tale. Di nuovo, a) l'Unione è riuscita a svolgere un ruolo efficace soprattutto nell'ambito umanitario e nel sostegno alla ricostruzione e allo sviluppo; b) ha visto suoi paesi membri attivi sì nell'area, ma in proprio e, spesso, a scapito dell'interesse comune; e c) ha dovuto affidarsi all'iniziativa di Washington, ma senza riuscire a compensarne gli eventuali limiti e condizionamenti. Se ancora sul teatro balcanico i paesi europei hanno dimostrato una certa capacità di apprendimento, riuscendo alla fine a definire una divisione funzio-

(7) Per quanto riguarda le altre possibili aree di applicazione della Pesc - a cominciare dall'Europa centro-orientale, e senza scordare gli aiuti (diretti e indiretti) allo sviluppo - l'Unione ha potuto invece più chiaramente far leva sugli strumenti e sulle risorse del primo pilastro. Cfr. A. Papisca, D. Velo (a cura di), *I rapporti verso l'esterno della Comunità dopo il 1992*, Cacucci, Bari, 1992; O. Norgaard, T. Pedersen, N. Petersen (eds.), *The European Community in World Politics*, Pinter, London, 1993; M. Smith, «The EU as an International Actor», in J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, Routledge, London, 1996; L. Balmond, J. Bourrimet, *Les relations extérieures de l'Union Européenne*, Puf, Paris, 1995.

nale del lavoro sia con l'alleato americano che fra le diverse organizzazioni presenti sul terreno; in Medio Oriente - a parte la specificità del conflitto e il ruolo storico svolto dagli Stati Uniti - il perseguimento di politiche e interessi «nazionali» da parte degli europei (anche in ambito Onu) ha reso complessivamente molto più debole la presenza dell'UE e, ovviamente, la possibile incidenza della Pesc. Più in generale, si può sostenere che la Pesc abbia sofferto anche della mancata definizione preliminare - in situazioni e aree specifiche come quelle indicate - di un «interesse comune» dei partner UE. Quando questa definizione c'è stata, come nel caso della legge Helms-Burton votata dal Congresso Usa e delle sue possibili ripercussioni sul piano commerciale, l'azione dei Quindici è stata infatti immediata, unanime ed efficacissima.

Scarto fra aspettative e capacità di azione, difficoltà a definire l'interesse comune in situazioni specifiche, forbice fra ruolo civile e umanitario da un lato e ruolo politico e militare dall'altro, trasferimento di funzioni decisionali e gestionali ad istanze esterne all'UE: questi limiti strutturali della Pesc⁸ - ben evidenziati dalle due crisi appena considerate - hanno investito in misura particolare l'Italia. Ripiegata su se stessa e risucchiata da una profonda crisi domestica, ed anche per questo meno reattiva di fronte ai nuovi scenari del dopo-guerra fredda (o reattiva in modo discutibile come nella gestione delle relazioni con la Slovenia da parte del Governo Berlusconi), l'Italia ha finito infatti per pagare sia la debolezza della Pesc che la propria. Dopo aver scommesso sulla possibilità di giocare un ruolo di primo piano (anche in virtù del suo status di membro fondatore della CE) nella costruzione dell'Unione Politica - quasi a compensare il ruolo necessariamente marginale nella costruzione dell'Uem - l'Italia si è trovata infatti esclusa dalla gestione della crisi jugoslava (a differenza della Germania, su cui pure pesavano le stesse «tare» storiche) e in posizio-

(8) Sui quali cfr. R. Rummel (ed.), *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, Westview Press, Boulder, 1992; W. Carlsnaes, S. Smith (eds.), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, Sage, London, 1994; F. Longo, *La politica estera dell'Unione Europea tra interdipendenza e nazionalismo*, Cacucci, Bari, 1995; e C. Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, London, 1996. Per un bilancio dettagliato dei primi due anni di attività della Pesc si rinvia ai recenti A. Forster, W. Wallace, «Cfsp: A New Policy or Just a New Name?», in H. Wallace, W. Wallace (eds.), *Policy and Policy-Making in the European Union*, Oxford UP, Oxford, 1996; e S. Stavridis, «The Common Foreign and Security Policy of the European Union: Why Institutional Arrangements Are Not Enough», in S. Stavridis et al. (eds.), *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth, Aldershot, 1997.

ne del tutto secondaria in Medio Oriente, anche quando la Presidenza di turno dell'UE invece le assegnava, come nel primo semestre del 1996, precisi compiti di rappresentanza e di coordinamento. Basti ricordare, in proposito, l'iniziale esclusione dal Gruppo di Contatto e da qualsiasi impegno militare nell'area balcanica - nonostante la prossimità geografica - o l'aggiramento di Roma (e della stessa UE) effettuato da Parigi con la missione mediorientale del ministro degli Esteri de Charette nella primavera 1996, senza contare ovviamente il ruolo tuttora insostituibile, ma non controllabile, di Washington ogni qual volta insorgono problemi - a Cipro o altrove - fra Grecia e Turchia.

Eppure proprio l'Italia ha significativamente aumentato il suo contributo finanziario ai fondi multilaterali (Onu, UE e G-24-Gruppo dei Ventiquattro) destinati alla cooperazione e agli aiuti umanitari, in queste come in altre aree del mondo. Questa propensione al multilateralismo - determinata, in parte, anche dalla crisi della politica di cooperazione bilaterale allo sviluppo praticata da Roma nel decennio scorso ⁹ - non si è tuttavia tradotta in altrettanta influenza internazionale. Ciò è dipeso anche dal fatto che è venuta in parte a cadere la tradizionale separazione (funzionale e operativa) fra missioni di pacificazione e interventi umanitari: un dato, questo, che riporta in primo piano - anche nel contesto della Pesc - il possibile ruolo della dimensione militare e l'esistenza di diversi livelli di azione e di intervento esterno dell'UE e dei suoi paesi membri. Anche in questo caso, peraltro, l'Italia si è finalmente mossa verso la partecipazione alle «Euroforze» (Eurofor e Euromarfor), trovandosi poi però spiazzata dalla recente accelerazione impressa sempre dalla Francia al confronto interalleato sull'Identità europea di Sicurezza e Difesa-Iesd all'interno della Nato e alla relativa redistribuzione di ruoli e responsabilità.

A differenza di quanto accaduto in passato con la Cpe, insomma, la «non-realizzazione» della Pesc (ovvero l'esistenza di una Pesc «debole», solo dichiaratoria e/o limitata a compiti civili in senso stretto) finisce oggi per ripercuotersi in modo particolarmente negativo proprio sulla politica estera italiana, per ragioni legate sia al comportamento di altri partner e attori, che alle trasformazioni nel frattempo intervenute sulla scena continentale e globale. Le scelte meno «europee» della politica estera italiana - sull'Eurocorpo, per esempio, o sulla Slovenia (senza ovviamente contare la gestione della finanza pubblica o l'esitazione di fronte allo stesso Accordo di Schen-

(9) Si vedano, a questo riguardo, J. L. Rhi-Sausi (a cura di), *La crisi della cooperazione italiana*, Edizioni Associate, Roma, 1994; e P. Isernia, *La Cooperazione allo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 1995.

gen) - si sono cioè rivelate di breve respiro e poco paganti, in prospettiva, costringendo il paese a continue rincorse e a difficili recuperi di credibilità nei confronti dei partner.

3. Verso la riforma della Pesc

Il documento ufficiale che ha dato il via ai lavori della Cig, nel marzo 1996, ha indicato nel «rafforzamento della capacità di azione esterna dell'Unione» uno degli obiettivi fondamentali della revisione del Trattato di Maastricht. Le proposte oggi sul tappeto sono diverse, ed erano in parte già emerse durante il lavoro istruttorio compiuto dal cosiddetto «Gruppo di riflessione». Il termine «azione esterna», innanzitutto, ha una portata che va ben oltre la Pesc ed investe anche il pilastro comunitario: nel Comitato dei rappresentanti permanenti dei Quindici che sta conducendo il negoziato preliminare della Cig, ad esempio, si è rilevato che il Tue non ha conferito una personalità giuridica propria all'Unione, e che sarebbe quindi auspicabile - al di là del fatto che, in alcuni ambiti, l'UE ne disponga già di fatto, ovvero riesca ad aggirare il problema - introdurla nel testo, sia pure con tutte le limitazioni del caso. Si è inoltre suggerito che l'Unione possa arrivare ad agire come una sola entità nel campo delle relazioni economiche esterne, in particolare per quanto riguarda il settore dei servizi e della proprietà intellettuale (che non rientrano ancora, al momento, nel mandato della Commissione).

Un'attenzione specifica, comunque, è stata rivolta dal Comitato ai mezzi per arrivare ad una «politica estera comune». Le proposte finora avanzate vanno dal chiarimento preliminare dei rispettivi ruoli dei diversi attori istituzionali coinvolti, ad un loro più efficace coordinamento (con un rafforzamento di Presidenza e Segretariato generale del Consiglio), fino all'eventuale creazione di una nuova funzione all'interno del sistema esistente. Sono così emerse varie ipotesi di soluzione, non necessariamente alternative fra loro: si è ad esempio registrato un largo consenso sulla creazione di una cellula di analisi, programmazione e allarme tempestivo che possa presentare al Consiglio un ventaglio di opzioni motivate per ciascuna situazione. Tale cellula dovrebbe disporre di personale proveniente dalle diverse istituzioni europee (Consiglio, Commissione, anche Ueo) e dagli Stati membri. Dovrebbe inoltre aver accesso all'informazione diplomatica e, per ragioni funzionali, far parte del Segretariato generale del Consiglio. È stata inoltre avanzata l'ipotesi di individuare una figura istituzionale *ad hoc* per la Pesc, che agirebbe su mandato del Consiglio Europeo

con il compito di assicurare l'attuazione delle azioni comuni mobilitando tutti i mezzi (nazionali e comunitari) di cui l'Unione dispone e di assicurare visibilità esterna e coerenza interna alla politica estera comune: come tale, dovrebbe avere a sua disposizione la prevista cellula di analisi e programmazione e venire associato/a ai lavori degli organi del Consiglio e di altre istituzioni. Il ruolo potrebbe coincidere con quello dell'attuale Segretario generale del Consiglio, oppure dare vita ad un Segretario generale per la Pesc responsabile dinanzi al Consiglio stesso, ovvero ad un «Alto Rappresentante» che agisca con un mandato specifico e a termine sempre del Consiglio.

Si è altresì accennato alla possibilità di conferire al tandem Presidenza di turno/Commissione responsabilità particolari per l'attuazione della Pesc e la rappresentanza esterna dell'UE - superando, possibilmente, l'attuale frammentazione delle competenze in materia all'interno della stessa Commissione - ovvero di adattare la composizione della *Trojka* limitandola alla Presidenza in carica (ed eventualmente alla successiva), al Segretario generale o «Alto Rappresentante», e associandovi la Commissione. Infine, è stato prospettato di inserire nel Trattato la possibilità di ricorrere, in situazioni particolari, a «Rappresentanti Speciali» agenti per incarico del Consiglio, analogamente a quanto accaduto nella ex-Jugoslavia e (più di recente, con un profilo più basso) in Medio Oriente. Sul versante delle procedure decisionali - fermo restando che gli orientamenti politici di fondo e gli elementi essenziali delle azioni comuni dovranno essere adottati dal Consiglio Europeo - i rappresentanti dei Quindici stanno esaminando diverse opzioni, tutte intese a temperare (se non a superare) i tratti di rigidità che la regola dell'unanimità impone alla Pesc: si va così dalla possibilità, per uno Stato membro, di invocare un interesse nazionale essenziale per opporsi ad un voto a maggioranza, fino all'introduzione di una clausola di «astensione costruttiva», in virtù della quale uno Stato membro sarebbe dispensato dal partecipare direttamente all'attuazione, pur restando politicamente solidale all'azione comune.

Da ultimo, ma non per importanza, il capitolo «sicurezza e difesa», che rientra peraltro ormai nel più ampio contesto del dibattito in corso nella Nato sulla Iesd, le Combined Joint Task Forces-Cjtf e l'allargamento dell'Alleanza ad Est. In generale, nel Comitato si è registrato consenso sul fatto che l'UE disponga di un'effettiva competenza nell'attuazione di decisioni politiche che implicino l'uso di mezzi e capacità militari, senza che l'Unione stessa intraprenda come tale operazioni militari. Per quanto riguarda i cosiddetti «compiti di Peterberg» - umanitari, di mantenimento della pace (*peace-keeping*) e di

gestione di crisi - è emerso un diffuso interesse a che figurino espressamente nel Trattato, mentre persistono forti differenze sull'eventuale inclusione nel TUE di una clausola di difesa collettiva (sulla falsariga dell'art. 5 del Trattato Ueo) e sulle future relazioni fra UE e Ueo: c'è chi - come l'Italia, che ha anche presentato una propria proposta in materia alla Cig, ma anche la Germania e la Francia - sostiene l'opportunità di una integrazione graduale, «a termine» fra le due istituzioni, e chi invece (come la Gran Bretagna e i paesi neutrali) preferisce sostanzialmente mantenere la separazione attuale, pur auspicando più strette relazioni istituzionali e il ricorso alle strutture Ueo per le missioni umanitarie e di pace. Quanto alla «definizione» di una politica di difesa, è stata avanzata l'ipotesi di un suo inserimento nella Pesc, con la soppressione delle parole «a termine» con «graduale» nel testo del Trattato e con la sostituzione della «possibilità» con la «prospettiva» o addirittura l'«obiettivo» di una difesa comune (art. J. 4, par. 1). Ma si è ancora lontani da un consenso unanime su questi punti: la stessa bozza di documento sottoposta dal Comitato al Consiglio Europeo di Dublino (e da questo approvata all'unanimità) si limita, sui punti più controversi relativi alla Pesc, a registrare il minimo comun denominatore finora raggiunto dai Quindici e a prendere nota di eventuali posizioni divergenti e/o alternative. Certo, comincia a prendere forma un quadro istituzionale più definito, che potrà favorire una maggiore visibilità, coerenza e funzionalità dell'azione esterna dell'UE: ciò vale soprattutto per la citata cellula di analisi e programmazione e per la figura su cui concentrare il coordinamento della Pesc¹⁰. E tuttavia, rispetto ai limiti strutturali segnalati più sopra, i progressi finora compiuti dalla Cig sono più incrementali che sostanziali, e difficilmente potranno, «di per sé» almeno, garantire alla Pesc l'efficacia e l'incisività che alcuni partner - fra cui l'Italia chiedono. Non stabilirebbero neppure una «soglia d'accesso» paragonabile ai criteri di convergenza per l'Uem: la partecipazione non comporterebbe cioè costi significativi, ma non offrirebbe nemmeno benefici altissimi, pur vincolando i paesi membri ad un coordinamento sempre più stretto dell'azione diplomatica e ad una definizione più stringente dell'interesse comune. Anche per questo, l'eventualità di una non partecipazione ben difficilmente sarebbe all'ordine del giorno.

(10) Per un quadro d'insieme si rinvia a E. Remacle (sous la direction de), *La Pesc, l'Ueo et la Cig*, Institut d'Etudes Européennes, Université Libre, Bruxelles, 1996.

4. Tra flessibilità e «nuclei duri»

Esiste tuttavia almeno un altro capitolo della Cig che potrebbe avere importanti implicazioni per la Pesc. Si tratta della discussione relativa all'eventuale inserimento nel Tue della cosiddetta «flessibilità», o «cooperazione rafforzata», o ancora «integrazione differenziata» (a seconda di chi la propone e di come la intende). Il confronto è ancora apertissimo, come testimonia la sezione *ad hoc* del documento approvato a Dublino, e potrebbe perfino concludersi - dal punto di vista della Cig e delle istituzioni comunitarie - con un nulla di fatto, che innescherebbe dinamiche (interne ed esterne all'UE) difficilmente contenibili. Tale «flessibilità», se realizzata, dovrebbe in ogni caso consentire ad alcuni Stati membri che lo volessero di procedere nell'integrazione in tempi più rapidi e in forme più incisive rispetto ad altri. Da un lato, dunque, viene vista come un modo - forse il solo possibile oggi - per «approfondire» l'UE in presenza della sempre maggiore divaricazione di interessi e propensioni prodotta dai successivi (e futuri) allargamenti: il persistente vincolo dell'unanimità - pur irrinunciabile per alcune scelte - rischia infatti già oggi di paralizzare le capacità decisionali e operative di un'Unione a Quindici, e di rendere domani del tutto ingovernabile un'Unione a Venti, o Venticinque, o Trenta. Dall'altro lato, tuttavia, la «flessibilità» esiste già: all'interno del pilastro comunitario, infatti, l'Uem prefigura diverse velocità di accesso alla moneta unica, e perfino la possibilità di non aderirvi (senza contare gli *opting-out* sul protocollo sociale). Nel quadro del terzo pilastro, poi, sono ormai operative convenzioni intergovernative (Schengen, Europol) che esplicitamente raccolgono i paesi «*willing and able*» di cooperare con modalità più stringenti, senza peraltro escludere in via di principio gli altri. L'eventuale inclusione di una simile clausola nel Tue solleva, tuttavia, dilemmi e problemi di non facile soluzione: si tratterebbe di una clausola generale, applicabile di volta in volta all'una o all'altra politica comune, ovvero di una modalità di funzionamento di singoli settori (o «pilastri»), o ancora di un'intesa circoscritta e a termine? E quali sarebbero le sue eventuali implicazioni sull'*acquis communautaire*, sulle istituzioni, sui processi decisionali, sul bilancio?

Sembra al momento poco probabile che la Cig riesca a sciogliere in modo convincente e condiviso «tutti» questi interrogativi, che investono la natura stessa e il futuro dell'Unione. È importante tuttavia che la questione - sollevata per la prima volta nel 1994 da un ormai famoso documento della Cdu tedesca - sia stata posta e affrontata anche in sede di revisione del Trattato e posta, perciò, all'ordine del

giorno del dibattito europeo. Non a caso, del resto, il documento approvato a Dublino - riprendendo alcune considerazioni della proposta franco-tedesca dell'ottobre 1996 - riferisce che «parecchi Stati membri hanno posto in rilievo l'importanza di una forma di cooperazione rafforzata che si sviluppi «all'interno» dell'Unione piuttosto che «all'esterno» della stessa» (sez. V, par. 6). Qualche rischio infatti c'è, e di duplice natura: da una parte, non si può escludere che la sola forma istituzionalizzata di «flessibilità» finisca per essere proprio l'Uem. I paesi che, presumibilmente, aderiranno all'euro già dal 1° gennaio 1999 potrebbero dar luogo di fatto ad un «nucleo duro» monetario in grado di predeterminare gli indirizzi di tutte le politiche comuni: l'Uem diventerebbe così, se non la sola, sicuramente la principale «riforma istituzionale» dell'UE, con tutte le implicazioni del caso per chi dovesse esserne escluso o penalizzato. D'altra parte, se la Cig non riuscirà a definire regole di funzionamento, criteri e modalità di accesso, e garanzie istituzionali per la o le eventuali «cooperazioni rafforzate», la spinta a creare «nuclei duri» «all'esterno» dell'Unione per realizzare gli obiettivi che la costituzione formale e materiale dell'UE non consente di perseguire al suo interno potrebbe diventare incontenibile: in questo caso, tuttavia, regole, criteri e garanzie sarebbero molto differenti, per i partecipanti come per gli esclusi.

Tutto questo ha implicazioni piuttosto evidenti anche per la Pesc, in particolare per quanto riguarda il capitolo «sicurezza e difesa». È chiaro infatti che le asimmetrie di interessi, di propensioni e di risorse fra i Quindici sono particolarmente accentuate proprio in questo settore, che è già di per sé piuttosto «sensibile» sul piano politico. Non tutti gli Stati membri dell'UE aderiscono all'Ueo, e tantomeno alla Nato. Alcuni, come Gran Bretagna e Francia, dispongono di forze nucleari proprie, di un seggio permanente all'Onu, di una tradizione (anche postbellica) di marcata assertività in politica estera e di frequente interventismo in campo militare. Altri - i quattro neutrali, ma anche la Danimarca e, in parte, la Grecia - sono invece tradizionalmente reticenti ad assumersi oneri e responsabilità in questo settore, fatta eccezione per le missioni umanitarie e di pace. Senza contare inoltre che, nella determinazione dei nuovi assetti di sicurezza continentali, entrano in gioco anche diversi attori extra-comunitari: gli Stati Uniti, innanzitutto, e poi la Russia, l'Ucraina, i Peco e, ovviamente, la Nato e l'Osce. La complessità del quadro è tale che appare anzi quasi inevitabile che l'iniziativa per la soluzione delle eventuali crisi regionali (come nella ex-Jugoslavia) e per l'impostazione di un nuovo assetto di sicurezza in Europa venga assunta principalmente dai paesi «*willing and able*»: la «soglia di accesso», in questo caso, è determi-

nata dalle capacità e risorse militari e dalla volontà politica, cioè dalla disponibilità ad assumersi oneri e rischi in cambio di responsabilità e influenza.

Tutto questo vale, per molti aspetti, anche sul piano globale: la fine della guerra fredda e del bipolarismo, pur lasciando sul campo una sola superpotenza, non ha certo risolto il problema di un «nuovo ordine mondiale». Le stesse organizzazioni multilaterali (compresa l'Onu) funzionano così sempre più per iniziativa di gruppi ristretti di paesi, della loro volontà e capacità di trovare intese, anche limitate e a termine, che consentano di perseguire e possibilmente conseguire determinati obiettivi. Non si tratta di un semplice ritorno ad un non meglio precisato «concerto delle grandi potenze», e tantomeno di una drastica «ri-nazionalizzazione» delle politiche estere, di cui pure gli anni scorsi avevano lasciato intravedere qualche sintomo. È vero piuttosto il contrario: Onu, Nato e Ueo sono e saranno ancora promotrici e protagoniste di azioni e iniziative di carattere universalistico, di interesse generale e comune, aperte alla partecipazione di (quasi) tutti i paesi, ma sulla base di accordi e mandati negoziati fra pochi e gestiti da «consigli di amministrazione» ristretti. Paradossalmente, ma non troppo, questa tendenza riflette anche una convenienza di fondo degli Stati Uniti: stretta fra un Congresso (e un'opinione pubblica) sempre più reticente a sottoscrivere nuovi impegni e responsabilità globali, da una parte, e dall'altra gli imperativi e gli interessi connessi al proprio ruolo, Washington non può che vedere con favore una maggiore corresponsabilizzazione dei principali alleati europei nella gestione di una serie di crisi (regionali e non), possibilmente sotto insegne multilaterali e, soprattutto, sotto *leadership* Usa. Esemplare, in questo senso, il recente decorso della crisi jugoslava, con una forte iniziativa diplomatica americana (l'Accordo di Dayton) appoggiata da un limitato ma tangibile dispiegamento di forza militare in una cornice multilaterale. Per la prima volta, del resto, un'amministrazione americana non si oppone ad un ruolo più incisivo degli europei in ambito Nato - sia pure entro certi limiti (Iesd e Cjtf) - e neppure alla prospettiva che l'UE si dia «una voce e un volto» in politica estera.

5. Il rafforzamento del «cerchio europeo»

Per l'Italia tutto questo ha implicazioni cruciali. Comporta, innanzitutto, la fine virtuale della vecchia divaricazione-complementarietà fra «cerchio» atlantico e «cerchio» europeo, l'uno preposto soprattutto alla *hard security* del paese (non senza utili risvolti di politica interna),

l'altro alla sua integrazione economica, commerciale e civile (non senza utili risvolti, come si è visto, di politica estera)¹¹. All'appuntamento di questa fine di secolo è l'Europa, e innanzitutto l'Europa comunitaria, a presentarsi come «la principale arena politica ed economica» per il dispiegamento dell'azione internazionale dell'Italia, anche se non ne esaurisce del tutto, com'è ovvio, la dimensione e proiezione internazionale. La realizzazione dell'Uem sta gradualmente sganciando l'economia e la finanza italiane dal dollaro e ancorandole invece all'area del marco, dell'ecu e, prossimamente, dell'euro (anche se la tentazione di giocare su entrambi i tavoli non è del tutto scomparsa, e potrebbe farsi più forte in caso di rinvio o di crisi dell'Uem). Inoltre, esiste ormai un «regime» comunitario che orienta e sovrintende gran parte delle politiche pubbliche nazionali: fiscali, sociali, infrastrutturali, regolatorie. La fine della guerra fredda e della divisione del continente, inoltre, sta spingendo un po' tutti i paesi europei a ripensare la propria collocazione strategica: da una parte, li costringe a pensare sempre più in termini di blocco regionale, piuttosto che di appartenenza di «campo»; dall'altra, impone a ciascuno una nuova e autonoma valutazione delle proprie opzioni, risorse e possibilità.

Gli esempi non mancano: con la parziale eccezione della *Gran Bretagna* - che appare ancora lacerata e incerta proprio sulla scelta europea, mentre l'opzione «atlantica» non si presenta più (dopo il revival degli anni ottanta) come un'alternativa praticabile - le altre medie potenze del continente hanno tutte avviato un sostanziale riorientamento strategico.

La *Germania*, finalmente riunita e pienamente sovrana, sta pilotando con gradualità (ma non senza problemi) il suo rientro politico in prima fila sulla scena continentale, cercando di colmare lo scarto, accumulatosi nei decenni precedenti, fra il suo peso industriale e finanziario (il «gigante» economico) e la sua reticenza ad assumere dirette responsabilità diplomatiche e militari (il «nano» politico). Alla *leadership* di fatto assunta in materia di Uem non può insomma non corrispondere un profilo più pronunciato anche in materia di Unione

(11) Cfr. il classico P. Vannicelli, «Italy, Nato and the European Community: The Interplay of Foreign Policy and Domestic Politics», *Harvard Studies in International Affairs*, 31, 1974. L'immagine dei tre «cerchi» della politica estera italiana (atlantico, comunitario e mediterraneo) risale a L. Garruccio (L. Incisa di Camerana), «Le scelte di fondo e il retroterra culturale», *Politica internazionale*, X, 2, 1982, ed è in parte ricalcata sulla celebre visione churchilliana dei «tre cerchi» della politica estera britannica dopo il 1945, e cioè la *special relationship* con gli Stati Uniti, il Commonwealth e il continente europeo. Per un bilancio della politica europea dell'Italia si rinvia a M. Dassù, A. Missiroli, «L'Italia in Europa: i primi quarant'anni», *Quaderni di sociologia*, XL, 12, 1996.

Politica, e le decisioni (grandi e piccole) via via adottate in relazione soprattutto alla crisi jugoslava - maggiore assertività diplomatica (il riconoscimento «anticipato» di Croazia e Slovenia) e maggiore impegno operativo, anche sul terreno strettamente militare (Gruppo di contatto, sorveglianza aerea, Ifor) - ne sono la prova più evidente. Analogamente, al ruolo di co-gestore del sistema finanziario mondiale (Gruppo dei Tre-G-3) si accompagna sempre più l'aspirazione ad un rango internazionale almeno paragonabile a quello di altre potenze europee, innanzitutto in sede Onu, dove il paese aspira ormai esplicitamente ad un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza.

La *Francia*, dopo aver sostanzialmente subito gli eventi negli ultimi anni della Presidenza Mitterrand, ha adottato di recente con Chirac un approccio molto più dinamico: da un lato, ha avviato un cauto riavvicinamento all'Alleanza Atlantica (condizionato però alla prospettiva di poter assumere la *leadership* del suo pilastro europeo) e riformato radicalmente il proprio complesso militare-industriale in modo da calibrarlo alle nuove priorità, arrivando perfino a prefigurare una futura dissuasione nucleare «concertata» con gli alleati europei, a cominciare dalla Germania¹². Dall'altro, ha lanciato una serie di iniziative dirette a rafforzare e rendere più visibile il suo profilo europeo e internazionale, cercando di tenersi aperte più opzioni - e spesso sollevando anche questioni legittime - ma senza riuscire per il momento a comunicare un disegno preciso e una condotta coerente e prevedibile. In alcune aree - Africa e Medio Oriente soprattutto - ha anzi creato confusione, destabilizzando e ostacolando l'azione di partner e alleati.

La *Spagna*, dopo aver già da tempo mostrato grande attivismo e assertività nell'area mediterranea (culminati nella Conferenza di Barcellona del novembre 1995), si è mossa di recente con determinazione sia verso la Nato - Segreteria Solana e rientro nel comando integrato - che verso l'Uem, adottando politiche e comportamenti (all'interno e all'esterno del paese) coerenti e conseguenti rispetto al dichiarato

(12) Il recente documento franco-tedesco, che accenna appunto a questa possibilità, rappresenta un primo possibile punto d'incontro fra due diverse esigenze: l'esigenza tedesca di ottenere dalla Francia una gestione non unilaterale (e anzi, se possibile, compatibile con il quadro Nato) della *force de frappe*, e l'esigenza francese di pervenire ad un *trade-off* fra *leadership* francese nel settore della sicurezza e *leadership* tedesca in campo economico e monetario. Per gli altri partner UE (e in particolare per l'Italia) l'iniziativa solleva interrogativi e dilemmi abbastanza simili a quelli - rapporto con le strutture Nato, carattere esclusivo e non inclusivo dell'intesa - creati dieci anni fa dal varo della brigata franco-tedesca e, poi, dell'Eurocorpo. Cfr. in proposito P. Gordon, *France, Germany and the Western Alliance*, Westview Press, Boulder, 1995.

obiettivo di voler giocare un ruolo di primo piano nella costruzione dei nuovi assetti regionali.

Considerazioni non troppo dissimili, del resto, si potrebbero fare sia per i paesi Efta da poco entrati nell'UE - Svezia, Austria e Finlandia - che per alcuni dei Peco, soprattutto quelli che più apertamente e credibilmente aspirano a far presto parte di UE, Ueo e Nato. Resta da vedere se e in che misura questa generale fluidità può favorire l'individuazione e il perseguimento - da parte dei Quindici - di interessi nazionali fra loro compatibili (e non invece concorrenziali) e, soprattutto, di interessi comuni e condivisi.

6. L'interesse per una Pesc «forte»

L'Italia è stata sicuramente condizionata, a questo proposito, dalla sua lunga crisi politica interna. A ciò si aggiunga che la prospettiva e i vincoli dell'Uem stanno già sottoponendo il paese ad una forte pressione per l'adeguamento delle sue strutture e delle sue politiche all'Europa del duemila. D'altra parte - come si è accennato - le modalità con cui si arriverà al varo dell'euro avranno senz'altro importanti effetti sull'assetto futuro delle istituzioni comunitarie. Potrebbero, fra l'altro, finire per generare un «nucleo duro» economico capace di pesare come tale nella determinazione degli indirizzi politici dell'UE all'interno non solo del pilastro propriamente comunitario, ma anche degli altri¹³. La Pesc mantiene tuttavia ancora una sua specificità e una sua rilevanza e, diversamente dall'Uem, non esige dagli Stati membri il rispetto preliminare di stringenti requisiti oggettivi. Non può certo prescindere dall'esistenza di diverse situazioni di partenza nei paesi membri, ma può trasformarle - diversamente dall'Uem - in «risorse», invece che ipoteche, per la politica comune. Certo, la posizione strategica dell'Italia risente fortemente dei mutamenti in atto: l'asse «atlanticista» (intermittente e strumentale) con Londra non solo non ha più alcuna incidenza effettiva, vista anche l'evoluzione della politica europea di

(13) In questo caso, evidentemente, un'eventuale non partecipazione dell'Italia al primo gruppo di paesi che avvieranno la terza fase dell'Uem avrebbe ripercussioni non secondarie anche sul secondo pilastro: sarebbe possibile, ad esempio, avere pari voce in capitolo sulla Pesc senza far parte del «nucleo duro» monetario? E fino a che punto (e con quale impatto complessivo sull'UE) i «nuclei duri» dell'uno e dell'altro pilastro potrebbero o dovrebbero coincidere? In questo scenario, l'Italia potrebbe essere tentata di giocare nuovamente la carta «americana» - aggancio al dollaro in campo monetario, atlanticismo nel settore difesa e sicurezza - ma, stavolta, con ripercussioni presumibilmente molto più gravi sulle sue relazioni con i partner europei.

Washington, ma è anche fatalmente inficiato dal corso accentuatamente «euroscettico» della Gran Bretagna, che la esclude come possibile partner privilegiato all'interno dell'Unione. Lo stile politico della presidenza Chirac - poco incline, in generale, alla concertazione paritaria con i partner - rende comunque difficile un eventuale asse «latino» (magari allargato a Madrid), a cui Parigi non sembra peraltro interessata se non come leva per accrescere il proprio potere contrattuale verso Bonn: e anche il prossimo rientro a pieno titolo della Francia (e della Spagna) nelle strutture Nato può rappresentare un elemento di frizione, non di convergenza bilaterale. Qualcosa di analogo è accaduto di recente anche nel dibattito sulla riforma delle Nazioni Unite, che ha finito per creare seri contrasti fra l'Italia e la Germania (appoggiata, in questo, non solo dagli Usa ma anche da Francia e Gran Bretagna) senza peraltro tematizzare adeguatamente la questione del coordinamento e della concertazione fra i paesi UE all'interno del Consiglio di Sicurezza¹⁴. Infine, anche il maggiore attivismo della Spagna in ambito mediterraneo e atlantico, e della Germania nella gestione, anche militare, delle crisi regionali (Balceni e arco mediorientale compresi) ha finito per sottrarre peso specifico ad altre «specializzazioni» italiane in politica estera, accentuando - almeno in un primo tempo - più gli elementi di competizione che quelli di convergenza e collaborazione fra partner e alleati. In altre parole, l'Italia si trova oggi ad avere motivi di contrasto con «tutti» i principali partner europei, sia pure su questioni di volta in volta diverse e distinte: una situazione particolarmente delicata per la sua politica estera, che impone chiare indicazioni di priorità e scelte conseguenti.

La limitata praticabilità, per l'Italia, di «assi» bilaterali privilegiati e l'accertata sterilità dei vecchi giochi di alleanze incrociati - che oggi paralizzerebbero soltanto la capacità di azione dell'UE - rendono insomma ancor più necessaria e opportuna la ricerca e la costruzione di un approccio comune dei Quindici e, comunque, dei paesi «*willing and able*» (tanto più che Roma non può certo aspirare a diventare membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'Onu). Le stesse recenti proposte franco-tedesche sulla «flessibilità», che hanno prodotto reazioni piuttosto circospette fra i partner, sono frutto - di nuovo - più di un compromesso fra approcci diversi che di una piena convergenza di obiettivi, e danno dunque all'Italia qualche margine di iniziativa. La Francia tende infatti a concepire gli eventuali futuri

(14) Non lo ha fatto neppure l'Italia, che anzi ha lasciato cadere la sua stessa vecchia richiesta di un seggio permanente per l'UE: richiesta che avrebbe sicuramente dato maggior forza alla sua ipotesi di riforma del Consiglio di Sicurezza, stemperando in parte la tensione con la Germania.

«nuclei duri» - anche e soprattutto in ambito Pesc - come direttori ristretti all'interno dei quali far valere un potere contrattuale nazionale virtualmente libero da qualsiasi condizionamento, mentre la Germania sembra piuttosto vederli - sulla falsariga del modello Uem - come gruppi di avanguardia destinati ad esercitare la loro forza magnetica sugli altri partner, rafforzando l'Unione Politica e preparando, in prospettiva, l'allargamento ai Peco. Per Parigi, in altre parole, la «flessibilità» ha carattere intergovernativo e possibilmente esclusivo e ristretto (da cui appunto la dizione ufficiale *coopération renforcée*); per Bonn serve invece proprio a superare e aggirare i veti nazionali e a far avanzare l'integrazione, sia pure sulla base di condizioni di accesso decise da pochi e di un sostanziale riaggiustamento del potere di voto «ponderato» a vantaggio dei paesi maggiori (da cui il termine di *progressive integration*). Proprio questa latente divergenza strategica all'interno dell'asse «carolingio» (o «renano») potrebbe aprire a Roma la possibilità di svolgere una funzione positiva a livello europeo, saldando il proprio interesse nazionale a quello multilaterale e «sistemico»: si pensi alla convergenza registratasi di recente fra le proposte portoghesi, italiane e olandesi in materia di «flessibilità», che prevedono che alla «cooperazione rafforzata» si passi solo in caso di mancanza di alternative altrettanto efficaci e solo se una «massa critica» di paesi membri (attorno ai due terzi) - d'intesa con la Commissione, e col consenso del Parlamento Europeo - vi aderisce, senza intaccare l'unità delle istituzioni e il carattere comunitario e vincolante di alcune politiche (a cominciare dal mercato unico).

In particolare, comunque, sarebbe interesse dell'Italia a) che la «soglia di accesso» alla Pesc fosse più alta, disincentivando e limitando, ad esempio, le iniziative unilaterali degli Stati membri; b) che la «cooperazione sistematica» fra i Quindici portasse davvero ad una politica estera comune, con assunzione condivisa di responsabilità a tutti i livelli e in tutte le sedi (Onu compresa); e c) che l'UE potesse presto incorporare l'Ueo - magari come settore a «cooperazione rafforzata» in ambito Pesc - ed utilizzarla «anche», in prospettiva, come pilastro europeo della Nato. Sembrano tuttavia mancare, al momento, le condizioni politiche per arrivare a tutto questo in un futuro ravvicinato e prevedibile, almeno nel contesto istituzionale esistente. E la stessa diplomazia italiana sembra ancora nutrire, a questo riguardo, vecchie riserve e paure, come indica anche - nella recente proposta sulla «flessibilità» (che l'Italia preferisce comunque definire «integrazione differenziata») presentata alla Cig - l'intenzione di escluderne proprio la Pesc (ma non la politica di difesa), probabilmente per timore

di nuovi direttori che possano escluderla. Ci sono altre strade per arrivare a questi obiettivi?

7. I «willing and able»: quale strategia per l'Italia

Nell'ipotesi che le proposte di riforma (descritte nel par. 3.) che raccolgono maggiori consensi fra i Quindici venissero accolte dalla Cig, la Pesc potrebbe proseguire la sua crescita istituzionale - avviata prima con l'Aue e continuata poi con il Tue - ed ovviare ad alcuni dei suoi limiti strutturali di partenza: a) la concertazione a livello diplomatico diventerebbe ancora più assidua e stringente, la presenza internazionale dell'Unione più visibile; b) l'individuazione dell'interesse comune sarebbe più semplice e tempestiva, il coordinamento interistituzionale più efficace; c) la coerenza fra proiezione commerciale e proiezione politica all'esterno aumenterebbe sensibilmente. Si potrebbero inoltre promuovere missioni umanitarie e di *peace-keeping* - ma non di *peace-enforcing* - direttamente sotto la bandiera e l'autorità dell'UE (e ricorrendo al suo bilancio) nonché saldare, finalmente, aiuti allo sviluppo, interventi umanitari, ricostruzione civile ed eventuali misure di *institution-building*. Questo ampio spettro di azione corrisponderebbe, tutto sommato, al completamento e al perfezionamento della vecchia idea dell'UE come *civilian power*¹⁵, e potrebbe trovare interessanti applicazioni anche in sedi multilaterali quali Onu e Osce - senza contare l'Ocse e, ovviamente, l'Omc - con l'UE ad agire da catalizzatore unitario anche per altri paesi.

Non ci sono ragioni per ritenere che l'Italia «non possa o non voglia partecipare» ad una Pesc con queste caratteristiche e questo profilo: i partner europei sarebbero d'accordo - sempre che l'Italia faccia scelte coerenti con questo approccio e non si faccia tentare da altre opzioni - e lo sarebbe pure l'opinione pubblica interna; l'impegno di risorse (finanziarie e umane) risulterebbe contenuto e, comunque, non di molto superiore a quello già oggi dispiegato dall'Italia a livello mul-

(15) In proposito si rinvia a F. Duchêne, «The European Community and the Uncertainties of Interdependence», in M. Kohnstamm, W. Hager (eds.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems Before the European Community*, Macmillan, London, 1973; H. Bull, «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies*, XXI (1982), 1-2; C. Hill, «European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model - or Flop?», in R. Rummel (ed.), *The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness*, Westview Press, Boulder, 1990; J. Lodge, «From Civilian Power to Speaking with a Common Voice: The Transition to Cfsp», in J. Lodge (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*, Pinter, London, 1995.

tilaterale. Né la «macchina» burocratica richiederebbe all'apparato statale - a differenza di quanto accade invece per il terzo pilastro - particolari sforzi e adattamenti funzionali o legislativi: dopo oltre 25 anni di graduale messa a punto, attraverso la Cpe prima e la Pesc poi, la diplomazia italiana è «già» pienamente inserita nei meccanismi multilaterali e all'altezza degli standard operativi previsti.

E tuttavia anche questa ipotesi - che pure è ancora lontana dalla realizzazione - si collocherebbe «al di sotto» delle aspettative e degli auspici di una Pesc «forte». In particolare, l'intero capitolo «sicurezza e difesa» resterebbe sostanzialmente scoperto, e rinvierebbe comunque ad altri contesti istituzionali: Ueo e, soprattutto, Nato. Ed è qui che si potrebbe porre il problema di una non partecipazione italiana e dei suoi eventuali costi. Il termine «non partecipazione» non si riferisce, naturalmente, all'appartenenza formale all'Alleanza Atlantica o alla stessa Ueo, che non è in discussione: si riferisce piuttosto ai processi oggi in atto di ristrutturazione, di riforma e di redistribuzione di ruoli, risorse e responsabilità al loro interno. È su questo piano che, presumibilmente, si formeranno «nuclei duri» e gruppi più ristretti, e la selezione si baserà appunto su *willingness and ability*, volontà e capacità: ad integrare apparati produttivi e standard operativi, ad investire (e rischiare) uomini e soldi - in tempi, per di più, di riassetto complessivo delle Forze Armate e di drastici tagli di bilancio - a dividersi compiti e cariche, ad offrire basi e mezzi in vista di obiettivi comuni. Tutti questi processi presuppongono, evidentemente, il consolidarsi di una *security community* specificamente europea¹⁶, di cui esistono comunque già alcuni segnali incoraggianti: la crisi jugoslava ha rappresentato infatti, in questo senso, non solo uno shock ma anche un'occasione di apprendimento. Comportano però anche scelte precise ed implicano, in diversa misura, un *mix* di collaborazione e competizione: fra i partner europei e, in parte, fra questi e gli alleati americani. Si formeranno alleanze, insomma, e si faranno compromessi: i costi di un'eventuale non partecipazione a «questo» gioco (o di una partecipazione che lasciasse aperti dubbi sostanziali sulla priorità europea) potrebbero essere altissimi, e sarebbero sia economici - ad esempio lo smantellamento (imposto o indotto) di imprese legate al settore, di basi militari, di personale specializzato - che ovviamente politici, in termini di perdita di influenza, di prestigio e di status, in termini di marginalizzazione (anche a livello multilaterale e globale), e in termini di rincorse nazional-populistiche e di disorientamento

(16) Sul concetto di *security community* cfr. K. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton, 1957.

nella stessa opinione pubblica. Come nel caso dell'Uem, dunque, un'eventuale protratta esclusione dal «nucleo duro» che, presumibilmente, sovrintenderà alla sicurezza del continente avrebbe ripercussioni gravi e non limitate al solo settore in questione.

La recente controversia franco-americana su Afsouth - il Comando Sud della Nato, con sede a Napoli - è solo un primo esempio dei conflitti che potranno in futuro emergere e dividere gli alleati, proprio per il suo aver sovrapposto questioni di prestigio nazionale, di equilibrio politico e di funzionalità operativa. Molti altri potrebbero insorgere dalla pianificazione e dalla gestione congiunta di missioni di *peace-enforcing*, dalla competizione industriale e tecnologica nel settore degli armamenti, dalla gestione dell'allargamento della Nato verso Est. Eppure i costi di un'eventuale (auto) esclusione da questi processi sarebbero in ogni caso superiori, prevedibilmente, a quelli di una convinta partecipazione. E sarebbero ancora più alti nel caso di un sostanziale fallimento della Cig, che potrebbe perfino - per contraccolpo - finire per svuotare la Pesc anche dell'*acquis politique* rappresentato dall'abitudine (e dal vincolo) alla consultazione reciproca, alla contrattazione fra interessi diversi e all'impostazione di un atteggiamento e di uno stile politico e diplomatico comune, trasferendo sempre più «al di fuori» dell'Unione l'iniziativa esterna dei principali attori nazionali e incentivando la competizione a scapito della cooperazione.

Al momento non si può insomma escludere che una politica di sicurezza e di difesa delle potenze europee venga impostata, almeno inizialmente, fuori dal quadro UE, sia per le difficoltà che incontra la riforma del Trattato che per la persistente diversità di interessi e di mentalità, in proposito, fra i paesi membri (vecchi e nuovi). I *ballons d'essai* lanciati recentemente da Francia e Germania in materia sia di «flessibilità» che di deterrenza nucleare rappresentano da questo punto di vista segnali piuttosto significativi, anche se ancora interlocutori. Del resto, anche politiche che rientrerebbero nell'ambito del terzo pilastro vengono oggi impostate, disciplinate e sperimentate all'esterno del quadro comunitario e dello stesso Trattato, con convenzioni intergovernative vincolanti, aperte, ma dotate allo stesso tempo di precise «soglie di accesso» (Schengen, Europol). Se e nella misura in cui funzioneranno, queste stesse politiche potranno poi essere incorporate nel Trattato e perfino «comunitarizzarsi», magari con qualche clausola di *opting-out*.

È del tutto concepibile, dunque, che l'obiettivo cruciale, strategico di una Pesc «forte» sia oggi più facilmente conseguibile per l'Italia con un *mix* di approcci: a) quello più tradizionale e collaudato, consistente nel trasferire alle istituzioni UE (opportunamente riformate)

nuove capacità e maggiori risorse, ma alzando il più possibile la «soglia di accesso» e i vincoli solidaristici interni; b) quello consistente nel cercare di consolidare sempre più un'ottica e un interesse comuni dei paesi UE nelle organizzazioni multilaterali di cui fanno parte (a cominciare da Nato e Onu), con una distribuzione bilanciata ma concertata di onori ed oneri; c) e quello, per ora in gran parte inedito, di «testare» nuovi ambiti di cooperazione che, in un primo tempo, si collocherebbero probabilmente nella sfera intergovernativa e, soprattutto, all'esterno delle istituzioni dell'Unione (e forse anche delle organizzazioni multilaterali esistenti), con un bilancio e un «regime» legale separati.

Quest'ultimo approccio - in certa misura sperimentale - rappresenta evidentemente un caso estremo di «flessibilità» e sarebbe accettabile solo in chiave transitoria, con l'obiettivo cioè di definirne al più presto gli sbocchi. Ma potrebbe forse consentire di aggirare molti degli ostacoli politici e istituzionali che oggi si frappongono all'impostazione di una Pesc «forte». Avrebbe dei costi, anche se difficilmente prevedibili, soprattutto in termini di rischio politico, di impiego di risorse al di fuori di un quadro già definito, di possibili contraccolpi su altri terreni: l'Italia dovrebbe infatti riuscire a presentarsi da subito come un partner credibile, contribuendo così a determinare (e non subendo) gli standard, gli obiettivi e gli strumenti dell'iniziativa. Ma sarebbero comunque costi, di nuovo, inferiori a quelli di una Pesc troppo «debole» e di un'eventuale esclusione dell'Italia da questi «nuclei duri» in via di formazione. Praticare con coraggio questa strada - non in alternativa ma in parallelo rispetto alla progressiva «comunitarizzazione» delle intese franco-tedesche (su cui l'Italia si è impegnata con qualche successo per decenni, ma che ora appare ancor meno semplice che in passato) - potrebbe consentire, in prospettiva, di pervenire ad una definizione accettabile e condivisa dell'«interesse comune» europeo, che è poi il vero fondamento di qualsiasi «politica comune» a qualunque livello.

3. La difesa europea e l'impatto sulla politica e l'industria della difesa italiane

di Renzo Romano

Il tema delle conseguenze di una non partecipazione italiana alle «nuove» politiche europee riguardanti la difesa richiede anzitutto una chiara e corretta definizione ed indicazione dei contenuti delle politiche comunitarie cui ci si riferisce; è un passo senza il quale diverrebbe incerta la successiva individuazione dei costi della nostra eventuale non partecipazione. Mancando completamente, allo stato, una concreta e concordata definizione della Pesc, ed esistendo in materia, per contro, atteggiamenti e posizioni molto differenti presso i paesi membri dell'UE, è difficile delineare, con accettabile margine di errore, le caratteristiche essenziali della politica di difesa, e quelle della relativa struttura di difesa, dell'Unione, che proprio da una chiara e concordata Pesc dovrebbero trarre ispirazione e guida.

Sembra ragionevole affermare, comunque, che le «politiche europee» innovative alle quali fare riferimento nel determinare le conseguenze per l'Italia di una sua mancata partecipazione, siano la Politica di Difesa Comune-Pdc e la Difesa Comune-DC¹, molto sinteticamente citate dall'art. J. 4. par. 1. del Trattato di Maastricht, laddove si afferma che la Pesc includerà «tutte le questioni relative alla sicurezza dell'UE, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre ad una difesa comune».

In realtà, dovremmo osservare che l'Europa ha già maturato una certa esperienza in fatto di difesa comune, con la Nato soprattutto, ed in misura più modesta anche con l'Ueo. Si deve peraltro riconoscere che, nel caso della Nato, il processo di costruzione della comune difesa si era sviluppato in modo alquanto diverso: senza discutere di politica di sicurezza «atlantica», erano stati costituiti lo strumento militare

(1) Il Trattato di Maastricht non fornisce definizioni della Pdc e della DC. Ci si è pertanto riferiti ai significati attribuiti da numerosi politologi, che indicano la Pdc come «una politica comune relativa all'uso delle forze militari degli Stati membri dell'UE», e la DC come «la struttura ed il sistema di comando e controllo delle forze militari rese disponibili dagli Stati membri dell'UE per l'esercizio della Pdc».

comune integrato e la relativa politica di difesa (cioè i compiti affidati allo strumento); ciò in quanto esisteva un elemento di politica estera e di sicurezza che costituiva un pericolo talmente elevato da rendere superfluo qualunque distinguo o personalismo nazionale: la politica estera e militare dell'Unione Sovietica nei confronti dell'Occidente. Distinguo e personalismi sono emersi dopo, quando vi è stato spazio per discutere l'argomento della politica estera e di sicurezza comune, per arrivare alla constatazione che l'unica vera comunaltà consisteva nel fatto intrinseco di essere alleati, e che tale fatto era dovuto non a visione comune, ma alla comune, perdurante e stringente necessità di fronteggiare la minaccia sovietica, ed alla rassicurante presenza di un azionista di maggioranza, l'unico capace allora di offrire all'Europa non comunista un efficace ombrello protettivo, ovviamente non gratuito.

Ma una volta assolti gli obblighi derivanti da tale unificatrice necessità, ciascun paese membro dell'Alleanza era poi libero di esercitare la propria politica estera e di sicurezza in modo indipendente, chi più chi meno, con interessi che andavano da quelli globali degli Stati Uniti, a quelli multiregionali di Francia e Regno Unito, a quelli inesistenti, o, se esistenti, impalpabili, dell'Italia. Pur non essendoci alcuna politica estera e di sicurezza ufficialmente in comune, l'accordo tra i governi dell'Alleanza prevedeva che, alla dichiarazione da parte del Consiglio Atlantico, di una certa misura del sistema di allarme Nato, le forze «assegnate», fino a quel momento mantenute sotto i rispettivi comandi nazionali, passassero alle dipendenze operative del Comandante Supremo Alleato (Supreme Allied Commander Europe-Saceur), un generale americano. Si trattava di una vera e propria cessione di sovranità preconcordata, sulla quale nessun Governo alleato ha mai avuto nulla da obiettare, con la nota eccezione dei francesi, perché si rendeva conto della gravità del pericolo e del fatto che solo così la difesa avrebbe potuto funzionare. Tutto questo lascia pensare che alcuni dei massimi argomenti oggi in discussione, che sembrano ostacoli insormontabili alla concezione ed alla realizzazione della difesa dell'UE, probabilmente sarebbero superabili se fosse riconosciuta da tutti una forte convenienza/necessità comune e se un credibile ruolo aggregante potesse essere svolto da un paese europeo capace di esercitare la *leadership*.

A questo punto, per trattare in modo compiuto sia la Pdc sia la DC, si rende necessario indicare quegli elementi della Pesc che influiscono in modo determinante sugli elementi essenziali sia della Pdc sia della DC. Ricordiamo che nella Pdc gli elementi essenziali sono sostanzialmente quattro: i compiti da assegnare alle forze militari, la struttura delle forze militari (lo «strumento» militare), le risorse finanziarie

necessarie a generare e tenere pronte tali forze, ed infine la politica industriale della difesa, che deve garantire alle forze militari la disponibilità dei mezzi necessari ad assolvere i compiti assegnati.

Quando riferiti alla comune difesa europea, questi quattro elementi sono influenzati nella loro stessa essenza dalle decisioni prese in Pesc, soprattutto per quanto attiene a:

a) accettazione dell'esistenza, *de jure* o *de facto*, della *leadership* in materia di Pesc esercitata da un paese membro dell'Unione, che inevitabilmente diverrebbe leader anche nella Pdc e nella DC;

b) entità delle responsabilità che l'UE intende assumersi in materia di sicurezza: solo quelle attinenti la Zona di Sicurezza Europea-Zse, oppure anche al suo esterno? E quali interessi² l'UE intende riconoscere quali «comuni», quelli «vitali» tipo invasione da Est (ma non c'è la Nato?) oppure quelli «essenziali», come nel caso di conflitti limitati in Zse (tipo Bosnia), oppure fuori Zse, per proteggere interessi economici rilevanti (ma non sono «vitali» anch'essi?), oppure quelli «generali», cioè i «valori» della civiltà europea, dai diritti umani all'economia di mercato? L'Europa, insomma, vuole limitarsi a considerare «comuni» solo imprese tipo «Petersberg», nell'idea di lasciare le cose «serie» alla Nato (leggasi Usa), oppure vuole dotarsi di una «difesa» vera e propria, che abbia efficacia per il suo valore operativo ma anche per quello politico? Inoltre, ciascun membro dell'Unione dovrà valutare se la Pdc e la DC debbano costituire la comune risposta ad una seria e riconosciuta esigenza comune di sicurezza, oppure se siano da considerare aspetti del completamento della unificazione europea, atti dovuti in quanto prescritti dalla Pesc. Nel primo caso l'impegno sarà sentito, partecipativo e cogente, nel secondo sarà subito come un oneroso adempimento, inevitabile sì, ma non certo di priorità elevata;

c) grado di limitazione della sovranità che i paesi membri intendono accettare, considerando che una delle massime espressioni della sovranità di uno Stato-Nazione è sempre stata considerata il possesso e l'uso delle forze militari;

d) scenario politico e strategico al quale riferirsi nell'impostare Pdc e DC: nel tempo necessario a realizzarle, non meno di un decennio, il mondo sarà certamente diverso dall'attuale; ma è quello lo scenario al quale Pdc e DC dovranno riferirsi, non quello odierno. Uno scenario

(2) Per la definizione degli «interessi» cfr. anche Luc Stainier «Towards a Common Defence Policy», cap. II *Common Interests, Values and Criteria for Action*, The Institute for Security Studies Weu, Paris 1995.

nel quale, ad esempio, la «*membership*» delle organizzazioni internazionali che interessano l'UE, e dell'UE stessa, sarà diversa da quella di oggi. Come intende l'Unione realizzare il proprio allargamento e approfondimento? Come questo influenzerà allargamento e approfondimento di Nato e Ueo, essendone a sua volta influenzato? Quale sarà l'evoluzione delle competenze e delle capacità dell'Onu e dell'Osce? L'organizzazione della difesa comune europea deve potersi inserire in questo nuovo contesto, nel quale definire il suo ruolo;

e) politica nucleare: intende l'Unione avere una propria politica nucleare? Ed una propria politica antiproliferazione? In quali termini?

f) rapporto transatlantico: quale rapporto in materia di Pesc intende l'Unione realizzare con gli Stati Uniti?

Come si può constatare, si tratta di argomenti della massima importanza e complessità, la cui definizione, almeno nelle grandi linee, è essenziale per un'impostazione efficace, accettabile e conveniente, per i paesi membri e per i loro cittadini-contribuenti, della Pdc. Per converso, la mancata definizione di tutti o parte di essi, pur non impedendo «per sé» la realizzazione di Pdc e DC, sarà sicura causa di rilevanti sprechi, e potrebbe non dare garanzia di risposta adeguata alle esigenze di sicurezza e di difesa dell'Unione, ossia potrebbe non riflettere l'Iesd alla quale si dovrebbe ispirare.

A sua volta, la struttura delle forze militari «europee», come possiamo definire altrimenti la DC, è costituita essenzialmente dai Comandi, responsabili del comando e controllo (Command and Control-C2) delle forze, dalle unità operative, dalla organizzazione di sostegno logistico, ed è condizionata in modo determinante dal criterio in base al quale i paesi membri intendono contribuire alla sua realizzazione: con criterio più vincolante, ossia con la costituzione di vere e proprie Forze Armate europee, oppure con criterio più garantista delle sovranità nazionali, ossia attraverso la gestione comune delle attività delle unità militari indicate quali «europee» dai paesi membri.

Decisioni sui punti e nelle materie dianzi citate, su cui è prevista l'unanimità, non sembrano prossime, ancorché qualche risultato sia atteso dalla Cig. Nel complesso, quindi, il quadro delle prospettive di realizzazione delle nuove politiche appare incerto e sembrerebbe disarmante, per usare un termine attinente. A questo punto, però, si potrebbe ricordare la storiella del *bumble-bee*, il calabrone, che, non avendo studiato le leggi della fisica secondo le quali non doveva riuscire a volare, volava tranquillamente. Intendo dire che, se per un verso i governi europei, in sede UE, appaiono riluttanti a concordare aspetti della difesa comune che potrebbero addurre in via permanente

a limitazioni e concessioni di cui dovrebbero rendere conto a Parlamenti ed opinioni pubbliche, gli stessi governi, per un altro verso, in altre sedi multilaterali e bilaterali, a fronte di specifiche contingenze, hanno dato vita a strumenti comuni di difesa che si sono dimostrati dignitosamente idonei all'assolvimento dei compiti assegnati. In altri termini, laddove l'esigenza è risultata per tutti politicamente vantaggiosa, tecnicamente fattibile, economicamente accettabile e soprattutto temporalmente limitata, i governi hanno saputo mettere da parte i contrasti sui grandi temi politici di fondo ed hanno trovato soluzioni «tecniche» per collaborare e rendere efficace il C2 riuscendo anche a salvaguardare - o quasi - il principio di sovranità nazionale. Ne sono esempio l'intervento in Bosnia, l'operazione di controllo dell'embargo in Adriatico e sul Danubio, l'attività di ordine pubblico a Mostar ed il recente intervento in Albania. Inoltre, su base bi-tri-quadrilaterale, sono stati istituiti Comandi ed unità multinazionali (l'Eurocorpo, la Divisione Multinazionale centro-europea, l'Unità anfibia anglo-olandese, l'Eurofor e l'Euromarfor, ecc.) che, pur non essendo ufficialmente parte della DC europea che ancora non c'è, esistono, si addestrano e sono pronti ad entrare in azione per rispondere ad esigenze di sicurezza e di difesa comuni, su chiamata sia Ueo sia Nato.

Queste iniziative, se da un lato sono confortanti perché dimostrano ancora una volta che quando si vuole si può, dall'altro destano qualche perplessità per più di una ragione:

- anzitutto, la costituzione «*bottom up*» di nuclei di forze europee, rispondenti anzitutto, come è logico, agli interessi nazionali dei paesi che le esprimono, rappresenta un *acquis* che non potrà in un domani non pesare, in modo forse determinante, sulle decisioni relative alla futura struttura della DC, se mai ci si arriverà. In altri termini, questo potrebbe dar luogo alla soluzione anticipata di alcuni problemi politici di fondo, come quelli attinenti alla «specializzazione» dei compiti e della *leadership*, nonché alla distribuzione delle posizioni di elevata responsabilità negli organismi di comando; tutto ciò potrebbe anche stare bene a qualche paese, sempreché lo sappia in tempo utile e sia d'accordo;

- in secondo luogo, le forze europee che hanno finora partecipato insieme ad operazioni multinazionali sotto la guida di Comandi «integrati» (che lavoravano efficacemente impiegando le procedure operative Nato) hanno potuto esprimere soltanto un livello minimo indispensabile di «interoperabilità», facendo miracoli, viste le differenze negli armamenti, negli equipaggiamenti, nell'addestramento e nelle capacità operative, tra un paese partecipante e l'altro. Sarebbe un errore ritenere che queste diversità possano essere accettate come

normali nella futura DC, a meno che non si accetti anche che simili forze possano essere impiegate unicamente per compiti umanitari e non di combattimento. Altrimenti, la standardizzazione deve essere perseguita seriamente in tutti i settori, dalle procedure operative ai sistemi di comunicazione, dagli armamenti agli equipaggiamenti, ai veicoli, ai carburanti, e quanto altro;

- in terzo luogo, a proposito di armamenti ed equipaggiamenti, la standardizzazione non si può improvvisare, e quindi il discorso va fatto a monte, riguarda l'apparato industriale dei paesi membri nel settore difesa, ed interessa prioritariamente la politica, in termini multidisciplinari, Esteri, Industria, Tesoro e Difesa, quantomeno.

L'approccio «funzionalista» quindi, da un lato può apparire, pragmaticamente, l'unica strada per riuscire a realizzare Pdc e DC, addirittura senza attendere la completa definizione di una Pesc, fidando, anzi, sulla possibilità che i successi delle prime abbiano effetto rassicurante e propulsivo sulla seconda; dall'altro lato, però, tale procedura può essere anche lo strumento per forzare la mano a paesi meno decisionisti, che vedrebbero progressivamente realizzarsi una Pesc alla cui elaborazione non avrebbero di fatto contribuito, e che rischierebbe quindi di tener conto solo marginalmente delle loro esigenze e peculiarità, cioè dei loro interessi nazionali.

Nei successivi paragrafi si tenterà di configurare sia la Pdc sia la sua DC, sulla base dei pochi elementi sicuri disponibili relativi allo sviluppo dello scenario geopolitico ed alle esperienze finora maturate nelle iniziative comuni a tutela della sicurezza. Per configurarle, saranno indicati i loro aspetti essenziali, che costituiranno altrettanti settori nei quali i paesi dell'Unione saranno chiamati a fornire i rispettivi contributi. Naturalmente, quelli sono anche i settori ai quali un paese potrà scegliere di astenersi dal partecipare; un altro paragrafo sarà quindi dedicato alle conseguenze della mancata partecipazione, completa o parziale, ed ai riflessi che ne deriverebbero su vari aspetti della realtà italiana, con riferimento particolare all'efficienza ed efficacia dello strumento militare nazionale ed alla funzionalità del settore difesa dell'industria italiana. Tali conseguenze saranno analizzate al livello interno, a quello del paese quale membro dell'Unione ed a quello dell'Italia nel contesto internazionale globale. L'ultimo paragrafo conterrà le considerazioni conclusive, relative sia al riepilogo del danno complessivo che il paese subirebbe dalla sua mancata partecipazione alla Pdc ed alla DC, sia ai mutamenti da apportare alle attuali strutture che a vario titolo interessano la difesa nel nostro paese, al fine di consentire non soltanto un valido contributo alla edificazione della Pdc e della DC, ma anche, e direi soprattutto, una partecipazione

efficace al loro esercizio. È questo un punto del quale vorrei sottolineare l'estrema importanza: «entrare» nella difesa comune europea come abbiamo fatto con la Nato, ossia senza poi essere in grado di fornire un contributo veramente efficace, vorrebbe dire, soprattutto in un'organizzazione dove l'«ombrello atomico» ha molto minor valore mentre sono essenziali le forze convenzionali, significherebbe, ripeto, fare comunque sacrifici per guadagnare l'accesso e non ottenere nulla in cambio.

1. Gli interessi comuni dell'UE

Un tentativo di configurare la Pdc che vada al di là delle disquisizioni accademiche per fornire un quadro concreto dal quale poter far discendere uno strumento militare, la DC appunto, deve cercare di delineare, nel modo più verosimile, gli elementi che la costituiscono, e che ricordiamo essere essenzialmente: compiti, struttura delle forze, risorse finanziarie e politica industriale nel settore difesa. La definizione di questi elementi è condizionata in modo sostanziale da alcune decisioni di politica estera e di sicurezza che non sono ancora state prese dall'Unione. Orbene, ipotizzare il contenuto di tali decisioni fornendone la versione considerata la più verosimile è esercizio azzardato, con una notevole probabilità di errore. Peraltro, l'esperienza di precedenti decisioni comunitarie prese dopo lunghissima gestazione ha insegnato che, spesso, la difficoltà non risiedeva nei contenuti, sui quali anzi c'era sovente concordanza, ma era causata dal diverso apprezzamento dei governi circa l'accoglienza che le decisioni stesse avrebbero ricevuto dalle rispettive opinioni pubbliche. Naturalmente, non si può trasferire semplicisticamente questa esperienza ad un settore delicato come la Pesc, ma se si potessero ipotizzare come «già prese» almeno quelle decisioni per le quali non esistono sostanziali alternative, le variabili diminuirebbero e la Pdc potrebbe iniziare a prendere forma³.

Vediamo allora di esaminare singolarmente queste decisioni:

La questione della leadership: è un argomento di cui si tende spesso a negare l'esistenza, per l'imbarazzo che desta ed il potenziale dirompente che possiede. Ma è un atteggiamento che non aiuta ad ottenere risultati: è naturale e noto che in un gruppo costituito per uno scopo comune, uno dei suoi membri finisce sempre per emergere, per capa-

(3) La Cig, pur confermando l'importanza e la necessità di dare concreta attuazione alla Pdc, non ha ancora fornito indicazioni sui suoi contenuti (comunicato di Dublino).

cità e per volontà, quale elemento trainante nel perseguimento dello scopo. Ora, per gli altri membri del gruppo, un conto è l'insoddisfazione di vedere un altro, e non sé stessi, in quel ruolo, un altro è voler negare che tale ruolo esista. La prima reazione è, se vogliamo, costruttiva, perché stimola a fare meglio per ottenere la *leadership*, la seconda è deleteria, perché porta ad estraniarsi dal gruppo, che perde, a sua volta, forza e coesione. Nel caso dei governi dell'UE, quello che ha finora mostrato di possedere maggiore determinazione nel perseguire l'obiettivo Pesc sembra essere quello francese. Anche in termini di iniziative regionali per la costituzione di strutture militari multinazionali, la Francia, con l'Eurocorpo in centro Europa e con la partecipazione ad Eurofor e ad Euromarfor in sud Europa, precede nettamente gli altri partner, sebbene non si debba trascurare il fatto che le forze terrestri tedesche, ad eccezione di quelle dislocate nei nuovi Länder, siano tutte inserite in grandi unità multinazionali. Ma l'ipotesi di una *leadership* tedesca appare attualmente poco verosimile, sia per le perplessità di ordine politico che solleverebbe negli attuali e nei futuri membri dell'Unione, sia per le difficoltà interne della stessa Germania ad una simile iniziativa. Infine, la Francia detiene una capacità di dissuasione strategica moderna e indipendente da quella statunitense. Questi tre «assetti», determinazione politica, disponibilità di forze convenzionali ad orientamento multinazionale e capacità di dissuasione strategica, propongono la Francia quale naturale leader della futura Pesc, della Pdc e della DC, senza che questo piaccia necessariamente a tutti. Per chi non accetta questa realtà, rimane la scelta tra mettersi in condizione di proporsi quale leader, oppure rimanere fuori dell'esercizio comune di sicurezza. È infatti difficile che l'Europa possa contare indefinitamente sulla *leadership* statunitense, che peraltro ha funzionato benissimo finora; per quanto tempo infatti l'Amministrazione Usa sarà ancora disposta ad accollarsi l'onere di svolgere quel ruolo⁴? E per gli europei il prezzo della *leadership* americana, in uno scenario che sta evolvendo, sarà sempre lo stesso, e sempre conveniente?

L'entità delle responsabilità che l'UE intende assumersi in materia di sicurezza è un altro elemento la cui definizione è essenziale per una efficace Pdc, a parte il fatto che senza di esso è difficile che una Pesc possa definirsi tale. Finora, tuttavia, la chiarezza in materia non pare sufficiente. A parte alcuni lodevoli tentativi, ad esempio, la «lista di Asolo» del '90, (prima di Maastricht, quindi) sulle possibili azioni

(4) Per la posizione Usa in merito al contributo dei partner alla difesa comune, cfr. anche W. Perry «Towards a New Partnership in Responsibility Sharing», *Rapporto al Congresso degli Stati Uniti*, aprile 1995.

comuni, e la lista della dichiarazione di Lisbona del '92 sulle possibili aree geografiche di interesse per la sicurezza dell'Unione, il Trattato di Maastricht, all'articolo 3, affida al Consiglio Europeo la formulazione di «orientamenti generali», nel cui ambito i casi specifici, al loro manifestarsi, saranno oggetto di decisioni prese all'unanimità dai paesi membri. Quindi un «contesto di completa improvvisazione», per dirla con Jacques Delors ⁵, che complica ulteriormente il già difficile rapporto tra il Comitato Politico della Commissione ed il Segretariato Generale del Consiglio dei Ministri dell'Unione, quando arriva il momento di passare all'azione. Volendo essere pragmatici, e riconoscere che per il momento l'Unione non può concordare linee d'azione permanenti, visto che non ha ancora neanche lo strumento decisionale per farlo, possiamo quantomeno delineare ciò che potrebbe verosimilmente essere oggetto di convergenza politica comune nelle contingenze che dovessero verificarsi.

«Che cosa» difendere, «dove» e «perché» difenderlo sembrano essere i tre interrogativi che sintetizzano, anche se molto concisamente, le responsabilità nel settore difesa. Ma sono anche i tre elementi che consentono di configurare la dimensione dell'impegno che ciascun paese membro deve responsabilmente considerare, per decidere se dividerlo o meno con i partner. Per semplicità, chiameremo «vitali» gli interessi che riguardano l'integrità territoriale dei paesi membri dell'Unione, l'incolumità dei loro cittadini e delle loro libere istituzioni. Minacce a tali interessi possono manifestarsi sotto forma di aggressione «maggiore» con ingenti forze convenzionali e nucleari, ipotesi remota ma non ancora del tutto scomparsa (rinascita di una Russia militarista con ambizioni egemoniche sull'Europa orientale, tanto per essere chiari), oppure aggressione «limitata» con forze convenzionali ad un paese membro dell'Unione, oppure aggressione «locale» condotta con vettori balistici a testata chimica, o addirittura nucleare (la minaccia «batteriologica» non appare realistica nel prevedibile futuro). Per i paesi dell'Unione che sono anche membri dell'Alleanza Atlantica questi rischi sono già compresi nelle clausole sulla difesa collettiva. Finché sarà così, non sembra che l'Europa abbia convenienza a creare nuove strutture di sicurezza per tali eventi, sempreché però il progettato allargamento della Nato comprenda tutti i membri dell'Unione, inclusi quelli futuri. Altrimenti, avremmo due tipi di difesa europea: quella «con» contributo Usa e quella «senza» contributo Usa. Sembra un paradosso, ma è già la situazione attuale,

(5) A una audizione alla Commissione Istituzionale del Parlamento Europeo, febbraio 1995.

considerando le recenti adesioni all'UE. Poiché sembra per ora poco plausibile che paesi come la Svezia, l'Austria, la Finlandia e l'Irlanda entrino nella Nato, ed ancor meno plausibile appare una coincidenza ed una contemporaneità nell'allargamento di Nato ed UE, è verosimile ritenere che i governi dell'Unione lascino le cose come sono, cioè con la Nato depositaria della responsabilità della difesa collettiva in caso di minaccia agli interessi «vitali» europei. In linea con questa filosofia, ad esempio, è l'accordo sull'impiego dell'Eurocorpo: per operazioni «ex articolo 5» agisce alle dipendenze del Comandante Supremo Alleato in Europa (Saceur), mentre per missioni fuori articolo 5 opera su direzione europea. Può sembrare un'abdicazione di responsabilità da parte europea, e così sarebbe, se considerassimo l'Alleanza Atlantica come formata da Stati Uniti più un modesto contributo da parte europea; se invece vedessimo la Nato come un'alleanza a contributo prevalentemente europeo, anche se il contributo singolo più rilevante rimane ovviamente quello statunitense, allora il fatto di attribuire alla Nato la tutela degli interessi «vitali» dell'Europa, e dell'Occidente, apparirebbe del tutto naturale. D'altro canto l'Ueo, con la sua *membership à la carte* e la sua carenza di strutture decisionali efficaci, non sembra per ora in condizioni di fornire risposte adeguate alle esigenze di sicurezza, se non quelle, appunto, fornite dai paesi Ueo membri anche della Nato, come si è finora verificato, del resto. Sembra dunque più ragionevole pensare di realizzare una sempre maggiore «europeizzazione» della Nato, di pari passo con il passaggio, da parte statunitense, del maggior peso della responsabilità della sicurezza dell'Europa sulle spalle degli stessi europei. Quando questo processo si concluderà, gli europei si troveranno a disporre di una organizzazione di sicurezza funzionante e idonea alla difesa dei loro interessi «vitali». La convenienza sta quindi nel rafforzare le strutture della Nato, «europeizzandole» nel contempo, non certo nel boicottarle o nell'anemizzarle progressivamente.

Esaminiamo ora gli interessi europei che potremmo qualificare come «essenziali»: riguardano la soluzione delle crisi e gli interventi intesi a mantenere o ripristinare pace, stabilità e sicurezza nelle immediate vicinanze dell'Unione; riguardano altresì la tutela di aspetti vitali dell'economia dell'Unione, come i rifornimenti di materie prime ed energetiche, ed il libero accesso ai mercati. Riguardano, infine, la protezione ed il recupero dei cittadini dell'Unione all'estero, la cui incolumità sia minacciata da avvenimenti violenti o calamitosi nel paese ove si trovano. Gli impegni derivanti dalla difesa degli interessi «essenziali» sono in genere meno onerosi in termini tecnici e finanziari, ma possono essere percepiti in modo molto differente dai vari

paesi membri sul piano politico e dar luogo quindi a differenti gradi di adesione alle conseguenti operazioni. In altri termini, c'è il rischio che gli interessi «essenziali» dell'Unione si rivelino, all'atto pratico, più essenziali per alcuni che per altri. Pur ipotizzando per il futuro la costituzione di un efficace organo di consultazione e decisione politica in ambito Pesc, difficilmente ci si potrà sottrarre alla logica delle coalizioni dei «*willing and able*», almeno finquando i governi nazionali saranno i soli a rispondere ai propri concittadini delle decisioni prese. Naturalmente, per essere in condizioni di partecipare quando l'interesse nazionale lo rende conveniente, i paesi devono aver costituito e tenuto disponibili le forze idonee a tali compiti, perché decidere di intervenire e poi generare in modo frettoloso ed approssimativo le forze necessarie non è certo premessa di successo.

Gli interessi «generali» che l'Unione ha manifestato più volte di voler tutelare riguardano i valori della civiltà europea, i diritti umani, l'assistenza umanitaria, la protezione degli innocenti ed inermi, quindi l'umana solidarietà, la giustizia e quanto altro. In questo caso, si può contare su un'adesione unanime alle iniziative comuni europee, ed il problema maggiore è posto dalla urgenza delle esigenze e dalla conseguente necessità di essere tempestivi nell'effettuare l'operazione, pena l'inutilità dell'intervento. Quindi, devono essere già disponibili l'organizzazione capace di gestire l'operazione e le forze in grado di effettuarla, compresa un'adeguata capacità di trasporto rapido su distanze anche rilevanti.

Riepilogando, quindi, il ragionamento sulla entità della responsabilità che l'UE è disposta ad assumersi per la tutela dei suoi interessi, cioè «che cosa» difendere, «dove» difenderlo e «perché» difenderlo, possiamo affermare che per la difesa degli interessi vitali, che comporta l'eventualità di condurre azioni di combattimento ad alta intensità, una Nato progressivamente europeizzata e con compiti anche fuori area - ma non troppo - sarà verosimilmente l'evoluzione della situazione attuale; in casi «locali» ciascun paese dovrà provvedere in proprio, eventualmente con un concorso di assetti Nato. Per gli interessi «essenziali» si dovranno prevedere tutti i possibili interventi compresi dalla gamma delle *peace support operations* da effettuare prevalentemente nelle vicinanze dell'Unione, nella zona appunto di interesse europeo (Europa del Nord Est e dell'Est, Medio Oriente, Nord Africa), senza escludere la necessità di operare anche a distanze rilevanti, se è in pericolo l'incolumità di comunità di europei all'estero. Per la tutela degli interessi «generali», gli interventi, anche a notevole distanza dall'Europa, saranno soprattutto di soccorso umanitario impiegando personale civile, ma si può rendere necessario

assicurare la protezione militare ai soccorritori; pertanto saranno necessarie forze snelle, di disponibilità immediata e dalla grande flessibilità nell'impiego operativo, con capacità di operare anche su grandi distanze.

Le limitazioni della sovranità che i paesi dell'Unione vorranno accettare: ciò ha un'incidenza fondamentale sulla prontezza e sull'operatività delle forze, quindi sull'efficacia degli interventi. In una volontaria associazione di Stati sovrani, qual'è l'UE, le decisioni in materia di impiego delle forze militari saranno sempre prese collegialmente, all'unanimità o a maggioranza, in un consesso dove i paesi membri esporranno e sosterranno anzitutto le posizioni nazionali; ciò vale sia nell'ipotesi, molto improbabile, di costituzione di Forze Armate europee, sia nel caso di gestione europea dell'attività delle forze fornite dai paesi membri. L'importante è che, una volta affidato l'incarico alle forze militari, la linea di comando sia chiaramente definita ed accettata da tutti i paesi «contribuenti». Naturalmente, ciascun paese conserva il diritto di ritirare il proprio contingente a seguito di proprie sovrane valutazioni, ma finché le sue forze partecipano ad una missione dell'Unione, nessun paese dovrebbe avere il diritto di interferire sull'attività di comando dei responsabili militari dell'operazione. Posta in questi termini, la questione della limitazione alla sovranità nazionale potrebbe risultare tollerabile ai governi, in quanto non pone il problema delle forze armate uniche, che si potranno fare solo quando dovranno rispondere a Governo e Parlamento unici, salvaguarda l'efficacia delle operazioni e può contribuire, se l'esperienza sarà positiva, a creare un'atmosfera possibilista sulle costituzione di unità europee permanentemente «assegnate», e quindi costantemente disponibili.

L'evoluzione dello scenario geopolitico globale, e particolarmente di quella parte che più direttamente riguarda la sicurezza dell'Unione, condiziona in modo rilevante la Pdc e la DC, soprattutto perché le grandi organizzazioni internazionali per la pace e la sicurezza, a livello mondiale e regionale, nel loro evolvere, si influenzeranno a vicenda, e quindi anche la Pesc non potrà evitare di tener conto di queste realtà dinamiche. L'allargamento della Nato e dell'UE, abbiamo già detto, avverrà probabilmente in modo poco coordinato, in risposta ad esigenze e sollecitazioni differenti, ma che inevitabilmente si influenzano reciprocamente. Una revisione dei compiti e delle capacità dell'Onu in materia di mantenimento della pace e della stabilità nel mondo, un ruolo più efficace dell'Osce che possa assumere anche aspetti operativi, tutto questo non potrà non influire sullo sviluppo della Pesc, soprattutto se ricordiamo che essa è l'espressione della comune visio-

ne sulla sicurezza di quei paesi che sono sempre stati i più disponibili a contribuire alle iniziative a tutela della stabilità e della pace. Saranno influenzate soprattutto l'entità delle responsabilità, quindi i compiti delle forze, il loro tipo, la loro consistenza, la misura dell'impegno finanziario a sostegno, la politica industriale della difesa. Con tali incertezze, appare veramente difficile trovare una configurazione verosimile, anche in termini essenziali, dello scenario di sicurezza del prossimo decennio che possa dare valide indicazioni su quale sarà la sua incidenza su Pdc e DC. Pertanto, pur consapevoli del fatto che tale incidenza ci saranno, non siamo nella possibilità di tenerne conto nel configurare gli elementi fondamentali della politica di difesa comune e della difesa comune.

L'intendimento dell'Unione sull'avere o meno una propria politica di dissuasione nucleare. Non si tratterebbe più di avere tra i partner dell'UE uno o due paesi detentori di capacità nucleare strategica, il cui impiego è attuato sotto la esclusiva responsabilità di quei governi. Una vera e propria politica nucleare europea, pur lasciando naturalmente il possesso della capacità nucleare ai detentori, comporterebbe la responsabilità collettiva del suo impiego, che quindi avverrebbe a seguito di decisione collegiale, si tratti di impiego «politico» con finalità di dissuasione o di pressione, o si tratti di impiego effettivo, su obiettivi già concordati e pianificati in apposite consultazioni, a similitudine di quanto previsto in ambito Nato negli anni della guerra fredda. Ora, appare estremamente improbabile che tutti i paesi dell'Unione vogliano riconoscersi in un sodalizio con capacità nucleare, come appare altrettanto improbabile che i partner dell'Unione attualmente detentori di capacità nucleare strategica siano disposti a negoziarne la rilevante potenzialità politica e militare con altri paesi che potrebbero porre vincoli esiziali all'impiego. A meno che il grado di integrazione dell'Unione sia così avanzato da esprimere una volontà unica, e che i detentori della capacità nucleare abbiano acquisito una posizione di indiscussa *leadership* sui partner europei: in questo caso, però, la politica nucleare dell'Unione si identificherebbe con quella del paese leader. Per queste ragioni, sembra più verosimile attendersi che, almeno per lungo tempo, l'Unione non ricerchi una propria politica nucleare; il possesso di questa capacità da parte di uno dei suoi membri ne fa sicuramente un partner molto influente anche politicamente; ma almeno tale possesso non è ancora un elemento che legittimi implicitamente una *leadership*. Il 9 dicembre '96, i responsabili dell'Esecutivo di Francia e Germania, in un articolato documento comune in materia di sicurezza e di difesa dell'Europa, hanno concordato sulla opportunità di un dialogo sulla dissuasione nucleare. Sull'argomento, opinione pubblica e forze poli-

tiche francesi hanno avuto reazioni vivaci, anche per l'insolita modalità con la quale sono venuti a conoscenza. Ma l'aspetto fondamentale, ossia l'eventualità di un direttorio nucleare franco-germanico per l'Europa, non sembra aver suscitato particolari perplessità negli altri paesi dell'Unione; disinteresse o rassegnazione? Dovrebbe invece essere motivo di grande interesse, se non di preoccupazione, per i partner dell'Unione, la constatazione che in materia di sicurezza e di difesa si è oramai consolidato un dialogo a tutto campo tra Francia e Germania, che sotto un ampio inviluppo che soddisfa l'indipendentismo francese e l'atlantismo tedesco definisce concretamente obiettivi, tipo delle forze, modalità di impiego e perfino il coordinamento addestrativo tra gli strumenti militari dei due paesi ⁶.

L'evoluzione del rapporto con gli Stati Uniti in politica estera e di sicurezza: è un elemento fondamentale per l'Unione.

Se una vera contrapposizione è impensabile, una costante, completa ed armoniosa complementarietà sembra altrettanto difficile da realizzare. Si potrebbe verificare, per esempio, una forma di «disaccordo strategico» in merito ad una situazione di crisi che l'UE intende risolvere in un modo e l'Amministrazione americana in un altro. Ora, è vero che Usa ed Europa hanno piena indipendenza gli uni dall'altra in politica estera, e che quindi l'approccio «russo», quello «mediorientale» e quello «mediterraneo», ad esempio, possono essere differenti; ma è anche vero che, finquando esisterà l'attuale enorme divario nel potenziale militare tra Stati Uniti ed Europa, la posizione dei primi finirà per prevalere, nel dialogo transatlantico, su quella dell'altra, perché più capace di rispondere adeguatamente alle varie opzioni, e quindi più efficace e credibile. È quindi indispensabile e vantaggioso per l'Europa mantenere, almeno nel prevedibile futuro, uno stretto coordinamento ed una sostanziale concordanza con gli Stati Uniti nella politica estera e di sicurezza riguardante la Zse, una sorta di accordo sulla spartizione delle responsabilità che da parte europea non significherebbe rinuncia ma pragmatismo, e che farebbe molto bene alla Pdc ed alla DC, perché fornirebbe indicazioni preziose che farebbero risparmiare molto tempo e molte risorse agli europei. Aggiungerei che uno stretto coordinamento non dovrebbe mai venir meno, neanche quando l'Europa, auspicabilmente, avrà acquisito maggiore coesione e la capacità di sostenere con assetti adeguati una propria politica di sicurezza ad ampio respiro. Ma, per il prevedibile futuro, non sembra verosimile che, se un paese membro dell'UE ma non della Nato (ad

(6) *Concept commun Franco-Allemand en matière de sécurité et de défense*, Norimberga, 9 dicembre 1996.

esempio, un nuovo partner est-europeo) fosse aggredito militarmente da un paese confinante, l'UE decida un proprio intervento militare in «disaccordo strategico» con gli Stati Uniti; e se gli Stati Uniti fossero d'accordo, sarebbe più verosimile un intervento di europei ed americani insieme sotto bandiera Nato.

Avendo fissato, nel modo più ragionevolmente prevedibile e laddove possibile, il valore delle numerose variabili contenute nelle decisioni «non ancora prese» dall'UE (che cosa difendere, dove difenderlo e perché difenderlo), cercheremo ora di configurare la Pdc europea mediante la descrizione dei suoi principali elementi costitutivi, che sono sostanzialmente i quattro già citati all'inizio del paragrafo e che ora esamineremo singolarmente.

2. I compiti delle forze armate assegnate all'UE

Le forze che possiamo definire «in ruolo europeo», cioè non considerandole anche forze nazionali o, in qualche caso, anche Nato, eseguiranno i compiti previsti dalle missioni che l'Unione intenderà svolgere sotto la propria responsabilità. Quindi, abbiamo visto, non saranno verosimilmente compiti di combattimento ad «alta intensità», che invece sono previsti tra i compiti delle forze Nato. Esse dovranno però prevedere di eseguire anche azioni di combattimento, sia pure del tipo a «bassa intensità», nelle quali è minore la potenza distruttiva delle armi impiegate ma molto più elevata la qualità del personale che opera, date la varietà delle azioni, la selettività degli obiettivi e la valenza politica delle operazioni. Abbiamo visto che l'UE potrebbe essere più incline a decidere di intervenire a tutela dei propri interessi «essenziali» soprattutto nella Zse, e «generali» in zone anche lontane, mentre la difesa degli interessi «vitali» rimarrebbe responsabilità nazionale e Nato. Per conseguenza, i compiti delle forze in «ruolo europeo» abbraccerebbero tutta la gamma prevista nelle missioni a supporto della pace, e cioè: schieramento per diplomazia preventiva, protezione dell'attività di operatori umanitari e di soccorso, attuazione di embargo, interposizione tra ex-belligeranti (*peace-keeping* tradizionale), controllo dell'attuazione degli accordi di pace tra parti ex-belligeranti (*peace-keeping* «robusta», di seconda generazione), ripristino delle condizioni minime di ordine interno e di vita civile in aree con popolazioni vittime di conflitti armati, ed altri compiti simili, sia nella Zse sia fuori di essa. La partecipazione di sole forze «europee» a conflitti locali anche ad alta intensità in zone limitrofe all'Unione (ad esempio, tra paesi dell'Europa orientale, del Medio

Oriente o del Nord Africa), oppure fuori della Zse (del genere Desert Storm), sembra improbabile, in quanto operazioni del genere avverrebbero verosimilmente su mandato Onu oppure Osce, quindi con ampia adesione politica e conseguente ampia coalizione di forze, il nerbo delle quali sarebbe fornito dai soliti *willing and able*, tra i quali difficilmente mancherebbero i principali membri della Nato. Sarebbe quindi molto più efficace, e conveniente per la coalizione, utilizzare strutture di comando, forze militari e procedure operative dell'Alleanza Atlantica, e quindi le forze europee parteciperebbero in veste Nato anziché UE. Anche la protezione da attacchi «locali», portati con vettori balistici ed armi di distruzione di massa, benché riguardi aggressioni relativamente limitate, almeno rispetto ai conflitti regionali ad alta intensità, e rivolte probabilmente contro singoli paesi dell'Unione, richiede, per essere efficace, un'organizzazione di allertamento e difesa antimissile balistico che non può che essere collettiva, con un livello tecnologico e di C2 difficilmente realizzabile *ex novo* e nel solo ambito europeo.

Sembra quindi conveniente per l'Unione lasciare alla Nato anche questo compito, ricordando sempre la prospettiva di europeizzazione progressiva delle strutture dell'Alleanza. Un'ultima osservazione si riferisce alle operazioni dell'Unione svolte a distanze rilevanti dall'Europa: esse sono in larga misura grosse operazioni logistiche, ove è necessario possedere e gestire un'adeguata capacità di trasporto strategico, sia marittimo sia aereo, un efficace sistema di telecomunicazioni a portata globale, un'adeguata struttura di sostegno a distanza delle forze. I paesi europei non dispongono se non in minima misura di queste capacità, molto onerose in termini di mezzi e di personale addestrato. Includere tra i propri compiti queste operazioni, implica anche l'impegno a dotarsi, sia pure progressivamente, delle suddette capacità.

Infine, nel calcolare l'entità delle strutture di comando e delle forze «europee» l'Unione dovrà tener presente che potrebbe trovarsi a dover fronteggiare due o tre contemporanee esigenze del tipo descritto.

3. La struttura delle forze europee

Per definire tipo ed entità delle forze militari necessarie ad assolvere i compiti indicati, appare opportuno farsi guidare da alcuni criteri:

- *Le forze terrestri più idonee a partecipare a missioni UE sono quelle cosiddette «leggere», ossia dotate in misura minima di armamento pesante (carri armati ed artiglierie) di solito non necessario per il tipo di azioni da compiere e penalizzante negli spostamenti, a*

differenza delle forze «assegnate» all'Alleanza, per le quali invece si prevedono anche operazioni ad alta intensità. I paesi dell'Unione, quindi, non considereranno queste ultime come «forze europee», anche se, facendo esse parte delle Forze Armate dello stesso paese, dovrebbero logicamente raggiungere gli stessi standard addestrativi ed operativi di quelle «leggere» e, soprattutto, beneficiare nella stessa misura delle risorse della difesa. Ciò vale ancor più se si vuole veramente realizzare la «europeizzazione» progressiva della Nato. Le forze navali ed aeree sono meno soggette alla distinzione tra compiti Nato ed UE, data la loro maggiore flessibilità di impiego e la natura essenzialmente terrestre delle operazioni dell'Unione; peraltro, le componenti idonee al supporto delle operazioni UE dovranno essere potenziate, anche in misura rilevante, nei paesi attualmente meno attrezzati in questo settore.

- *La concreta impossibilità di costituire Forze Armate Europee permanenti rende percorribile solo la strada della gestione europea delle operazioni condotte dalle forze «assegnate», che sono rese disponibili dai governi rispettivi solo nell'imminenza dell'impiego.* Ciò rende assolutamente necessario che dette forze, pur essendo sotto comando, e quindi responsabilità, nazionale, possiedano una elevata compatibilità (interoperabilità) tra loro, quanto meno sotto il profilo addestrativo, quello delle dottrine di impiego tattico, del tipo di armamento ed equipaggiamento, del supporto logistico, e della capacità di utilizzazione comune di assetti pregiati, come il trasporto strategico, il supporto aerotattico, le comunicazioni a distanza, l'*intelligence* strategica, l'informatica, per citarne alcuni.

- *I centri di direzione delle operazioni, ossia i Comandi, dovranno comunque essere permanenti e multinazionali, costantemente operativi e funzionanti con personale fornito dai paesi UE, con possibilità di ricevere anche elementi di staff da paesi extra Unione.* Il compito di questi Comandi è più pesante di quello dei Comandi nazionali, in quanto essi debbono tra l'altro curare l'attuazione dell'interoperabilità, che comporta un «*droit de regard*» spesso sgradito alle autorità nazionali. Inoltre, essi debbono avere la capacità di gestire gli assetti pregiati comuni, collaborare con forze di altri paesi che potrebbero partecipare ad operazioni «europee» senza essere membri dell'Unione, interfacciare altri enti nazionali o internazionali, Organizzazioni non-governative-Ong, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati-Acnur, Croce Rossa, per citarne alcuni, che gestiscono operazioni nella stessa regione. Quindi, la qualità di questi Comandi deve essere molto elevata, in termini di personale e di mezzi per operare, ed elevati sono gli oneri per i paesi che contribuiscono. Allora, appare

un atteggiamento responsabile quello di individuare attentamente quali Comandi «europei» è necessario costituire *ex novo*, e dove è invece possibile avvalersi di Comandi già esistenti, utilizzabili con opportuni adeguamenti.

Il concetto dei Combined Joint Task Force Headquarters (Cjtf-HQ) resi disponibili dalla Nato per la gestione di operazioni «europee», secondo gli accordi raggiunti nel giugno '96 alla Riunione Ministeriale Nato di Berlino, ancorché limitato dalla possibilità di veto statunitense in caso di «disaccordo strategico», può costituire un elemento importante della soluzione, sempreché la europeizzazione di tali Comandi sia realizzata speditamente, nel più ampio contesto della europeizzazione della Nato. Ma, comunque, sarà necessario costituire un Alto Comando «europeo», di rango superiore a quello dei Cjtf-HQ, che abbia la responsabilità di quelle operazioni europee che la Nato, e quindi Shape per l'Europa, non intende assumersi. Al di sotto del livello Cjtf-HQ sarà poi opportuno prevedere Comandi a livello Divisione multinazionale/task force navale/task force aereotattica che, pur imperniati su una base nazionale, siano riconosciuti quali Comandi «europei», e quindi capaci di svolgere attività europea di pianificazione operativa, e di coordinamento e controllo dell'addestramento nei confronti delle unità nazionali «assegnate», oltre ad avere la capacità di gestire unità non-europee partecipanti ad operazioni in coalizione.

- Le operazioni «europee» saranno prevedibilmente svolte a distanza dalle rispettive basi, piccola o grande che sia, da contingenti nazionali forniti dai paesi partecipanti, i quali si impegneranno a tenere a numero ed in efficienza operativa le rispettive forze. Ai fini dell'efficienza, le esperienze precedenti consigliano di prevedere l'avvicinamento di intere unità dei contingenti nazionali, anziché il cambio del personale su base individuale. La conseguenza è che per ogni unità «europea» partecipante all'operazione, un'altra deve essere in preparazione ed una terza in turno di recupero.

Possiamo ora cercare di definire tipo ed entità delle forze «europee» che i paesi membri dovrebbero complessivamente considerare «assegnate» all'UE.

Perché il contributo fornito da un paese partecipante ad operazioni UE non sia soltanto simbolico, perché sia conveniente la costituzione di Comandi specifici e di forze «assegnate», e, non ultimo aspetto, perché l'impiego delle relative risorse risulti giustificabile, l'entità delle forze che ciascun paese «maggiore» europeo (Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna) dovrebbe impegnarsi a dedicare all'UE, per le forze terrestri non dovrebbe essere inferiore alla Divisione, su tre Brigate con robusti supporti tattici e logistici, per le forze

navali a due gruppi d'altura, per le forze aeree a sei-nove gruppi di volo (intercettori, cacciabombardieri/ricognitori, trasporto tattico). Ciò consentirebbe al paese di partecipare con almeno una Brigata di forze terrestri, un gruppo navale d'altura (quando la situazione lo richieda) e tre gruppi di volo all'operazione, sostenendo lo sforzo per un periodo anche prolungato. Ma oltre alle forze sopracitate, che chiameremo il «pacchetto operativo», ciascun paese deve predisporre una organizzazione logistica interforze capace di sostenere il pacchetto operativo anche a notevoli distanze ed in aree prive di risorse locali; quindi, uno strumento logistico dedicato, interoperabile con quelli simili dei partner europei, capace di gestire risorse anche non militari in complesse operazioni di trasporto, rifornimento e mantenimento.

Naturalmente, quello indicato costituisce il livello minimo di forze per partecipare in modo efficace e significativo ad operazioni «europee»; gli interessi nazionali complessivi di ciascun paese ed i suoi intendimenti sul «peso» che vuole esercitare nel contesto della Pesc, ed ovviamente i corrispondenti oneri che intende accettare, determineranno l'entità definitiva del suo contributo militare alla difesa comune. Oltre al «pacchetto operativo» ed al sostegno logistico, il contributo deve includere la quota nazionale degli oneri relativi alla progressiva costituzione degli assetti strategici comuni. Ciò allo scopo di consentire alle operazioni «europee» di non essere più condizionate in modo determinante da assetti che attualmente fanno parte soltanto del contributo statunitense alla Nato. In sostanza, sarà quindi necessario provvedere in comune a dotarsi di sensori satellitari e capacità di analisi per intelligence strategica e per informazioni, di sistemi di telecomunicazione satellitari, sicuri ed a grande portata, di vettori aerei da trasporto strategico e relativa capacità di gestione. Questo richiede programmazione coordinata e ripartizione degli oneri. Infine, il contributo dei paesi alla difesa europea dovrà esprimersi anche in termini di partecipazione ai centri decisionali ed agli Stati Maggiori «europei», primo fra tutti al citato Alto Comando europeo per la gestione strategica delle crisi e delle operazioni militari dell'Unione, ma anche nei Comandi Nato/Cjtf-HQ e nei Comandi «europei» a base nazionale. Ciò postula una formazione dei quadri anch'essa «europea» ed un'affinità tra procedure operative «europee» e Nato.

4. Le risorse finanziarie necessarie per la difesa europea

«C'est l'argent qui fait la guerre», si diceva una volta, ma oggi il denaro è indispensabile alle forze militari soprattutto per fare la pace.

Quindi, la decisione politica sul «se» e sul «come» partecipare alla Pdc ed alla DC deve essere soprattutto una decisione di politica economica e finanziaria che riguarda il paese, non i soli Dicasteri Esteri e Difesa. Si tratta, in sostanza, di individuare, sulla base dell'entità delle forze militari che si intendono «assegnare» alla difesa europea, e di concerto con gli altri partner, le risorse finanziarie che ci si impegna a rendere disponibili per realizzare le strutture nazionali e la quota parte di quelle comuni. I costi del personale, quelli dei mezzi e dei sistemi di difesa, delle apparecchiature a tecnologia avanzata, dei velivoli, sono sostanzialmente uguali in tutta Europa, e sono elevati. Pertanto, nessun paese può pensare di fornire un contributo di efficacia pari a quella del contributo di un altro paese spendendo la metà: la qualità della prestazione sarebbe inevitabilmente inadeguata, e ciò non sarebbe accettato dagli altri partner, sia perché molti assetti pregiati, e costosi, sono realizzati in comune e l'insolvenza di un partecipante può pregiudicare tutto il progetto, sia perché le unità dei diversi paesi operanti fianco a fianco sul territorio devono essere interoperabili ed ugualmente efficienti: l'esperienza insegna che la sicurezza di un contingente dipende spesso dalla validità dell'addestramento e dell'equipaggiamento del contingente adiacente. Quindi, se la qualità non si può toccare, in caso di ristrettezze bisogna agire sulla quantità: su questo punto, abbiamo visto l'entità minima del contributo «europeo», al di sotto del quale la partecipazione non sarebbe più efficace, e quindi non dovrebbe essere più conveniente al paese.

Le risorse necessarie, una volta concordate in sede comune, devono essere rese sicuramente disponibili, pena l'esclusione dalla partecipazione attiva, con conseguente riduzione sostanziale del ruolo politico. Naturalmente, il bilancio della Difesa deve tener conto anche delle forze necessarie ai compiti ex articolo 5 del Trattato di Washington, ossia quelle «*earmarked*» per la Nato (una Divisione per le Rapid Reaction Forces ed una per le Main Defence Forces?) e di quelle da impiegare per compiti interni a supporto delle forze dell'ordine, per i paesi che hanno questa esigenza.

Nel bilancio della Difesa si dovrebbe in sostanza evidenziare una porzione da considerare componente di quello che potremmo definire «bilancio della Difesa europeo», di entità concordata in sede comunitaria anche se, ovviamente, gestita dal paese che la fornisce, da dedicare esclusivamente alle forze «europee», ancorché non si debbano escludere sue sinergie con gli altri settori delle Forze Armate nazionali. Solo così, con un «paletto» finanziario non soggetto alle intemperie stagionali della politica domestica, è possibile partecipare effettivamente, e quindi credibilmente, alla Pdc.

5. La politica industriale comune della difesa

L'industria, sensibile alla globalizzazione dell'economia ed alla internazionalizzazione dei mercati e delle tecnologie, anticipa spesso in campo economico decisioni che sono poi assunte in sede politica dagli Stati-Nazione. L'industria della difesa, che pure risponde a logiche nazionali molto più di altri settori, ha trovato anch'essa da tempo gli spazi per adeguarsi ed il giusto compromesso tra l'osservanza degli indirizzi nazionali ed il rispetto delle leggi di mercato. Peraltro, questo adeguamento è stato realizzato in modo molto differente nei diversi paesi dell'Unione, soprattutto per il diverso rapporto esistente tra Governo/committenza pubblica ed industria della difesa. Sono cose note, ma il richiamarle serve a ricordare la dimensione del problema che si presenterà quando i paesi partecipanti alla Pdc ed alla DC affronteranno il nodo della politica industriale europea della difesa, e della base tecnologica e industriale comune.

Questo momento non è lontano, o quanto meno non può essere affrontato in ritardo, rispetto alla realizzazione degli altri elementi fondamentali della Pdc. Infatti, l'esistenza di un settore tecnologico e industriale idoneo a rispondere alle necessità delle forze militari in materia di mezzi, equipaggiamenti e sistemi d'arma è una necessità riconosciuta da tutte le democrazie, nelle quali è maturata la consapevolezza che la disponibilità di forze militari ben addestrate ed equipaggiate è strumento efficace per contribuire in modo tangibile alla tutela della pace e della stabilità.

Altro elemento oramai acquisito nella coscienza democratica dei popoli politicamente maturi è l'opportunità che tale settore industriale sia parte della realtà industriale nazionale, per evitare la totale dipendenza dall'estero di un elemento così essenziale del sistema di difesa del paese qual'è l'armamento e l'equipaggiamento delle sue Forze Armate. Ogni paese membro dell'Unione dispone di una propria base tecnologica e industriale della difesa; essa può essere di modeste dimensioni, può essere limitata ad alcuni settori e non coprire tutte le esigenze, ma esiste, ed è indirizzata e sostenuta, con modalità e misure le più varie, dal rispettivo Governo. Anche nei paesi che non avessero capacità o convenienza ad esprimere una base tecnologica e/o produttiva nel settore difesa, sarebbe comunque necessario disporre di un settore industriale che assicuri almeno la grande manutenzione e la revisione/ammodernamento dei sistemi acquistati all'estero, per evitare di dover avvicendare intere linee di mezzi e velivoli non su decisione nazionale, ma solo perché lo fa il paese originatore, che dismette di conseguenza anche il relativo supporto logistico.

La necessità operativa e l'opportunità economica hanno da tempo indotto i paesi europei membri della Nato a ricercare la standardizzazione dei mezzi e degli equipaggiamenti: sul piano operativo, facilita l'attuazione delle procedure comuni, agevola la collaborazione delle unità nello svolgimento di missioni comuni, migliora la funzionalità dei comandi nel prendere decisioni e nel trasmettere i conseguenti ordini, e via dicendo. Sotto il profilo economico, consente l'acquisizione di sistemi dei quali ricerca, sviluppo e produzione non sono alla portata di un singolo paese, ma che solo un impegno tecnologico e finanziario comune può realizzare. Come sappiamo, in ambito Nato una completa standardizzazione dei materiali non è mai stata veramente attuata, come invece è avvenuto con le procedure operative, per cui si potrebbe presumere che in ambito UE, considerando la minore pericolosità dei rischi da affrontare, vi sia ancor minore entusiasmo a mettere mano al problema. Peraltro, se cerchiamo le ragioni della mancata standardizzazione in ambito Alleanza, vediamo che la principale risiede proprio nella forte resistenza opposta dai paesi europei alla egemonia tecnologica e commerciale statunitense: l'immediato dopoguerra, quando le forze militari degli europei erano state ricostituite nella quasi totalità con mezzi ed armi *made in Usa*, è stato l'unico periodo nel quale si può affermare che in ambito Nato ci sia stata completa standardizzazione; ma, con la ricostruzione industriale, è risorta anche l'industria della difesa, voluta dai governi europei consapevoli della sua complementarietà alle forze militari ai fini della difesa. Come era prevedibile in una associazione di paesi liberi e democratici, le esigenze di standardizzazione, sostenute con valide argomentazioni operative dai soli militari, soccombevano alla logica della competizione tecnologica e industriale, che portava una notevole diversità di orientamenti tecnologici e produttivi tra i paesi europei della Nato. In tale situazione, l'Alleanza ripiegava sulla «interoperabilità», che salvava il salvabile.

Inoltre, va riconosciuto che per decenni le aziende europee del settore hanno operato seguendo solo in parte gli indirizzi espressi dai rispettivi Ministeri della Difesa, più sovente seguendo le opportunità dei mercati internazionali e quelle offerte dalla libera circolazione dei capitali e della tecnologia, adeguando ad esse dimensioni e produzione. Questa tendenza, naturale in un'economia sempre più globale, ha portato di fatto il settore industriale della difesa sempre più fuori del controllo dei governi, che prima lo esercitavano, quando ne erano capaci, attraverso la partecipazione finanziaria, la committenza ed il sostegno/controllo dell'esportazione. La sempre maggior dimensione delle aziende, la loro appartenenza a gruppi o *holding* finanziarie nei

quali il settore difesa è spesso largamente minoritario, l'internazionalizzazione delle aziende sta progressivamente togliendo ai governi europei la possibilità di controllare la «propria» industria della difesa. Ma questo non dovrebbe preoccupare i Ministeri della Difesa dei paesi europei: anzi, proprio una situazione che li affranca da condizionamenti di politica sociale ed economica nazionale consente la scelta e l'acquisizione secondo criteri di libero mercato, con i quali i programmi di approvvigionamento «europei» possono essere affidati, su base competitiva, al settore tecnologico e industriale della difesa dell'intera Unione, nel quale è tutt'ora in corso un processo non indolore di razionalizzazione.

Naturalmente, in analogia a quanto detto per le operazioni militari, anche gli approvvigionamenti dovranno essere «europeizzati», con la definizione di programmi comuni europei di approvvigionamento, con l'assegnazione europea delle commesse e delle subcommesse, con il controllo europeo della esecuzione dei programmi e dei relativi oneri. La recente costituzione dell'Organizzazione congiunta di collaborazione per gli armamenti-Occar dovrebbe rispondere a questa esigenza.

Uno dei problemi che molto probabilmente dovranno essere chiariti e risolti subito sarà quello relativo alla *leadership*: gli europei dovrebbero infatti evitare di cadere nella stessa situazione nella quale si sono trovati in ambito Nato, quella cioè di avere un paese che, oltre alla *leadership* politica, tende ad ottenere l'egemonia tecnologica e industriale sugli altri, con i conseguenti enormi vantaggi politici ed economici. Un simile atteggiamento nell'Unione potrebbe causare l'opposizione dei governi, ma soprattutto delle aziende del settore difesa, e rispettive *holding*, degli altri paesi europei; sarebbe una situazione deleteria per i programmi di approvvigionamento comuni e potrebbe indurre qualche paese a ricercare *partnership* industriali oltre Atlantico o in Asia⁷. D'altra parte, proprio le leggi di mercato favoriscono le aziende che dimostrano maggiore vivacità tecnologica e maggiore produttività, indipendentemente dal paese di appartenenza. L'azione dei governi nazionali dovrebbe essere quindi rivolta a favorire il miglioramento di queste due caratteristiche, contribuendo alla razionalizzazione del settore, sostenendo la ricerca e negoziando efficacemente la partecipazione ai programmi in cooperazione.

(7) Al riguardo l'annunciato accordo tra la britannica Gec-Marconi e l'italiana Alenia-Difesa del gruppo Finmeccanica per una collaborazione nel settore dell'elettronica professionale (radar, avionica, missilistica, ecc.) può essere considerato parte di un progressivo assestamento, su più poli multinazionali, dell'industria per la difesa in Europa. Resta da vedere se questi poli avranno dimensione tale da competere con i «megapoli» statunitensi, sui mercati extraeuropei.

Una politica industriale europea della difesa postula altresì un quadro normativo di riferimento comune, che fornisca indirizzi unitari e modalità di controllo unificate all'attività di importazione/esportazione, che definisca procedure amministrative comuni per l'approvvigionamento e la circolazione in ambito Unione dei materiali d'armamento. È argomento da discutere anzitutto in sede politica, quindi Pesc, e solo successivamente in sede tecnica. Ma se non si decide prima di cambiare radicalmente l'esistente assetto normativo ex-art 223 Tce qualunque iniziativa di Pdc perderà efficacia; quindi, costruire una Pdc vuol dire anche, per ciascun Governo membro dell'Unione, rivedere i propri indirizzi di politica estera e di politica industriale nell'ottica di consentire al settore difesa dell'industria del paese un assetto complessivo che gli permetta di partecipare senza stonare al concerto delle industrie della difesa europee.

6. Quale difesa europea?

La definizione di una possibile struttura militare europea è naturalmente influenzata dalle decisioni prese in ambito Pdc, trattate nel paragrafo precedente. Pertanto, in questo paragrafo sarà configurato uno strumento quale si potrebbe realizzare se tutte le decisioni di Pesc e di Pdc fossero state già prese nel senso prevedibile indicato in precedenza; logicamente, se così non sarà per tutti i paesi, il contributo complessivo sarà inferiore per qualità e quantità, e lo strumento comune europeo ne risulterà degradato in misura corrispondente. Inoltre, in un quadro di progressiva europeizzazione della Nato, concordata con gli Stati Uniti, sarà sempre meno probabile che un partner europeo sia disposto a compensare con il proprio maggior contributo le carenze nei contributi altrui, come hanno fatto talvolta in passato, non certo disinteressatamente, gli Stati Uniti: tra europei, non sono da attendersi «sconti».

Abbiamo visto che la difesa complessiva dell'Europa si può realizzare, attualmente e nel prevedibile futuro, con una combinazione di forze: Nato, per la tutela degli interessi «vitali», e dell'Unione per proteggere gli interessi «essenziali» e quelli «generali» europei. Di conseguenza, ciascun paese membro dell'UE che sia anche alleato Nato deve esprimere il contributo risultante dagli impegni presi con entrambe le organizzazioni, senza con questo escludere la possibilità che alcuni aspetti di tale contributo costituiscano risposta ad entrambe le esigenze. Questa «bivalenza» si può considerare valida, ad esempio, per la maggior parte degli assetti navali ed aeronautici, per la loro

intrinseca flessibilità d'impiego, mentre, abbiamo visto, non vale quasi mai per le forze terrestri, che svolgono la parte più specifica e differenziata dei compiti Nato ed europei. Vale in larga misura per l'organizzazione addestrativa, mentre non vale molto per quella logistica, che deve rispondere ad esigenze sostanzialmente diverse, per le distanze e per il tipo di operazioni da svolgere.

Lo strumento militare europeo potrebbe quindi essere così configurato:

- un Vertice decisionale politico strategico, costituito, ad esempio, dal Consiglio dei Ministri della Difesa dell'Unione, o dagli stessi responsabili dell'Esecutivo, assistito da uno Stato Maggiore imperniato sul Comitato Politico della Commissione o su un Comitato Pesc specificamente costituito;

- un Alto Comando militare europeo integrato, avente il compito di pianificare e dirigere le operazioni militari necessarie a conseguire gli obiettivi decisi dal Vertice politico-strategico. Da costituire *ex novo*, preferibilmente, oppure sulla base dell'attuale cellula di pianificazione Ueo, una volta risolti i problemi istituzionali e di compatibilità;

- due o tre Comandi Operativi Multinazionali Interforze (Cjtf-HQ), imperniati su esistenti comandi Nato resi disponibili per operazioni «europee» in aderenza alle decisioni della Ministeriale di Berlino; uno nel nord, uno nel centro ed uno nel sud Europa, ciascuno in grado di gestire una completa operazione tra quelle previste dai compiti sotto responsabilità dell'Unione;

- un certo numero di Divisioni di forze terrestri «assegnate» dai paesi membri, ciascuna su tre brigate e supporti. I Comandi di Divisione, ancorché espressi su base nazionale, dovrebbero essere in grado di gestire operazioni anche complesse di forze multinazionali, e quindi dovrebbero disporre di stati maggiori «europeizzati». Tentativamente, si può prevedere che i cinque maggiori paesi dell'Unione assegnino ciascuno una Divisione, mentre altre due-tre Divisioni multinazionali potrebbero costituire il contributo degli altri membri dell'Unione (una «nordica», Danimarca, Finlandia e Svezia, una «centrale», Benelux e forse Irlanda, una «meridionale», Austria, Grecia, Portogallo, ad esempio);

- forze navali ed aeree «bivalenti», i cui Comandi siano «europeizzati» e quindi capaci di gestire complessi di forze multinazionali;

- alcuni assetti comuni, cui ci si è riferiti come «pregiati», sia per il loro rilevante ed indispensabile apporto alle operazioni, sia per il loro elevato costo in termini di risorse finanziarie ed umane. Quest'ultima

ragione impone uno sforzo comune europeo per la loro realizzazione e gestione. Tali assetti dovrebbero comprendere almeno:

a) un sistema di sensori satellitare ed un centro di elaborazione dati di *intelligence* strategica, per garantire al Vertice politico-strategico ed all'Alto Comando militare dell'Unione autonomia nella disponibilità delle informazioni necessarie per le loro decisioni. Attualmente, capacità del genere sono possedute su base strettamente nazionale, e solo da pochi paesi. La realizzazione e l'utilizzazione comune richiedono, oltre a rilevanti risorse, anche un alto livello di integrazione e di collaborazione tra i paesi, ed una decisione politica comunitaria. Altrimenti, si correrebbe il rischio di realizzare un sistema con fondi forniti da molti, ma con le chiavi del sistema in mano ad uno solo, quello che ha fornito il contributo più cospicuo e che ha realizzato il sistema;

b) un sistema di telecomunicazioni satellitare ed un sistema informativo comuni, a grande capacità e portata, che consentano lo scambio di comunicazioni e dati in tempo reale tra centri decisionali ed unità che operano;

c) un sistema di telerilevamento satellitare globale comune, indipendente da quelli esistenti, che sono sotto controllo nazionale;

d) una capacità di trasporto aereo strategico comune, adeguata al trasferimento di forze equivalenti ad una brigata di fanteria con equipaggiamento leggero in unica mandata (ad esempio, una dozzina di velivoli B 747 o equivalenti Airbus in versione «combi»), per consentire immediatezza al primo intervento; inoltre, l'Unione dovrebbe stipulare convenzioni con società commerciali di trasporto aereo e marittimo per l'utilizzo prioritario, su richiesta, di ampie capacità di trasporto su grandi distanze.

Quelli citati sembrano essere gli assetti comuni indispensabili; non si è accennato alla capacità di gestione tattica delle operazioni con sistemi aeroportati tipo Awacs (Airborne Warning and Control System) e Jstars (Joint Surveillance and Target Attack Radar System) in quanto non appaiono strettamente necessari per i compiti «europei».

A questo punto, appare opportuno affrontare un'obiezione che sorge spontanea: molti degli assetti strategici citati esistono già, e sono in dotazione alle forze militari degli Stati Uniti, i quali si sono dichiarati disposti, entro certi limiti e soprattutto se l'utilizzazione è in linea con i loro interessi nazionali, ad impiegarli anche in sostegno ad operazioni «europee»; ora, viene da chiedersi, è conveniente per l'UE impegnarsi in un lungo e costoso programma di acquisizione di assetti strategici indipendenti, quando esiste la possibilità di avvalersi

del concorso statunitense, dal momento che non è ipotizzabile alcuna grossa operazione «europea» in «disaccordo strategico» con gli Usa? La risposta affermativa è probabilmente quella corretta, per le stesse ragioni che sono alla base della necessità, per l'Europa, di «europeizzare» progressivamente, ma con determinazione, la Nato: l'UE non può più delegare la propria sicurezza agli Stati Uniti, e gli Stati Uniti potrebbero in futuro non considerare più prioritario impegnare tante risorse a protezione della sicurezza europea, quando in altre regioni del mondo i rischi per la sicurezza possono richiedere maggiore attenzione da parte dell'unica potenza militare globale esistente. Inoltre, l'Europa ha oramai chiaramente dimostrato di volersi proporre come originatrice di iniziative per la tutela della pace e della sicurezza nel mondo, dopo esserne stata nel passato destinataria, quindi non può che essere, coerentemente, preparata a sostenere gli oneri di tale posizione.

Da quanto finora trattato, comincia a prendere consistenza e significato la partecipazione italiana alla difesa europea: impegni importanti, oneri rilevanti e prolungati, ma anche l'acquisizione di capacità operative significative sul piano militare e politico internazionale, tali da consentire al paese una presenza qualificata e condizionante negli esercizi di Pesc. Si deve peraltro tener presente che l'inserimento nella Pdc e nello strumento militare dell'Unione non potrebbe essere realizzato in modo soddisfacente e commisurato all'impegno di risorse se non si creassero le sue necessarie premesse in ambito nazionale, vale a dire se non si razionalizzassero e adeguassero alcune strutture della pubblica amministrazione attinenti in maniera diretta e indiretta alla difesa. Altrimenti, si correrebbe il rischio di entrare ufficialmente, con onerosi impegni, nelle strutture europee per poi non essere in condizione di operare efficacemente nel loro ambito, per l'inefficienza dell'apparato amministrativo nazionale. Riprenderemo questi concetti nel paragrafo conclusivo.

7. I costi per l'Italia della non partecipazione alla Pdc ed alla DC: gli effetti sullo strumento di difesa nazionale

Se la partecipazione alle strutture della Pdc e della DC comportano oneri ed impegni notevoli, anche la non partecipazione implica costi di tipo ed entità che cercheremo di individuare in termini sia tecnici, sia tecnologici, sia economici, sia politici; inoltre, il danno più rilevante peserà principalmente sullo strumento militare del paese e sul settore industriale della difesa, ma avrà effetto anche su altri aspetti primari della realtà italiana, e le sue conseguenze saranno percepibili

nell'ambito nazionale, ma anche, per il ruolo e la posizione del paese, nel contesto europeo ed in ambito internazionale globale. La Politica di Difesa europea, abbiamo visto, si potrebbe sviluppare secondo due linee principali e parallele: il processo di «europeizzazione» della Nato e la costituzione di uno strumento per missioni solo «europee»; non parteciparvi significa astenersi dal contribuire ad entrambi gli impegni. Quindi, l'Italia manterrebbe una partecipazione atlantica di modesto spessore politico e militare, simile cioè a quella attuale, senza la possibilità di sostenere quegli sviluppi nel processo di europeizzazione della Nato che riflettono i suoi interessi nazionali. D'altro canto, non partecipando agli organismi di gestione dello strumento militare europeo, l'Italia rinunciarebbe ad esercitare il ruolo attivo che le compete nel gruppo dei paesi che concorrono alla tutela della pace e della stabilità nel mondo; oltre a ciò, potrebbero verificarsi crisi dagli aspetti umanitari così gravi che il Governo italiano del momento potrebbe decidere ugualmente di aderire all'appello lanciato, ad esempio, dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Una decisione politica causata dalla pressione dell'opinione pubblica farebbe partecipare forze italiane ad operazioni di supporto alla pace in ruoli assolutamente marginali, «agganciate» ad altre formazioni ben organizzate, come avviene, ad esempio, nelle operazioni in corso in Bosnia per le forze dei paesi che non appartengono alla Nato e che forniscono un contributo operativamente modesto. Conseguentemente, l'Italia verrebbe a disporre di uno strumento militare nazionale con i soli compiti di partecipazione alla difesa collettiva degli interessi vitali dell'Alleanza e di contributo alla tutela delle istituzioni nazionali in concorso alle forze dell'ordine, autoescludendosi dal processo di rinnovamento politico-militare che darebbe sostanza all'Iesd e relegandosi a ruoli secondari. Analogamente avverrebbe per il settore industriale della difesa, che verrebbe progressivamente emarginato dalla competizione e dalla crescita tecnologica europea, in quanto, privato del mercato interno ad alta tecnologia e quindi implicitamente del consenso governativo, diverrebbe un partner poco affidabile nel contesto internazionale dell'industria dei sistemi di difesa.

In caso di mancata partecipazione, quindi, le Forze Armate italiane dovrebbero essere strutturate ed equipaggiate per assolvere unicamente i compiti relativi all'ordine interno, cioè vigilanza, protezione civile e concorso alle forze dell'ordine, e quelli previsti dagli impegni con l'Alleanza Atlantica. Nel primo caso, per citare il Modello di Difesa 1995 ⁸, rientra la funzione di «presenza e sorveglianza: esercitata in

(8) Stato Maggiore della Difesa, *Modello di Difesa*, Roma, settembre 1995.

misura permanente e continua fin dal tempo di pace, mediante l'attività di dispositivi di sicurezza e sorveglianza ai confini e negli spazi aerei e marittimi di interesse, al fine di: promuovere la stabilità, scoraggiare atti ostili, rilevare l'insorgere di situazioni di rischio, reagendo tempestivamente per prevenirle; concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni ed agli interventi in caso di pubbliche calamità».

In termini più sintetici, espliciti e comprensibili ai non-militari, ciò significa pattugliare i confini nazionali per scoraggiare o respingere immigrazione illegale od avventurismi politico-militari di terz'ordine (colpo di mano di un commando nordafricano a Lampedusa?), svolgere compiti ausiliari di ordine pubblico in concorso a quelli istituzionalmente propri della Polizia di Stato e dei Carabinieri, partecipare agli interventi di soccorso e protezione civile nel quadro delle attività poste sotto la responsabilità del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Direzione Generale della Protezione Civile e dei Servizi Antincendio del Ministero dell'Interno, a disposizione delle competenti Prefetture.

Nel secondo caso, sempre usando le parole del Modello di Difesa, è svolta la funzione di «difesa integrata degli spazi nazionali: sviluppata mediante l'impiego della forza, in caso di fallimento della deterrenza, a tutela dell'integrità e della sovranità nazionale e degli alleati». Qui non sembrano necessarie spiegazioni, perché si tratta dei tradizionali compiti di difesa collettiva integrata, da tempo previsti dagli impegni Nato e dei quali abbiamo già trattato.

Non verrebbe quindi assolta la terza funzione prevista dal Modello di Difesa, che è quella più qualificante per il rinnovamento dello strumento militare italiano, e cioè - sempre citando il Modello di Difesa - «la difesa degli interessi esterni e contributo alla sicurezza internazionale: la si esercita in tutte le aree di interesse strategico ove possano insorgere situazioni di instabilità, di tensione e di crisi, a salvaguardia degli interessi nazionali e nel contesto di interventi multinazionali, quale contributo alla sicurezza ed alla legalità internazionale». Questa è la funzione che abbraccia tutti i compiti che abbiamo definito «europei» (anche se nelle operazioni attualmente in corso in Bosnia sono svolti sotto la responsabilità ed il controllo della Nato, unico «contenitore» che consentiva la collaborazione euro-americana) e che rende lungimirante e moderno il nostro Modello di Difesa. La non partecipazione italiana comporterebbe quindi una sostanziale revisione del Modello stesso, facendolo regredire verso schemi superati.

In ambito nazionale le Forze Armate andrebbero presumibilmente incontro ad una involuzione, nel senso che l'obiettivamente remota

ipotesi di dover prendere parte ad operazioni belliche nel quadro di un conflitto tradizionale creerebbe un clima da «fortezza Bastiani» nei militari ed un progressivo calo di interesse dell'opinione pubblica per questo genere di impegno. Di pari passo, diminuirebbe la motivazione e la preparazione delle unità militari ai compiti specifici di combattimento, nonché la cura nell'approvvigionamento e nel mantenimento dei relativi mezzi e sistemi d'arma. Prevarrebbe verosimilmente l'idea del prioritario utilizzo delle forze militari per usi interni, con la logica conseguente tendenza a trasformarle in forze per servizio civile, con l'obbligo militare limitato a pochi mesi di servizio di leva, mentre perderebbero considerazione le esigenze di operatività prolungata che sono alla base dell'arruolamento del personale volontario a lunga ferma. Calerebbe altresì la necessità di collaborazione interforze, per cui si accentuerebbe la separazione tra le tre Forze Armate, che avrebbero impieghi distinti e disgiunti. Infine, il favorevole apprezzamento che il paese ha dimostrato nei confronti degli impegni assolti con dignità e competenza dai contingenti italiani in numerose missioni multinazionali di supporto alla pace ed alla stabilità nel mondo, diverrebbe col tempo una sostanziale indifferenza per un'organizzazione chiamata a svolgere soprattutto un routinario servizio civile ausiliario interno.

Per la posizione dell'Italia nel contesto europeo, la non partecipazione alla Pdc ed alla DC sarebbe presumibilmente interpretata come un tentativo di beneficiare della sicurezza comune dell'Unione senza voler contribuire al suo costo; l'emarginazione conseguente delle forze militari italiane dalla collaborazione europea comporterebbe probabilmente l'uscita dell'Italia dall'Eurofor (che tra l'altro ha il suo Comando proprio in Italia) e dall'Euromarfor, ma soprattutto escluderebbe le nostre forze dal processo di «europeizzazione» della Nato e da quello di standardizzazione in senso europeo delle procedure operative comuni, dall'uso di assetti strategici europei indispensabili per bene espletare anche la funzione di «presenza e sorveglianza» prevista dai compiti nazionali. La formazione dei quadri direttivi in senso interforze con qualificazione internazionale, intesa soprattutto in ottica europea, non avrebbe di conseguenza più senso, mentre prevarrebbe una marcata provincializzazione della cultura militare. L'attività del Ministero della Difesa e degli Stati Maggiori nel settore dei programmi cooperativi internazionali, ove attualmente la porzione europea è prevalente ed in costante crescita, si ridurrebbe soprattutto all'acquisto di mezzi e sistemi di difesa e relativa assistenza tecnico/logistica dall'estero, su specifiche Nato e con tecnologie sviluppate in maggioranza oltre Atlantico.

Agli effetti della programmazione decennale degli approvvigionamenti, sarebbe necessaria una sostanziale revisione in termini riduttivi, sia perché la limitazione dei compiti limiterebbe anche le tipologie dei materiali, sia perché l'Italia verrebbe probabilmente esclusa da un certo numero di programmi collaborativi in corso tra paesi europei.

Infine, al di là degli effetti sullo strumento militare nazionale, dobbiamo considerare che l'assenza dalla Pdc e dalla DC determinerebbe anche il sostanziale decadimento del ruolo dell'Italia nella tutela della pace e della stabilità nel Mediterraneo, in quanto all'azione di politica estera svolta dalla diplomazia mancherebbe il sostegno costituito dalla consapevolezza di poter contare, all'occorrenza, su un'adeguata capacità militare. In sintesi, l'astensione dalle politiche di difesa europee cancellerebbe l'Italia dal novero dei paesi dell'Unione considerati capaci di esprimere politica a tutto campo, con pregiudizio sulla sua affidabilità anche negli altri settori della collaborazione europea, quello economico e quello giuridico/affari interni; ciò in quanto risulterebbe difficile considerare partner affidabile un paese che appare incline alla collaborazione solo in caso di obblighi comunitari poco onerosi o che possano essere usati come strumenti per risolvere problemi politici ed economici interni, mentre si astiene dalle partecipazioni che richiedono determinazione politica ed impegno di risorse.

Anche la posizione del nostro paese quale membro della comunità internazionale risulterebbe danneggiata dalla rinuncia a partecipare alle operazioni «europee», che sarebbero sostanzialmente le operazioni di supporto alla pace che Onu e Osce tendono ad affidare ad organizzazioni regionali di sicurezza collettiva con capacità operativa. L'assenza dell'Italia da una organizzazione regionale di sicurezza specializzata in Peace Support Operation-Pso, quale diverrebbe la Difesa Comune dell'UE, collocherebbe automaticamente il nostro paese tra i «contribuenti di serie B» alle iniziative di pace mondiali. Questo vorrebbe dire un sensibile calo del peso politico dell'Italia nell'alto consesso internazionale il quale, malgrado le dichiarazioni di principio, ha sempre finito per affidarsi a paesi militarmente forti e politicamente disponibili per ottenere i risultati votati nelle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Già adesso dobbiamo constatare una sostanziale incongruenza tra l'entità del contributo finanziario che il nostro paese versa annualmente alle Nazioni Unite e la posizione attribuitagli nel quadro delle competenze e delle responsabilità delle operazioni di pace dell'Onu, probabilmente anche a causa della relativamente modesta rilevanza delle forze militari che l'Italia ha finora

messo a disposizione, per ragioni tecniche e politiche⁹. Se poi fossimo fuori da organizzazioni regionali di sicurezza, le forze eventualmente rese disponibili dall'Italia «fuori squadra» probabilmente riceverebbero compiti ancor meno significativi sul piano politico e tecnico-professionale, senza contare la pratica esclusione di nostri rappresentanti dagli Stati Maggiori multinazionali incaricati di gestire le operazioni.

8. Gli effetti della non partecipazione sull'industria per la difesa

In precedenza è stato evidenziato il legame tra le forze militari di un paese e le sue capacità industriali nel settore difesa. Occorre peraltro chiarire che per armare ed equipaggiare il proprio strumento militare in modo adeguato alle opzioni politiche che intende esercitare, l'Italia non è necessariamente obbligata a rivolgersi unicamente alle proprie industrie, che probabilmente non sarebbero comunque in grado di coprire tutte le esigenze; ma non sarebbe neanche saggio approvvigionarsi completamente dall'estero, presso paesi anche molto amici, perché ne risulterebbero condizionamenti inaccettabili.

Come per le forze operative, quindi, anche per il settore industriale che le sostiene la soluzione possibile e conveniente è il ricorso alla collaborazione internazionale; in questo caso, tra governi e tra industrie dei paesi dell'Alleanza e dell'Unione. Ciò consente di realizzare in comune i programmi più costosi, dividendo i costi di ricerca e sviluppo e facendo economia di scala nella produzione; per programmi meno onerosi, o più nazionali, la collaborazione si può manifestare anche mediante acquisizioni «incrociate» su base competitiva tra i vari paesi, con notevoli vantaggi economici per i bilanci della Difesa e considerevole crescita tecnologica per le aziende; consente sinergie e coordinamento nell'esportazione verso i mercati extraeuropei, migliora la coordinazione nel sostegno alla ricerca tecnologica, agevola l'aggiornamento e l'espansione di una base tecnologica e industriale a dimensione europea, che è la minima dimensione oggi sostenibile. I vantaggi per le strutture militari «europee» sono così evidenti che non è il caso di citarli. Per il settore industriale, invece, sappiamo che i vantaggi ci possono essere, e notevoli, solo alla condizione che i potenziali tecnologici e industriali dei vari paesi siano competitivi a livello europeo e che i rispettivi governi esercitino con determinazione

(9) La qualità e l'entità del contributo italiano all'operazione «Alba» costituiscono un'inversione di tendenza di rilevanza significativa.

le indispensabili azioni di loro competenza, che sono soprattutto di coordinamento in ambito Unione e di indirizzo in ambito nazionale.

Come vedremo in seguito, il panorama industriale europeo nel comparto difesa è molto eterogeneo, quanto alle dimensioni complessive dei settori nazionali e delle singole aziende, ma anche ai mercati, ai rapporti con i rispettivi governi, alle normative nazionali sull'exportazione, alle procedure contrattuali, all'impegno nella ricerca. Ne risulta altrettanta differenza nelle capacità di affermarsi in competizione tra le numerose aziende europee, differenza che non può essere repressa, né sarebbe bene che lo fosse, ma che può e deve essere indirizzata al fine di mantenerne la carica vitale ed innovativa senza che questo renda troppo difficile la collaborazione tra governi. Non è azione semplice, considerando i criteri «nazionali» che guidano le responsabilità e le decisioni dei governi, ed i criteri di «transnazionalità» economica, finanziaria e tecnologica cui debbono rispondere le aziende per vivere e prosperare.

Prima di esaminare quanto costerebbe una non partecipazione italiana alla Pdc-DC al nostro comparto industriale della difesa, sarà bene ricordare come esso si colloca in ciascuno dei tre livelli citati, il nazionale, l'europeo ed il mondiale.

In Italia, dopo gli avvenimenti degli anni recenti, il settore conta circa 30.000 addetti, tra dirigenti, tecnici e maestranze, che operano in aziende di dimensioni medio-piccole, anche per gli standard europei, ripartite sostanzialmente tra due gruppi, che fanno capo rispettivamente a Finmeccanica (per il 60% circa) e Fiat. La produzione annua del settore costituisce circa l'1% della produzione industriale del paese. Considerata sotto il solo profilo economico, e malgrado l'esistenza di alcuni settori di nicchia ad altissimo pregio tecnologico ed un potenziale produttivo più che doppio rispetto alla capacità realizzata, l'importanza del comparto difesa nel panorama industriale italiano attuale è sostanzialmente irrilevante, mentre, ancora nell'89, era «*made in Italy*» il 10% circa dei sistemi di difesa prodotti nell'intera Comunità.

In ambito europeo ¹⁰, il comparto è concentrato oggi essenzialmente in tre paesi, Francia, Regno Unito e Germania, che da soli contano per oltre il 75% della produzione dell'Unione in sistemi di difesa; la sua importanza per l'economia di queste nazioni, dati i livelli tecnologici avanzati e la elevata qualità degli addetti, è di gran lunga superiore alla sua mera dimensione finanziaria, già peraltro notevole.

(10) Dati tratti da *The Challenges Facing the European Defense-Related Industry*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, Bruxelles, gennaio 1996.

Le riduzioni post-bipolarismo hanno fatto scendere, nel decennio '85-'94, del 37% gli addetti al settore in Europa, da 1.600.000 ad un milione circa, dei quali 600.000 occupati direttamente e gli altri nell'indotto. La produzione annuale complessiva di sistemi di difesa nei paesi dell'Unione è attualmente stimata a circa 50 miliardi di ecu (oltre 95.000 miliardi di lire), qualcosa meno della metà di quella negli Stati Uniti, e costituisce circa il 3% della produzione industriale annua dell'UE.

Nel contesto mondiale, infine, la produzione di sistemi di difesa è dominata dagli Stati Uniti, che proteggono la base tecnologica e industriale nazionale con regole strettissime, pienamente coerenti con la politica estera e di sicurezza del paese, rendendo sostanzialmente impenetrabile il mercato americano agli operatori stranieri e stimolando negli operatori statunitensi un atteggiamento aggressivo sui mercati esteri. Ad esempio, ancora recentemente, alla fine degli anni ottanta, la dipendenza da armamenti ed equipaggiamenti di produzione Usa nei principali paesi europei, era, in percentuale rispetto all'entità complessiva dei sistemi di difesa, del 53% per l'Italia, del 33% per la Germania (allora Ovest), del 7% per il Regno Unito e dell'1% per la Francia ¹¹.

La Russia, già importante produttrice ed esportatrice di materiale militare, dallo scioglimento dell'Unione Sovietica è impegnata in un vasto processo di conversione al civile dell'industria bellica; nonostante ciò, essa è ancora in grado di produrre ed esportare, in quantità peraltro rilevanti, munizioni e sistemi d'arma in genere poco sofisticati, ma molto rustici e di facile impiego, a prezzi ultracompetitivi verso acquirenti dalle modeste pretese e dagli elevati consumi, ma anche prodotti di buona tecnologia nel settore aerospaziale; inoltre, recenti rapporti (gen.-mar. '97) indicano un deciso aumento delle esportazioni di sistemi di difesa russi, sommergibili e velivoli in primo piano, con un trend che potrebbe collocare la Russia nella posizione di principale esportatore mondiale di armi già detenuta dall'Unione Sovietica. Infine, l'Asia, quella del Sud-Est in particolare, si è imposta negli anni recenti sia quale mercato in espansione sia quale produttore di importanza crescente, per la sua crescita tecnologica e industriale complessiva, e quindi anche nel settore difesa, e per le esigenze di sicurezza dell'area, manifestatesi dopo la scomparsa degli equilibri assicurati dal bipolarismo. Per conseguenza, mentre il mercato asiatico sarà sempre meno dipendente dalla tecnologia e dall'industria occidentali, è prevedibile che il mercato occidentale, quello europeo in

(11) Studio condotto dal «Grupo de Estudios Estrategicos» Madrid, 1988.

particolare, divenga interessante per i sistemi di difesa prodotti in Asia, come già lo è per i veicoli e per l'elettronica commerciale.

In un quadro di questo genere, l'Europa delle industrie della difesa sta reagendo, sotto la spinta dei paesi leader del settore, ponendosi degli obiettivi e dando vita alle conseguenti iniziative: il primo obiettivo è quello di acquisire la capacità di sviluppare e produrre competitivamente nell'Unione tutti i sistemi di difesa necessari alle forze militari «europee», che non vuol dire rinunciare ad acquisire anche sistemi non europei quando conveniente, ma vuol dire poterne fare a meno, se necessario, ed essere comunque competitivi sul mercato europeo. Un secondo obiettivo sembra essere quello di porsi in condizione di affrontare con successo la competizione sui mercati extra-europei, obiettivo dalle connotazioni rilevanti anche in termini politici ed economici.

Le iniziative relative al primo obiettivo sono di natura politica e strutturale: anzitutto, deve essere stabilito ed accettato il «principio della interdipendenza tra i paesi membri dell'UE nell'acquisizione dei sistemi di difesa». Sembra un passo logico, perché senza di esso non si può realizzare una vera collaborazione; ma sappiamo che toccare l'art. 223 del Trattato di Roma è sempre stato tabù: solo molto recentemente l'argomento è stato ripreso, sembra con la necessaria determinazione, per cui è estremamente importante che ogni paese si ponga in misura di rappresentare adeguatamente le sue ragioni nel negoziato, quando si farà. Altri necessari accordi di natura politica sono quelli relativi alla unificazione/armonizzazione dei requisiti operativi dei sistemi di difesa ed alla libera circolazione di tali sistemi, dei loro componenti e delle relative tecnologie, tra agenzie governative di acquisizione e aziende produttrici, in ambito Unione. Tra le iniziative a carattere strutturale, la più importante sembra essere la costituzione di una Agenzia europea per gli armamenti, cui affidare quantomeno la definizione, l'assegnazione ed il controllo dei programmi europei comuni, ed eventualmente, in seguito, la standardizzazione, il coordinamento della collaborazione «incrociata» nei programmi nazionali (a superamento del pur esistente problema delle compensazioni), l'armonizzazione delle attività di esportazione dei sistemi prodotti in comune e quella del sostegno alla ricerca. Dovrà quindi essere chiarito il rapporto dell'Unione con il West European Union Armament Group-Weag, originatore e detentore dell'idea dell'Agenzia, e con l'Ueo in generale. Non sarà impresa facile, ma non sarebbe ugualmente facile ottenere risultati concreti permanendo nell'incertezza: la recente, pragmatica istituzione dell'Occar, voluta da Francia, Germania, Regno Unito ed Italia, a premessa e stimolo della

costituzione di un'Agenzia europea, è indicativa. Secondo uno studio elaborato per la Commissione delle Comunità Europee nel '92 sul «costo della non Europa negli approvvigionamenti per la difesa», su 65-70 miliardi di ecu di spesa annua europea in armamenti, la collaborazione in questo settore potrebbe far risparmiare all'Unione tra i 5 e gli 11 miliardi di ecu (tra 9.500 e 21.000 miliardi di lire).

Il secondo obiettivo, quello di essere competitivi, come Unione, sui mercati extraeuropei, postula, come il primo, al quale porterebbe indiretto ma rilevante beneficio, la concordanza sui criteri di base e l'unificazione/armonizzazione delle procedure. Anzitutto, sul concetto che esportare sistemi di difesa è atto di politica estera e di sicurezza, e non semplice attività commerciale, non possono sussistere dubbi; di conseguenza, gli «utilizzatori finali» delle esportazioni vanno approvati dall'Unione, ed in sede politica, non tecnica. Secondo concetto è che l'esportazione di sistemi di difesa è necessaria per ragioni economiche e tecniche delle forze militari, nonché per ragioni economiche e sociali delle industrie, la cui funzionalità ed efficienza rientra negli interessi dell'Unione. Una volta d'accordo sui principi, la realizzazione non potrà essere che graduale e su due fronti: all'interno di ciascun paese membro, per allineare gradualmente le rispettive normative ai principi concordati (e sottoscritti); in sede comunitaria, per elaborare meccanismi che potrebbero inizialmente prevedere il regolare scambio di informazioni (tipo, quantità, destinazione, «*end use*», ecc.), per giungere in seguito ad un sistema strutturato di autorizzazione «europea» (silenzio-assenso o simili) basato, ad esempio, su un preconcordato e bilanciato sistema di deleghe. È un percorso indubbiamente difficile, che potrebbe iniziare dal materiale «*dual use*»: i meccanismi di controllo potrebbero, per esempio, comprendere una lista comune di materiali e tecnologie «*dual use*» soggetti a controllo di esportazione secondo gli stessi standard da parte di tutti i membri dell'Unione, come pure una lista di paesi destinatari «approvati». In questa direzione l'Unione sta lavorando, a seguito dell'adesione al «Wassenaar agreement» del dicembre '95 (evoluzione dell'abolito Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, comunemente chiamato Cocom, istituito nel 1949), con la pubblicazione della lista relativa.

Quali sarebbero gli effetti sul nostro comparto industriale della difesa in caso di non partecipazione dell'Italia a queste iniziative?

In campo strettamente nazionale, gli enti governativi responsabili degli approvvigionamenti si troverebbero nella necessità di acquistare dall'estero (leggasi Usa) la maggior quantità dei materiali da impiegare per compiti Nato, mentre per quelli da impiegare nei compiti interni si potrebbe fare ricorso prevalentemente all'industria naziona-

le. Questo porterebbe ad un impoverimento della base tecnologica, ad un'involuzione in senso autarchico dovuta alla prevalenza delle motivazioni occupazionali su quelle operative e competitive, ad uno spostamento dalle iniziative tecnologicamente creative alla produzione su licenza di materiali a progettazione estera, alla progressiva prevalenza della funzione logistica (revisioni, grandi riparazioni) rispetto a quella di ricerca, sviluppo e produzione, che diverrebbe per un solo paese troppo costosa. Tecnici e maestranze perderebbero in larga misura i livelli qualitativi attualmente raggiunti, le esportazioni si ridurrebbero ulteriormente per la scarsa competitività dei prodotti sul mercato internazionale, le opportunità di collaborazione internazionale, in un paese che non offre mercato né capacità di innovazione tecnologica, calerebbero fino a scomparire. Le aziende, che rispondono alle leggi di mercato, finirebbero per chiudere o, più probabilmente, per indirizzarsi su produzioni di interesse commerciale, quando possibile. Lo Stato si troverebbe un problema di riconversione di aziende (a capitale statale in molti casi) e di disoccupazione/occupazione assistita che porterebbe ulteriori oneri alla nostra economia. Il rapporto di collaborazione Forze Armate-Industria della difesa, premessa indispensabile dell'efficienza dello strumento di difesa di un paese, sarebbe compromesso in modo irrimediabile e finirebbe per estinguersi.

Altrettanto grave il danno che le nostre industrie del settore subirebbero relativamente al contesto europeo. Malgrado la loro dimensione, relativamente esigua, esse sono oggi inserite in tutti i programmi a più elevato contenuto tecnologico di collaborazione europea. La quota di partecipazione italiana è spesso troppo modesta perché si possano ottenere spazi tecnologici importanti; cionondimeno, le aziende italiane riescono oggi a fornire, nelle fasi di ricerca e sviluppo, significativi contributi, che possono divenire essenziali per alcune tecnologie di nicchia, dove il contributo deve essere di eccellenza (purtroppo questa qualità, quando unita alla vulnerabilità finanziaria, è sovente motivo di tentativi di acquisizione da parte di gruppi industriali esteri). Quindi la partecipazione è qualificata, e potrebbe crescere dimensionalmente se l'Italia confermasse la sua vocazione europea decidendo di partecipare alla Pdc ed alla DC. In caso contrario, abbiamo visto come sia facile, per i nostri maggiori partner europei, fare a meno di un contributo che oggi vale meno del 5% della capacità tecnologica e industriale complessiva dell'Unione, per pregiata che sia. E se un settore dell'industria italiana, qualunque tipo di industria, è fuori dell'Europa, non ha vita facile nel mondo; questo particolare genere di industria, inoltre, pur agile e dotato di iniziativa, non avrebbe la possibilità, come altri settori, di «*outplacing*» o di

«*outsourcing*», né potrebbe contare sulle esportazioni per superare le difficoltà. Infine, la speranza di potersi avvalere della posizione «fuori Europa» per beneficiare di trattamenti preferenziali da parte dell'industria statunitense potrebbe dimostrarsi solo un'illusione, a fronte delle dimensioni comparativamente enormi delle aziende americane, che per conseguenza hanno appetiti fortissimi e procedure spicce.

Nel contesto globale le speranze di vivere e prosperare fuori Europa sono ancora più esigue, per le nostre industrie del settore difesa: in passato, in piena guerra fredda ed in assenza della normativa sull'esportazione attualmente in vigore, le aziende italiane avevano guadagnato una posizione molto buona sui mercati medio-orientali, latino-americani ed asiatici. Non si trattava, come molti concorrenti stranieri sostenevano, di metodi corsari e di «mordi e fuggi», non principalmente, comunque: la verità è che i materiali davano buoni risultati, i prezzi erano competitivi, le offerte erano tempestive. Se un appunto si può fare a chi ha operato allora in quel contesto, oggi considerato leggendario, è la carenza nell'assistenza tecnica successiva all'entrata in servizio dei materiali: ma spesso - non sempre - la causa era da attribuire al ritardo con cui giungevano le parti di ricambio che, dati i volumi esigui di produzione, dovevano essere approntate di volta in volta (stesso trattamento era peraltro riservato ai sistemi in dotazione alle Forze Armate italiane). Quel periodo è finito e non tornerà più: a parte la normativa restrittiva sulle esportazioni, che potrebbe anche essere rivista, è cambiato lo scenario geopolitico e sono cambiati i mercati. Dopo la guerra del Golfo, i paesi medio orientali hanno adottato in prevalenza materiali statunitensi, come è comprensibile, se non altro per «interoperare» con la più forte organizzazione militare dell'area; in America Latina, il sostanziale esaurimento dei movimenti insurrezionali e dei regimi di ideologia marxista, che ha seguito il dissolvimento dell'Unione Sovietica, e l'aggravarsi contemporaneo del problema del narcotraffico, hanno consentito alle industrie statunitensi di proporsi quali fornitori più qualificati degli europei alle strutture militari locali, i cui responsabili hanno spesso frequentato corsi di formazione negli Stati Uniti. L'Asia sud-orientale sta vivendo un vero boom degli approvvigionamenti di sistemi di difesa, perché i paesi hanno oramai le risorse necessarie per fronteggiare in proprio le nuove esigenze di sicurezza emerse dalla scomparsa delle tutele incrociate, in precedenza garantite dalle due superpotenze. La crescita economica e militare della Cina, la nuova consapevolezza del Giappone sulle sue responsabilità regionali di sicurezza, le capacità finanziarie e tecnologiche delle «nuove tigri» dell'Asean, tutto questo contribuisce ad innalzare notevolmente la

soglia alla quale portare gli armamenti e le forze militari per poter conservare l'equilibrio, e quindi la stabilità. In questo contesto non sembra ci sia rimasto molto posto per le industrie europee, sia perché quelle asiatiche si stanno dimostrando capaci di soddisfare le esigenze di sistemi anche tecnologicamente avanzati, sia perché le industrie statunitensi conservano ancora posizioni importanti. Peraltro le aziende italiane, che in passato hanno ottenuto in Asia brillanti affermazioni, potrebbero ancora svolgere, per prodotti di nicchia altamente qualificati, un ruolo molto interessante, a meno che non siano nel frattempo penalizzate da un calo delle loro capacità tecnologiche.

9. Le precondizioni per una partecipazione attiva alla futura difesa europea

Nel paragrafo precedente si è cercato di descrivere quali concreti danni deriverebbero all'Italia, soprattutto alle strutture militari ed al settore industriale della difesa, da una decisione del nostro paese di non partecipare alle nuove politiche europee, specificamente alla Pdc ed alla DC, previste dal trattato di Maastricht. Al danno concreto si potrebbe aggiungere quello morale, enorme, del disorientamento e del successivo cambiamento di mentalità nell'opinione pubblica: finora abituata all'idea di un'Italia socio fondatore della CE, la maggioranza degli italiani ha considerato per decenni l'appartenenza all'Europa unita come una realtà della quale andare fieri ed insieme uno stimolo ad adoperarsi per fornire una partecipazione qualificata, degna dei valori e delle capacità del nostro popolo. L'idea di astenersi dal partecipare ad un sistema che consenta all'Europa di sostenere e tutelare in modo autonomo gli interessi comunitari, e di difenderli quando necessario, potrebbe ingenerare un diffuso sentimento di sfiducia nelle reali capacità del paese, che sembrerebbe non essere in condizione di partecipare quando il contributo da fornire diventa politicamente impegnativo e finanziariamente oneroso.

I danni sono quindi così rilevanti da rendere proibitivo il costo di una non partecipazione; e lo studio potrebbe concludersi qui, se non sorgesse un legittimo dubbio: esclusa la non partecipazione, siamo sicuri di saper gestire la partecipazione, ossia di essere nella condizione di saper partecipare realmente, non solo con la sottoscrizione di un protocollo? Non mi riferisco tanto ai costi in termini di strutture militari da approntare o adeguare, né tantomeno ai riallineamenti industriali che si possono rendere necessari a livello europeo. Mi riferisco al rischio di produrre uno sforzo rilevante per «entrare» nelle

nuove politiche, e dover poi constatare che il corpo normativo, i regolamenti amministrativi, le strutture burocratiche della pubblica amministrazione e di tutti i settori pubblici e privati a vario titolo coinvolti nella parte di competenza italiana delle nuove politiche europee, non sono adeguati alle nuove esigenze. Questo potrebbe condurre, dopo la celebrazione dei fasti dell'entrata, ad una silenziosa e progressiva uscita «*de facto*», perché semplicemente non saremmo in condizione di far fronte in modo adeguato agli impegni presi. Per scongiurare questa penosa ipotesi, è necessario porre mano, non appena decisa in ambito nazionale la partecipazione, ossia senza attendere la data della firma che ci impegna in ambito Unione, ad alcune iniziative atte a creare l'ambiente istituzionale e amministrativo per una partecipazione qualificata ed efficace, la sola che possa essere proficua per gli interessi del paese.

Sul piano normativo, appare indispensabile adeguare rapidamente le strutture centrali di comando e controllo delle Forze Armate, come previsto dalla nuovissima e tanto attesa «legge sui Vertici militari», ed emanare i quattro Decreti Legislativi previsti dalla L. 28 dic. 95 n. 549 che ne completano l'efficacia. Inoltre, occorre decidere, senza tentennamenti, sul sistema di reclutamento della truppa (volontario oppure obbligatorio), che, se resta «misto» come è nell'orientamento attuale, finirà inevitabilmente per dar luogo ad unità, e Quadri, di «serie A» e di «serie B», a rivedere l'iter di formazione del personale militare di tutte le categorie, in modo da inserire nel nuovo Modello di Difesa un nuovo Modello di Soldato. Sempre sul piano normativo, sarebbe estremamente utile regolamentare la programmazione della spesa militare mediante una «legge di programma» che, una volta approvata dal Parlamento, costituisca insieme obbligo e garanzia per il Ministero della Difesa e per le Forze Armate. Ancora, occorre rivedere sostanzialmente l'articolata normativa che regola l'attività di approvvigionamento dei beni e servizi, snellendo procedure e controlli e realizzando, se possibile, un corpo unico al posto delle tante leggi esistenti. La tendenza politica di ricercare la tutela, per ragioni sociali, delle aziende nazionali, quasi sempre contraria all'interesse dello strumento militare, deve tramontare definitivamente, lasciando al Ministero della Difesa la possibilità effettiva di acquisire alle condizioni più convenienti, in ambito nazionale, europeo ed extraeuropeo, usando al meglio il denaro del contribuente ed evitando, tra l'altro, le rampogne della Corte dei Conti. Sempre in campo normativo, sarà necessario adeguare progressivamente la legislazione nazionale sul controllo delle importazioni, esportazioni e transito di materiali e tecnologie di uso militare, e quella sul credito all'esportazione, alle

linee di tendenza prevalenti in sede Unione, per non trovarsi, all'atto dell'«entrata», in una situazione che penalizzerebbe subito la nostra industria. Ciò anche nella considerazione che sarebbe l'UE, non un suo specifico paese membro, ad avere la responsabilità politica di esportare un sistema di difesa studiato e prodotto in comune. Analogamente, sarebbe da rivedere in senso «europeo» la normativa relativa al sostegno dello Stato allo sviluppo tecnologico.

Infine, si dovrebbe provvedere ad inserire il Ministero della Difesa negli organismi interministeriali di programmazione economica ed industriale, considerata l'influenza che gli aspetti della sicurezza e della difesa hanno sugli indirizzi di sviluppo economico ed industriale di tutti i paesi avanzati.

Nel campo più propriamente tecnico-militare, dovrebbe essere verificata la programmazione decennale di ammodernamento e rinnovamento dei mezzi e materiali per adeguarla alle linee di tendenza «europee», laddove possibile. Inoltre, il sistema di formazione e di addestramento dei Quadri e della truppa dovrebbe progressivamente «europeizzarsi», perché le competenze e le specializzazioni del personale non si possono improvvisare, ma vanno costruite sulla base di programmi e metodi da sviluppare nel corso di anni.

Queste sono le premesse minime che è indispensabile realizzare prima di stabilire se si può «entrare» efficacemente nell'Europa della difesa. Altrimenti, come si è detto, si rischia di entrare per uscire subito, oppure, ancor peggio, di entrare, pagare il pedaggio e non fare nulla, e non produrre quindi alcun beneficio per l'interesse del paese.

Parte terza - Immigrazione, asilo e affari interni

4. La sicurezza interna e la cooperazione giudiziaria e di polizia in seno all'Unione Europea

di Lucia Serena Rossi

Prima della revisione operata con il Trattato di Maastricht i settori della Giustizia e degli Affari interni erano riservati esclusivamente alla competenza degli Stati membri, in quanto, soprattutto per quel che riguarda la funzione di polizia, venivano considerati uno dei baluardi inviolabili della sovranità statale. Tali materie, assieme a quella dell'immigrazione, sono state introdotte dal titolo VI del Trattato di Maastricht in un «terzo pilastro» dell'UE, una costruzione «ibrida», che risponde in gran parte a regole proprie, a metà strada fra quelle comunitarie e quelle internazionali.

Se il «confinamento» in un terzo pilastro di carattere intergovernativo può apparire poco soddisfacente dal punto di vista dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico, si è trattato però pur sempre, all'epoca, di una scelta evolutiva e coraggiosa, in quanto ha operato la prima, seppure parziale, «messa in comune» di tali materie, che pur non cessando di essere di competenza nazionale, cessano di essere di competenza «esclusivamente» nazionale. Alla luce del funzionamento del terzo pilastro e in occasione della Conferenza per la revisione del Trattato di Maastricht occorre però oggi chiedersi se tale scelta debba considerarsi di per sé ancora valida o se essa debba costituire solo un primo passo nel cammino di un'integrazione sempre maggiore fra i popoli europei.

Questo capitolo mira innanzitutto a chiarire i meccanismi del funzionamento del terzo pilastro e ad esaminare le iniziative sin qui concretamente adottate nelle materie in esame. Particolare importanza sarà data all'analisi delle cosiddette «Convenzioni del terzo pilastro», che rappresentano lo strumento più articolato con cui sono stati perseguiti gli obiettivi fissati dal Trattato per quelle materie. Si cercherà poi di confrontare detti meccanismi con le possibili alternative (riconduzione al primo pilastro oppure cooperazione a livello internazionale). Ma soprattutto occorrerà chiedersi quali siano le implicazioni di

un processo di integrazione parziale fra Stati comunitari attuato con lo strumento delle Convenzioni internazionali: il caso degli Accordi di Schengen è il più eclatante e forse è destinato a non rimanere il solo.

Si passerà poi a valutare lo specifico «costo della non Europa» per il nostro paese nei settori in esame, tanto a livello interno, quanto a livello comunitario e a livello internazionale. Infine, si cercherà di dare qualche indicazione per le strategie del nostro paese in merito alla scelta tra le diverse possibili modalità di sviluppo delle materie in esame. Questo non solo in vista dell'immediata scadenza costituita dalla Conferenza Intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, ma anche per il futuro, tenendo conto delle evoluzioni che si profilano in quella sede e che incideranno sull'attuale assetto della materia.

1. Il terzo pilastro dell'UE e il funzionamento della cooperazione giudiziaria e di polizia

Come si è detto, le disposizioni sulla cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari interni sono contenute nel titolo VI del Trattato di Maastricht. Le materie da esse disciplinate indicate nell'art. K1 comprendono l'immigrazione in senso lato, la lotta alla tossicodipendenza e alle frodi, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, la cooperazione doganale e di polizia e sono considerate «di interesse comune» dagli Stati membri.

Si tratta di materie che, pur accomunate dal fatto di essere tradizionalmente legate in maniera indissolubile alla sfera della sovranità nazionale, sono indubbiamente tra loro eterogenee. Del resto, la decisione di accorpate il controllo dell'immigrazione con le funzioni di polizia, pur essendo entrambe le materie collegate in senso lato alla libera circolazione delle persone, non era affatto scontata, poiché la competenza del controllo sull'immigrazione avrebbe potuto essere introdotta nel primo pilastro, appunto in connessione con le disposizioni sulla libera circolazione delle persone. La scelta in senso opposto è stata probabilmente influenzata dagli Accordi di Schengen, precedentemente conclusi fra alcuni Stati membri della Comunità.

Una conferma indiretta di ciò si trova nel testo dell'art. K9 del Trattato, che traccia un'implicita differenziazione fra le materie elencate. Solo alcune di esse infatti sono «comunitarizzabili»¹: la comuni-

(1) La comunitarizzazione può avvenire facendo ricorso alla cosiddetta «passerella» dell'art. K9, secondo il quale il Consiglio, su iniziativa della Commissione o di

tarizzazione è infatti esclusa per la cooperazione giudiziaria in materia penale, per quella doganale e per quella di polizia. La differenziazione rimane per il momento teorica, poiché la possibilità di ricorrere a tale norma per attrarre nel primo pilastro una o più delle altre materie non è fino ad ora stata nemmeno ventilata, anche a causa del requisito dell'unanimità imposto per tale decisione. La distinzione si riflette in maniera rilevante sul piano istituzionale, in quanto per le tre materie che non sono «comunitarizzabili» è previsto che il Consiglio decida soltanto su proposta di uno Stato membro e non anche, come invece è consentito per le altre, su iniziativa della Commissione.

La logica sottostante a tali norme, che evidentemente ritiene irrinunciabili le competenze statali solo in talune materie, se prevarrà, potrà provocare uno spezzettamento dell'attuale art. K1, con una parziale sottoposizione al diritto comunitario delle materie da esso attualmente disciplinate.

Il contenuto della cooperazione è previsto dall'art. K3 che stabilisce a carico degli Stati membri un obbligo di informazione e consultazione reciproca in seno al Consiglio dell'Unione e fra le amministrazioni competenti. Le modalità della cooperazione si collocano ad un livello intermedio, che non è più puramente intergovernativo ma non è ancora comunitario. Ciò emerge innanzitutto da un esame dei poteri delle singole istituzioni. Anche se, come prescritto dall'art. C del Trattato di Maastricht, il quadro istituzionale dell'Unione rimane unico per i tre pilastri, il ruolo delle singole istituzioni nel funzionamento del terzo pilastro differisce in maniera più o meno rilevante rispetto a quello che le stesse svolgono nel primo. L'unica istituzione che conserva la pienezza dei suoi poteri è il Consiglio (che agisce come Consiglio Giustizia e Affari interni). Di fatto però la procedura decisionale risulta macchinosa e lenta, in quanto vi sono ben cinque livelli decisionali: i presidenti dei sottogruppi, il gruppo dei Direttori, il Comitato K4 (introdotto da detto articolo del Trattato di Maastricht)², il Coreper ed il Consiglio.

Assai ridotto è invece il ruolo della Commissione e del Parlamento Europeo. La prima, pur essendo «pienamente associata ai lavori del

uno Stato membro può decidere all'unanimità di applicare l'art. 10 C CE ad azioni pertinenti ai settori di cui all'art. K1, punti da 1 a 6, decidendo nel contempo le relative condizioni di voto.

(2) Esso dovrebbe assorbire in sé, almeno in parte, le attività di una miriade di comitati e gruppi che si erano formati negli anni precedenti nel quadro della cooperazione politica. Sul tema cfr. M. Pastore, «La cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, dell'asilo e della sicurezza interna», in *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, (a cura di B. Nascimbene e M. Pastore) Milano, 1995.

Consiglio», non solo non ha la titolarità esclusiva del potere di proposta degli atti, potere che condivide con gli Stati membri, ma per le materie «non comunitarizzabili», come si è detto sopra, non ha nemmeno tale potere. Risalta inoltre vistosamente il fatto che essa è totalmente sprovvista dei poteri di controllo e di vigilanza di cui gode invece con riferimento al funzionamento del primo pilastro. Quanto al Parlamento Europeo, l'art. K6 si limita a prescrivere che la Commissione e la Presidenza lo informino regolarmente dei lavori svolti (dunque *ex post*) e che la Presidenza lo consulti sui principali (non su tutti) settori di attività del terzo pilastro, adoprando affinché le sue opinioni siano tenute in debito conto. L'istituzione con la più alta legittimazione democratica risulta dunque sprovvista di reali poteri, non solo normativi, ma anche di vigilanza, in materie che toccano da vicino i diritti fondamentali dei cittadini europei.

Ma lacuna più grave è senz'altro costituita dal fatto che la Corte di Giustizia non ha competenze per l'interpretazione e la validità degli atti del titolo VI, se si escludono quelle - eventuali - che gli Stati membri possono conferirle per l'interpretazione di convenzioni che concludano fra loro nell'ambito del terzo pilastro. Tale lacuna comporta conseguenze negative sia per la protezione dei diritti individuali, che rimarrà affidata unicamente ai giudici degli Stati membri, sia per l'uniforme applicazione degli atti del terzo pilastro, poiché manca un giudice unico a ciò deputato.

Va infine rilevato che vi è un collegamento sempre più stretto fra i Vertici dell'UE (Consiglio Europeo) e lo sviluppo del terzo pilastro. Quest'ultimo infatti occupa ormai un capitolo specifico dei programmi delle singole Presidenze, le quali fissano, di semestre in semestre, il programma di azione e le priorità, che vengono poi recepiti dal Consiglio Giustizia e Affari interni. L'art. K6 riconosce l'importanza del ruolo delle Presidenze nel terzo pilastro, attribuendo loro il compito di informare e la facoltà di consultare il Parlamento Europeo.

Anche gli atti del terzo pilastro (posizioni ed azioni comuni) differiscono notevolmente da quelli comunitari. Tali atti in parte si avvicinano al quadro della tradizionale cooperazione intergovernativa e a quello della preesistente cooperazione politica già menzionata dall'Atto Unico, e in parte, come le azioni comuni, sono stati specificamente introdotti dal Trattato di Maastricht per il secondo e il terzo pilastro.

Le posizioni comuni e le azioni comuni. Anche se il Trattato di Maastricht (diversamente da quanto avviene nel secondo pilastro) non lo specifica, e nonostante il fatto che sul punto vi siano opinioni discordanti, alcuni ritengono che abbiano, anche nel terzo pilastro,

efficacia vincolante per gli Stati membri³. Un argomento in tal senso si potrebbe desumere dal fatto che, quando il Consiglio ne decide la pubblicazione, esse sono riportate nel fascicolo L della *Guce*, riservato agli atti vincolanti. Anche a volersi prescindere dal quadro dell'UE, essi potrebbero essere considerati, sul piano internazionale, degli accordi in forma semplificata. D'altro canto non ritenere vincolanti detti atti significherebbe svuotarli di ogni effetto utile, soprattutto per quel che concerne le azioni comuni che, come diremo fra breve, hanno un carattere più operativo. Il problema è semmai, in caso che essi non vengano rispettati, quello della mancanza di un organo che ne persegua e di un giudice che ne accerti la violazione.

Le posizioni comuni consistono in atti con cui gli Stati membri in seno al Consiglio esprimono un comune atteggiamento politico degli Stati membri, nei confronti di organizzazioni o conferenze internazionali. Anche se la competenza ad adottarle è molto generale, poiché il Consiglio può utilizzarle per promuovere «ogni cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi dell'Unione», esse hanno avuto sino ad ora scarsissima applicazione. Più frequente è stato invece il ricorso allo strumento delle azioni comuni, che secondo l'art. K3 possono essere adottate «nella misura in cui gli obiettivi dell'Unione possano essere realizzati meglio con un'azione comune che con azioni dei singoli Stati membri», e pertanto nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.

Secondo taluni⁴, esse possono essere paragonate a direttive, in quanto fissano degli obiettivi che gli Stati hanno l'obbligo di realizzare. Per tale ragione si potrebbe configurare un'invocabilità delle stesse da parte dei singoli anche all'interno degli Stati membri, ad esempio nell'ipotesi che esse condizionino l'azione degli Stati all'osservanza di particolari garanzie dei diritti individuali (es. tutela della *privacy* nello scambio di dati informatizzati). Come si è già detto, la

(3) Propendono per l'obbligatorietà J. P. Jacquè, «Affaires intérieures et justice. Quelques réflexions», *Revue du Marché Unique*, 1995, p. 285, secondo il quale è indubbio che tali atti abbiano efficacia vincolante, ma si dovrà indagare per ciascuno di essi che tipo di obblighi creino, di mezzo o di risultato; e B. Lepoivre, «Le domain de la justice et des affaires intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996», *Cahiers dr.eur.*, 1995, p. 334. Di diverso parere, sono P. Muller Graff, «The Legal Bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty», *Common Market Law Rev.*, n. 1994, p. 509 e, almeno riguardo alle azioni comuni, D. O'Keefe, «Recasting the Third Pillar», *Common Market Law Rev.*, 1995 p. 915-916.

(4) Per un'analisi delle argomentazioni in tal senso cfr. A. Lo Monaco «Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures», M. Delmas-Marty (a cura di), *Vers un droit pénal communautaire?*, Paris, 1995, p. 11 ss.

garanzia di tali diritti sarebbe però in tal caso affidata unicamente alle normali vie giurisdizionali previste dagli ordinamenti nazionali, stante l'incompetenza della Corte di Giustizia in merito al terzo pilastro. Ulteriori limiti a tale garanzia possono comunque derivare dal fatto che secondo l'art. K2 le disposizioni del Trattato non ostano all'esercizio da parte degli Stati membri delle proprie responsabilità per il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, formula che lascia agli Stati un'ampia discrezionalità in materia. Infine, la pubblicazione di azioni comuni e posizioni comuni nella *Guce* è discrezionale⁵, il che costituisce un evidente limite alla loro conoscibilità da parte dei singoli.

Lo strumento delle «Convenzioni dell'UE» è utilizzato anche nel terzo pilastro, con la particolarità che esse, a differenza delle Convenzioni concluse al di fuori dell'UE, vengono adottate in seno al Consiglio (e non in seno ad una Cig) e poi, a seguito di un atto del Consiglio che ne raccomanda l'adozione, ratificate dagli Stati membri. Le misure di applicazione delle convenzioni potranno, salvo diversa disposizione, essere adottate con maggioranza di due terzi. L'art. K3 precisa che le convenzioni possono, se gli Stati lo decidono, conferire la competenza interpretativa alla Corte di Giustizia. La precisazione era necessaria perché la Corte, salvo specifiche attribuzioni, non ha giurisdizione sul Trattato di Maastricht. Tali caratteristiche differenziano queste Convenzioni anche da quelle che erano state precedentemente adottate, prima del Trattato di Maastricht, nell'ambito della cosiddetta «cooperazione politica»⁶.

Pur non essendo menzionati dall'art. K3, la maggior parte degli atti adottati nell'ambito del terzo pilastro è costituita da «atti atipici», formalmente sprovvisti di efficacia vincolante, che venivano già utilizzati in precedenza sul piano della cooperazione intergovernativa. Fra essi possono citarsi le «raccomandazioni», le «risoluzioni», le «conclusioni» e gli «orientamenti»⁷. Particolarmente importanti sono

(5) Cfr. l'art. 18 del Regolamento di procedura del Consiglio del 6.12.1993, *Guce* L 304 del 10.12.1993.

(6) Tali sono, nelle materie qui in esame, l'Accordo relativo all'applicazione fra Stati membri della Comunità della Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento di persone condannate e la Convenzione tra Stati membri delle Comunità relativa all'applicazione del principio del *ne bis in idem* (Convenzioni di Bruxelles del 25.5.1987); l'Accordo relativo alla semplificazione e modernizzazione dei modi di trasmissione delle domande di estradizione (San Sebastian, 26.5.1989), la Convenzione di Roma del 6.11.1990 sulla trasmissione dei procedimenti repressivi e la Convenzione di Bruxelles del 13.

(7) Un elenco esauriente di tali atti adottati in materia di asilo e immigrazione è stato pubblicato nella *Guce* C 274 del 19.9.1996.

le risoluzioni, che fissano principi generali e che, essendo adottate all'unanimità, vengono solitamente rispettati da tutti gli Stati membri.

La conoscibilità di tali atti costituisce un vero problema per i soggetti esterni al processo decisionale, in quanto, se si eccettuano le risoluzioni, essi solitamente non vengono pubblicati sulla *Guce* e se ne ha conoscenza tramite i comunicati stampa, i quali però, a parte la loro ristretta diffusione, spesso non riportano il testo degli atti, ma solo un riassunto molto sommario degli stessi, se non soltanto una mera notizia. È questo uno degli elementi che contribuiscono a creare quell'opacità del terzo pilastro che rende difficili il controllo su ciò che in esso avviene, non solo da parte delle altre istituzioni dell'Unione, ma anche per i Parlamenti nazionali.

Anche nelle materie previste dal terzo pilastro si pone il più generale problema delle basi giuridiche, poiché in più di un caso potranno sorgere dei conflitti di applicazione fra il primo e il terzo pilastro. Un potenziale conflitto si è già profilato per la lotta alle frodi al bilancio: esso è stato sin qui salomonicamente risolto con il ricorso ad entrambi i pilastri, ma potrebbe riproporsi in relazione ad iniziative concernenti la libera circolazione delle persone, per cui si potrebbe invocare l'applicabilità dell'art. 8A o dell'art. 48 CE (fuori discussione è la materia dei visti, in quanto chiaramente ricompresa nell'art. 100C CE). Ma è soprattutto la cooperazione giudiziaria, e in particolare quella in materia civile, che potrebbe ricadere nel campo di applicazione dell'art. 220. Poiché l'art. K3 precisa di applicarsi «senza pregiudizio dell'art. 220», si potrebbe ritenere che una convenzione attinente alla cooperazione giudiziaria dovrebbe essere adottata preferibilmente in base a tale disposizione. Va però rilevato che, paradossalmente, nel caso di conflitto fra l'art. 220 e l'art. K3, è quest'ultimo a discostarsi maggiormente dagli schemi del diritto internazionale e a risultare più sovranazionale, poiché, come già visto, le Convenzioni sono adottate dal Consiglio e non vi è la convocazione di una Cig⁸.

In caso di conflitti di base giuridica fra primo e terzo pilastro, la Corte di Giustizia potrà essere chiamata a pronunciarsi, anche se, formalmente, lo farà solo per delimitare il campo di applicazione del primo pilastro. Il fatto che tutte le basi giuridiche comunitarie sopra ricordate implicino un voto all'unanimità rende comunque difficile, da un punto di vista pratico, una «trasmigrazione» delle materie di dubbia collocazione dal terzo pilastro al primo.

(8) Sul tema cfr. A. Tizzano, «Brevi note sul "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht», *Il diritto dell'UE*, 1996, p. 391 ss.

2. Ricognizione delle iniziative sin qui intraprese nei settori in esame a livello comunitario e dell'UE

Saranno qui schematicamente considerate le iniziative che sono state prese o che risultano proposte tanto a livello comunitario (primo pilastro) quanto a livello dell'UE (terzo pilastro).

Primo pilastro. Il campo di applicazione del diritto comunitario ai settori qui in esame è molto ristretto. Nell'ambito del primo pilastro sono stati adottati, sulla base dell'art. 220, alcuni atti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile come la convenzione sul fallimento del 1995 (non ancora entrata in vigore) e sono in corso di elaborazione alcune convenzioni sull'estensione rispettivamente della Convenzione di Bruxelles ai rapporti familiari e della Convenzione di Roma alle obbligazioni extracontrattuali (quest'ultima in fase iniziale di elaborazione). È in corso di esame anche un progetto di convenzione relativa alla notifica negli Stati dell'UE di atti giudiziari e extragiudiziari in materia civile e commerciale, la cui collocazione all'interno del primo o del terzo pilastro è ancora dubbia.

Per quel che concerne la cooperazione e, più in generale, l'armonizzazione delle legislazioni in materia penale, può innanzitutto citarsi la direttiva n. 91/308 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo dei proventi di attività illecite, che prevede l'obbligo per gli Stati membri di sanzionare penalmente il reato di riciclaggio⁹.

La lotta alle frodi al bilancio comunitario è stata perseguita sia nell'ambito del primo che in quello del terzo pilastro. Appartiene al primo pilastro il regolamento n. 2988/95 del 18.12.1995 relativo alla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee¹⁰. È inoltre stata presentata una proposta di regolamento relativo ai controlli e alle verifiche *in loco* da parte della Commissione ai fini della constatazione delle frodi e delle irregolarità che pregiudichino gli interessi finanziari delle Comunità europee¹¹. In mancanza di una specifica base giuridica, ma date le indubbie ripercussioni che le frodi hanno sul funzionamento delle Comunità, la base giuridica prescelta per tali atti è l'art. 235 CE. Al di là delle considerazioni giuridiche, e dal punto di vista politico, va precisato che il ricorso al primo pilastro in questa

(9) Sul tema si rinvia a L. S. Rossi, «Libera circolazione dei capitali e ordine pubblico : il caso delle norme antiriciclaggio», *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 1996, p. 43 ss.

(10) *Guce* L 312 del 23.12.1995 p. 1.

(11) Com (95) def.

materia, seppure, in concomitanza con l'adozione di atti appartenenti al terzo pilastro, non sembra facilmente estensibile alle altre materie coperte dall'art. K1, anche ove esse presentino elementi di rilevanza per l'ordinamento comunitario. È infatti solo su questa materia che si è verificata una forte convergenza di interessi politici del Regno Unito, paese che solitamente si schiera contro ogni avanzamento di competenze comunitarie, ed è stata tale convergenza a permettere l'adozione degli atti citati.

Terzo pilastro. Va rilevato che la produzione di atti tipici nelle materie qui in oggetto è stata sino ad ora alquanto scarsa, poiché la maggior parte degli atti adottati nel terzo pilastro si riferisce all'immigrazione.

In particolare, nell'ambito del terzo pilastro, diversamente da quanto avviene per la Pesc, è scarsissimo il ricorso a «posizioni comuni» e nelle materie qui in esame non ne sono ancora state adottate. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che le posizioni comuni dovrebbero essere formulate dall'Unione sul piano internazionale, vale a dire nei confronti di Stati terzi o di organizzazioni internazionali, mentre le competenze di cui al terzo pilastro sono rivolte principalmente all'interno dell'Unione. È però attualmente in corso di elaborazione una posizione comune relativa al progetto di convenzione dell'Aja sulla protezione dei bambini.

In queste materie sono state poi adottate alcune «azioni comuni», concernenti l'attuazione dell'art. K1¹², l'Unità droghe Europol¹³, un programma di formazione e scambi di magistrati (programma Grotius)¹⁴, gli ufficiali di collegamento¹⁵, la lotta contro il terrorismo¹⁶, la cooperazione in materia di documenti di identità (programma Sherlock)¹⁷. Sono attualmente in corso di elaborazione altre azioni comuni concernenti l'ampliamento delle competenze dell'Unità droga Europol, un repertorio dei centri di eccellenza e misure contro la pedofilia¹⁸.

Abbastanza frequente è invece il ricorso a «Convenzioni». Come si vedrà meglio nel paragrafo successivo, sino ad ora sono state adottate: la Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione¹⁹, le tre

(12) *Guce* L 238 del 6.10.1995. Essa è accompagnata da una decisione sullo stesso tema.

(13) *Guce* L 62 del 20.3.1995 p.1.

(14) *Guce* L 287 del 8.11.1996 p.1.

(15) *Guce* L268 del 19.10.1996 p.1.

(16) *Guce* L273 del 25.10.1995 p.1.

(17) *Guce* L287 del 8.11.1996 p.7.

(18) *Agence Europe* 27 e 28 .9.1996 p.1.

(19) *Guce* C78 del 30.3.1995 p. 1.

Convenzioni del 26.7.1995 relative all'istituzione dell'Europol²⁰, all'uso dell'informatica nel settore doganale (accompagnata da un Accordo per la sua provvisoria applicazione tra taluni Stati membri)²¹, alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee²² e la Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'UE²³. Recentemente sono stati conclusi un Protocollo alla Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari²⁴ relativo alla corruzione dei funzionari ed un Protocollo concernente l'interpretazione da parte della Corte di Giustizia delle CE, e la Convenzione Europol²⁵. È inoltre in esame un secondo Protocollo alla Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari, concernente l'estensione della stessa alle persone giuridiche. Tuttora bloccata a causa della controversia fra Regno Unito e Spagna per la questione del controllo sull'aeroporto di Gibilterra è la Convenzione sul passaggio delle frontiere esterne²⁶.

Numerosi infine sono gli «atti atipici» adottati nelle materie in esame. Le «risoluzioni» adottate riguardano l'intercettazione delle telecomunicazioni²⁷, le frodi di dimensioni internazionali²⁸, la tutela giuridica degli interessi finanziari²⁹, la lotta contro il riciclaggio dei capitali³⁰ e, recentemente l'Europol³¹. Una recente risoluzione³² ha fissato le priorità per la cooperazione in materia di Giustizia e Affari interni per il periodo 1996-1998.

Il censimento degli altri atti atipici è reso approssimativo dal fatto che, diversamente dalle risoluzioni, solitamente essi non vengono pubblicati in *Guce*, ma se ne dà notizia (spesso alquanto sommaria) in comunicati stampa. Può comunque prendersi come riferimento l'elenco degli atti adottati sino al 1995 pubblicato dal Consiglio nella Relazione sul funzionamento del Trattato dell'UE³³. Alcune «raccomandazioni» riguardano la criminalità ecologica, l'organizzazione di un ciclo di formazione sull'analisi strategica della criminalità, lo

(20) *Guce* C316 del 27.11.1995 p.1.

(21) *Guce* C316 del 27.11.1995 p. 33 e 58.

(22) *Guce* C316 del 27.11.1995 p. 48.

(23) *Guce* C313 del 23.10.1996 p.11.

(24) *Guce* C313 del 23.10.1996 p.1.

(25) *Guce* C249 del 9.10.1996 p. 2.

(26) La proposta è stata pubblicata in *Guce* C11 del 15.1.1994 p. 6.

(27) Comunicato stampa 10550/93, Presse 209 10550/93.

(28) *Ibidem*.

(29) *Guce* C 355 del 14.12.1994.

(30) Comunicato stampa 10550/93 Presse 209.

(31) *Guce* C96 del 1.4.1996 p. 289.

(32) *Guce* C 319 del 26.10.1996 p.1.

(33) Relazione del Consiglio sul funzionamento del Trattato sull'UE, Bruxelles, 1995, p.104.

scambio di informazioni in occasione di grandi manifestazioni o raduni, e la tratta di esseri umani. Sono poi state emanate «decisioni» concernenti la trasmissione al Parlamento Europeo di documenti sulla criminalità organizzata, la nomina del coordinatore e di altri membri del gruppo direttivo dell'Unità Droga Europol, il finanziamento del terrorismo e una dichiarazione sull'estradizione. Sono state frequentemente adottate anche «conclusioni», fra cui possono ricordarsi quelle sulla criminalità organizzata internazionale, su un contributo alla definizione di un piano strategico per combattere le frodi doganali, sulle relazioni con i paesi terzi nei settori della Giustizia e Affari interni. Infine vi è una serie di atti disparati: orientamenti, documenti relazioni, strategie, ecc., alcuni dei quali hanno efficacia operativa, mentre altri sono preparatori per l'adozione di ulteriori atti.

Come già anticipato, il quadro delle fonti del terzo pilastro non sarebbe completo ove non si tenesse conto anche di una fonte che è formalmente esterna allo stesso: i comunicati dei Vertici. Proprio per la scarsa trasparenza che regna nelle materie in esame, essi costituiscono spesso il principale punto di riferimento per la comprensione delle attività e delle prospettive di sviluppo nelle materie in esame, in quanto fanno il punto di ciò che è stato deciso nel semestre precedente e tracciano il programma d'azione per quello successivo.

3. Il campo di applicazione delle Convenzioni adottate nell'ambito del terzo pilastro

Lo strumento delle Convenzioni adottate ex art. K3 è stato sin qui applicato a un numero crescente di settori, nei quali si mira ad istituire una cooperazione non solo rafforzata, ma anche istituzionalizzata. Tali Convenzioni permettono infatti di creare sistemi dotati di una certa autonomia rispetto alle generali forme di cooperazione di cui al titolo VI del Trattato di Maastricht, seppure rimanendo in stretto collegamento con queste. Esse inoltre possono consentire, senza mettere in discussione l'unitarietà dell'azione in seno all'UE, una certa flessibilità, mediante dichiarazioni interpretative allegate o clausole di *opting out* (si veda la questione della competenza della Corte di Giustizia ad interpretare a Convenzione Europol). La prassi sin qui registrata tende invece a limitare l'uso delle riserve.

Il principale problema che si pone per le Convenzioni in esame è quello dell'attribuzione della competenza interpretativa alla Corte di Giustizia, che, come si è detto, l'art. K3 considera facoltativa³⁴. Occorre considerare innanzitutto che le Convenzioni coprono materie

in cui la protezione dei diritti individuali è particolarmente necessaria. Inoltre, in taluni casi si è posto un problema di coordinamento delle convenzioni in esame con atti appartenenti al primo pilastro. Alcune delle materie da esse disciplinate ricadono infatti nell'ambito di politiche comunitarie, con un potenziale conflitto di competenze fra CE e UE. È dunque di grande importanza che la Corte di Giustizia possa delimitare i confini fra le competenze rispettive, cosa che potrebbe comunque già fare interpretando gli atti del primo pilastro. La soluzione di tale problema ha dovuto scontrarsi con il categorico rifiuto del Regno Unito ad allargare i poteri della Corte, ma la soluzione di compromesso che si è trovata per la Convenzione Europol potrebbe essere adottata anche per altre Convenzioni.

Si esamineranno qui solo le Convenzioni sin qui adottate, con l'avvertenza che l'unica attualmente già in vigore è l'accordo interministeriale sull'Unità droga Europol. Per l'entrata in vigore di tutte le altre sarà necessario attendere che esse siano ratificate da tutti gli Stati membri secondo le proprie procedure interne, salva la possibilità che, prima di quel momento, alcune di esse trovino applicazione provvisoria fra un certo numero di Stati membri. Va inoltre precisato che altre convenzioni, ad esempio in materia di cooperazione giudiziaria, sono ancora in una fase prematura di negoziato e non ne è diffuso il testo³⁵.

La protezione degli interessi finanziari della Comunità. È il settore in cui si sono prodotte le iniziative più articolate e in cui la Commissione, anche per le ragioni politiche sopra viste, è riuscita a promuovere un armonico coordinamento fra primo e terzo pilastro. Dette iniziative traggono origine da una Risoluzione del Consiglio sulla tutela giuridica degli interessi finanziari delle Comunità del 13.11.1991³⁶, da numerose successive Risoluzioni, ma soprattutto dall'impulso che è stato dato al settore in occasione dei Vertici di Corfù (giugno 1994). A dimostrazione dell'importanza economica e politica (e in un certo senso anche etica) che si attribuisce alla materia, basti ricordare che il Trattato di Maastricht ha previsto disposizioni in materia sia nel primo che nel terzo pilastro (artt. 209A e K1). L'art. 209 A impone un obbligo rafforzato di cooperazione fra gli Stati

(34) Sul tema cfr. M. Condinanzi, «La (fantomatica) competenza della Corte di Giustizia delle CE nelle Convenzioni concluse dagli Stati membri ai sensi dell'art. K3, lett. c) del Trattato sull'Unione», *Il diritto dell'UE*, 1996, p. 579 ss

(35) Per avere un'idea del loro potenziale campo di applicazione si può consultare l'Allegato alla citata *Risoluzione del Consiglio del 14.10.1996 che stabilisce le priorità della cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari interni per il periodo dal 1 luglio 1996 al 30 giugno 1998*.

(36) *Guce* C328 del 17.12.1991, p. 1.

membri e il principio dell'assimilazione delle misure necessarie a combattere tali frodi con quelle che gli Stati adottano per combattere le frodi ai danni dei propri interessi finanziari. L'art. K1 contempla la lotta alle frodi fra le materie che potrebbero essere comunitarizzate con la «passerella» dell'art. K9.

In ambito comunitario è stato adottato il Regolamento 2988/95 relativo alla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee³⁷ ed è stato proposto un regolamento sui controlli e le verifiche *in loco*. Il regolamento 2988/95 contiene una nozione armonizzata di irregolarità nei confronti del diritto comunitario (ma non quella di frode) e fissa il termine di prescrizione. Esso prevede una disciplina generale relativa a controlli omogenei, misure e sanzioni amministrative. La natura e la portata delle sanzioni amministrative è regolata dalle norme comunitarie, mentre le procedure relative ai controlli e all'applicazione delle sanzioni, oltre che la fissazione di sanzioni penali, è affidata al diritto degli Stati membri³⁸. Ai controlli nazionali si affiancano però anche i controlli svolti dalla Commissione ed è previsto l'adozione di ulteriori disposizioni generali sui controlli sul posto sulla base giuridica dell'art. 235. Un progetto di un regolamento in tal senso è stato presentato il 20.12.1995³⁹.

Nel quadro dell'UE sono state adottate la Convenzione del 26.7.1995⁴⁰ e il Protocollo del 27.9.1996⁴¹ ed è stato proposto un secondo Protocollo sull'estensione della Convenzione alle persone giuridiche.

La Convenzione completa il Regolamento sopracitato, in quanto dà una definizione di frode al bilancio delle Comunità, tanto in relazione alle spese quanto in relazione alle entrate e introduce una vera e propria armonizzazione in campo penale. Gli Stati membri sono obbligati ad adottare tutte le misure necessarie e appropriate per sanzionare penalmente tali frodi. Per essere appropriate, le sanzioni dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive; in caso di frode grave (considerata tale è quella superiore a 50000 Ecu) si specifica che le pene dovranno essere privative della libertà, mentre per le frodi di entità lieve (di importo inferiore a 4000 Ecu) la scelta della sanzione è affidata ai singoli Stati membri. La Convenzione fissa inoltre i

(37) *Guce* L312 del 23.12.1995 p. 1.

(38) L'Italia ha recentemente istituito, con l'art. 55 della Legge comunitaria per il 1994 un'unità antifrodi della Guardia di Finanza. Sul tema cfr. A. Lang, «Commento all'art.55 della Legge Comunitaria per il 1994», *Il diritto dell'UE*, 1996, p. 571 ss.

(39) Com (95) 690 def.

(40) *Guce* C 316 del 27.11.1995 p. 48.

(41) *Guce* C 313 del 23.10.1996 p. 1.

principi di base per la cooperazione giudiziaria in tale materia, prevedendo fra l'altro disposizioni sull'extradizione e sull'esercizio dell'azione penale (volte a limitare il principio della non estradizione del cittadino) e sull'applicazione del principio del *ne bis in idem*. Quanto alla competenza della Corte di Giustizia, l'art. 8 della Convenzione distingue fra controversie tra uno Stato e la Commissione, che possono essere deferite alla Corte «qualora non sia stato possibile risolverle mediante negoziato», e controversie tra Stati membri, per le quali è previsto un iniziale deferimento al Consiglio - solo dopo che siano trascorsi sei mesi senza che sia trovata una soluzione potranno essere sottoposte alla Corte. Di grande importanza, per un funzionamento efficace della Convenzione è l'art. 10 della stessa, che impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione il testo delle norme di esecuzione all'interno degli ordinamenti nazionali. La Convenzione entrerà in vigore con la ratifica di tutti gli Stati membri dell'Unione, con una *vacatio* di novanta giorni, salvo applicazione provvisoria fra un numero più limitato di Stati nelle relazioni bilaterali fra gli stessi.

Il Protocollo alla Convenzione, di recentissima adozione, si applica ai casi di corruzione attiva e passiva, da cui derivi pregiudizio per gli interessi finanziari delle Comunità. Esso si applica non solo ai funzionari o membri delle istituzioni comunitarie, e ai funzionari nazionali, ma anche ai ministri, ai parlamentari e ai membri delle più alte giurisdizioni nazionali. A tal fine, il Protocollo fornisce le definizioni di funzionario europeo e funzionario nazionale, nonché di corruzione attiva e passiva. Gli Stati membri sono obbligati a sanzionare penalmente tali condotte, assimilando alla qualifica dei reati commessi dai propri funzionari quella dei reati commessi da funzionari delle Comunità. La soluzione delle controversie nascenti dal Protocollo avverrà con un meccanismo analogo a quello previsto dalla Convenzione, tranne che per le controversie sull'interpretazione della nozione di funzionario nazionale, che rimane ovviamente di competenza dei giudici degli Stati membri.

Un secondo Protocollo relativo alla definizione di persone giuridiche è in corso di negoziazione. È inoltre allo studio un'azione comune, promossa dal Regno Unito, che ha buone probabilità di essere adottata in tempi brevi.

La cooperazione di polizia. Prima dell'adozione del Trattato di Maastricht, una cooperazione fra le polizie degli Stati membri avveniva a livello informale e vi erano contatti fra i competenti Ministeri all'interno del gruppo Trevi, in seno al Consiglio. Tale cooperazione copriva anche la lotta al terrorismo, oltre a quella contro le forme di criminalità organizzata. Una forma istituzionalizzata di cooperazione

è stata poi prevista, come si vedrà nel paragrafo successivo, al di fuori del quadro dell'UE (accordi di Schengen).

Con l'entrata in vigore del Trattato dell'Unione, nel settore in esame sono state adottate diverse misure contro il terrorismo e la criminalità organizzata. L'iniziativa più importante è stata però la creazione di Europol. Una prima realizzazione è stata quella dell'Unità droga Europol-Ude, creata con l'accordo ministeriale del 2 giugno 1993 a Copenaghen ed in funzione dal gennaio del 1994. Essa consiste in un ufficio di scambi di informazioni e di collegamento fra le varie forze di polizia nazionali coinvolte nella lotta contro il traffico illecito di stupefacenti. L'oggetto della sua attività è stato successivamente esteso alla lotta contro il traffico illecito di materie radioattive, sostanze nucleari, organizzazioni di immigrazione clandestina, traffico di autoveicoli nonché al riciclaggio dei proventi derivanti da questi reati. Il regolamento dell'azione dell'Ude è stato adottato con l'azione comune del 10.3.1995 ⁴².

La decisione di anticipare l'azione in questa materia è stata agevolata dal fatto che già la CE aveva intrapreso talune azioni relative al traffico di droga. Quest'ultimo infatti incide su varie materie appartenenti al primo pilastro: circolazione delle merci, politica sociale ed anche sulle relazioni esterne della Comunità (nel 1995 la Comunità ha concluso con alcuni paesi dell'America Latina accordi in materia di precursori e sostanze utilizzate nella produzione illecita di stupefacenti, che prevedono l'istituzione di comitati misti al fine di controllare il commercio di dette sostanze per impedirne lo sviamento verso fini illeciti). La lotta contro il traffico di stupefacenti in esame continuerà ad essere condivisa fra primo e terzo pilastro, rientrando in quest'ultimo gli aspetti di polizia e quelli giudiziari ad essa correlati.

Il 26 luglio 1995, dopo un lungo negoziato, è stata firmata, sulla base dell'art. K1, la Convenzione Europol⁴³ che potrà entrare in vigore con la firma da parte di tutti gli Stati dell'UE e che da tale momento assorbirà l'Ude. L'Europol è un ufficio europeo di polizia il cui fine è di migliorare la cooperazione in materia di terrorismo e altre gravi forme di criminalità organizzata, la cui ampiezza, gravità e conseguenze richieda un'azione comune degli Stati membri. Le forme di criminalità di competenza di Europol sono specificate in un allegato, che comunque comprende, per ogni reato, anche il riciclaggio dei suoi proventi ed i reati connessi. La competenza di Europol potrà comunque essere ampliata con decisione unanime del Consiglio su proposta

(42) *Guce* L 62 del 20.3.1995.

(43) *Guce* C316 del 27.11.1995.

di uno Stato membro, senza che sia necessaria la ratifica dei Parlamenti nazionali.

La realizzazione degli obiettivi di Europol sarà graduale: dall'entrata in vigore della Convenzione potrà agire in relazione alle materie in cui già operava l'Ude (traffico di stupefacenti, di materie nucleari e radioattive, di autoveicoli rubati, tratta di esseri umani e immigrazione clandestina). Due anni dopo, salvo decisione unanime del Consiglio di anticipare tale data, l'Europol potrà occuparsi anche della lotta al terrorismo.

Le funzioni di Europol consistono principalmente in scambi, raccolta, analisi e comunicazione di informazioni, ma essa può svolgere anche altre funzioni, fra cui quella di assistenza agli Stati membri nella formazione ed organizzazione dei servizi nazionali e sui metodi di indagine e prevenzione dei reati. Ogni Stato designa un'unica unità nazionale di collegamento con Europol che fornisce, richiede, utilizza o diffonde le informazioni; ogni unità nazionale invia poi ad Europol almeno un ufficiale di collegamento.

Europol gestisce un sistema informatizzato di raccolta di informazioni (Sie), relative a persone sospettate di aver commesso un reato o di commetterli in futuro, a reati, strumenti di reato, condanne, sospetti di appartenenza ad organizzazioni criminali, servizi responsabili e sigle di fascicoli. È però possibile inserire anche dati relativi a persone diverse da quelle che hanno commesso i reati (testimoni, accompagnatori, vittime, informatori). È anche prevista la costituzione di un indice dei dati memorizzati. I dati possono essere consultati dalle unità nazionali, dagli ufficiali di collegamento, dal direttore e vicedirettore, nonché dagli agenti Europol a ciò autorizzati. In caso di analisi particolari, che riguardino solo alcuni Stati membri, l'accesso può essere limitato. È prevista una serie di garanzie sulla riservatezza del sistema e sul rispetto della *privacy* delle persone schedate, in conformità alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa n.108 del 28.1.1981, che prevedono, fra l'altro, la costituzione o designazione di autorità di controllo nazionali indipendenti e di una Autorità di controllo comune, a cui chiunque può rivolgersi per la protezione dei propri diritti. In caso di violazione di diritti individuali, sia gli Stati membri che l'Europol sono tenuti a risarcire i danni.

Organi di Europol sono il Consiglio di amministrazione, composto da un rappresentante per ogni Stato membro, che prende le più importanti decisioni sul funzionamento dell'Europol, il direttore, responsabile per la gestione delle questioni di ordinaria amministrazione, il controllore finanziario e il comitato finanziario.

La Convenzione prevede che ogni anno la presidenza del Consiglio invii al Parlamento Europeo una relazione sui lavori svolti dall'Europol, tenendo conto degli obblighi di riservatezza. Il 14.3.1996 il Parlamento Europeo ha emanato una risoluzione, in cui rivendica per sé e per i Parlamenti nazionali un maggior potere di controllo sull'attività dei Europol ⁴⁴.

Il meccanismo che la Convenzione prevede per la risoluzione delle controversie è di tipo conciliativo, in seno al Consiglio dell'Unione, salvo che per quelle relative al personale, alle quali si è reso applicabile il regime dei ricorsi aperti ai funzionari comunitari (davanti al Tribunale di Primo grado delle Comunità europee con impugnazione in Corte di Giustizia). Tuttavia, già con una Dichiarazione allegata alla Convenzione, quattordici Stati membri (tutti, ad esclusione del Regno Unito) si erano impegnati a sottoporre ogni controversia derivante dalla Convenzione alla Corte di Giustizia. Dopo un lungo negoziato, in cui un ruolo trainante è stato svolto dall'Olanda, il cui Parlamento aveva dichiarato che non avrebbe ratificato la Convenzione in mancanza di una competenza generale della Corte di Giustizia ad interpretare la Convenzione anche nelle controversie riguardanti i singoli, si è giunti ad una soluzione «flessibile» del problema. La competenza della Corte di Giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione della Convenzione è oggetto di un atto del Consiglio del 23.7.1996⁴⁵ che stabilisce sulla base dell'art. K3 un Protocollo, la cui accettazione può essere fatta mediante semplice dichiarazione da ogni Stato membro quando lo voglia. Si tratta di un meccanismo che si potrebbe definire di *opting in*, concepito per superare il rifiuto del Regno Unito a riconoscere la competenza della Corte, lasciando comunque a quest'ultimo la possibilità di cambiare idea. Ogni Stato membro potrà decidere di attribuire ai soli giudici di ultima istanza oppure a tutti i giudici la facoltà di operare il rinvio davanti alla Corte.

La cooperazione in materia doganale. La Convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale, adottata con atto del Consiglio del 26.7.1995⁴⁶ prevede anch'essa uno scambio di informazioni fra le amministrazioni doganali degli Stati membri e l'istituzione di un sistema informativo doganale (Sid) per facilitare la prevenzione, la ricerca e il perseguimento di gravi infrazioni alle leggi nazionali. Tale sistema costituirà il completamento del sistema di informazione doganale già creato nell'ambito del primo pilastro e della cooperazione fra

(44) *Guce* C96 del 1.4.1996, p. 288.

(45) *Guce* C292 del 9.10.1996 p. 1.

(46) *Guce* C316 del 27.11.1995 p. 33.

amministrazioni doganali degli Stati membri già prevista dalla Convenzione di Napoli del 1967.

Nel sistema, che sarà gestito dalla Commissione, potranno essere inseriti dati riguardanti merci, mezzi di trasporto, imprese, persone, tendenze in materia di frode, disponibilità di competenze professionali. I dati potranno essere utilizzati per osservazione e rendiconto, sorveglianza discreta o controlli specifici. Sono previste una serie di disposizioni a tutela della privacy: non si potranno inserire i cosiddetti «dati sensibili», l'accesso alle informazioni sarà limitato e dovranno essere rispettati come standard minimi quelli prescritti dalla Convenzione di Strasburgo n. 108 del 1981. Ogni Stato membro dovrà risarcire, secondo il proprio diritto nazionale, i danni derivanti agli individui in conseguenza dell'inesattezza e illegalità dei dati da esso introdotti nel sistema informativo.

Quanto agli aspetti istituzionali, è istituito un comitato composto dai rappresentanti delle amministrazioni doganali degli Stati membri, responsabile dell'attuazione e della corretta applicazione della Convenzione nonché del funzionamento operativo del Sistema informativo. Ogni anno il comitato dovrà riferire in merito al Consiglio, all'occorrenza formulando raccomandazioni. La Commissione è associata ai lavori del comitato. Gli Stati membri dovranno istituire delle Autorità nazionali di controllo della protezione dei dati personali. La Convenzione istituisce una autorità comune di controllo, composta da due rappresentanti delle autorità di ogni Stato, che vigila sull'operato del comitato di controllo e delle autorità nazionali.

Le controversie nascenti dall'interpretazione o applicazione della Convenzione dovranno dapprima essere portate al Consiglio che cercherà una soluzione; solo se tale soluzione non sia stata raggiunta, dopo sei mesi, potrà essere adita la Corte di Giustizia. Sino ad ora non è stato possibile, per l'opposizione del Regno Unito, estendere la competenza della Corte a questioni sollevate con rinvio pregiudiziale dai giudici nazionali, mediante un Protocollo simile a quello della Convenzione Europol.

La cooperazione in materia di estradizione. Al fine di favorire la cooperazione giudiziaria in materia penale, due Convenzioni relative alla procedura di estradizione sono state adottate nell'ambito del terzo pilastro: quella del 10.3.1995 relativa alla procedura semplificata di estradizione e quella del 27.9.1996 relativa all'extradizione. Esse mirano a completare la Convenzione europea di estradizione del 1957 adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa⁴⁷; per quello che non è

(47) Cfr. M. Pisani-F. Mosconi, *Codice delle convenzioni di estradizione e di*

specificamente regolato, le disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa rimangono pertanto in vigore.

La Convenzione del 1995⁴⁸ prevede a carico degli Stati membri un obbligo di consegna secondo una procedura semplificata delle persone ricercate. Essa si applica nei casi in cui una persona che ha commesso il reato in uno Stato sia arrestata in un diverso Stato, a condizione che vi sia il consenso di detta persona e dello Stato membro richiesto. La domanda di estradizione non è subordinata alla presentazione della domanda di estradizione e della documentazione richieste dalla Convenzione europea, essendo sufficiente che lo Stato richiedente comunichi alcuni dati specificati dalla Convenzione in esame. La comunicazione della decisione di estradizione si effettua direttamente fra le autorità competenti e il termine per la consegna dell'estradata è di venti giorni dal momento in cui la decisione di estradizione è stata comunicata.

La seconda Convenzione in materia di estradizione, firmata il 27.9.1996 a Dublino da tutti gli Stati membri, aumenta notevolmente, rispetto alla Convenzione europea, i casi di estradizione. Essa si pone inoltre come completamento della Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977 e della Convenzione di Schengen.

Essa amplia notevolmente i casi di estradizione rispetto alla Convenzione europea. Innanzitutto prevede l'extradizione anche in relazione a fatti che comportano periodi di privazione della libertà più ridotti (dodici mesi per misure di sicurezza e sei mesi per pene). Inoltre deroga al principio della doppia imputazione, prescrivendo agli Stati membri l'obbligo di estradare anche quando la legge dello Stato richiesto non preveda che gli stessi fatti costituiscano reato. Deve però trattarsi di atti contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di una persona, o che comportino un pericolo collettivo per le persone; è poi necessario che gli atti siano configurati come cospirazione o associazione a delinquere aventi per scopo la commissione di atti terroristici o illeciti legati al traffico di stupefacenti, altre forme di criminalità organizzata o altri atti di violenza. Gli Stati membri possono in alternativa mantenere il principio della doppia imputazione, ma in tal caso devono estendere la propria legislazione ai fatti sopra descritti. La Convenzione si applica anche ai reati fiscali che corrispondono a reati anche nello Stato richiesto, ma l'extradizione non può essere rifiutata per il solo fatto che la legge di questo Stato non preveda lo stesso tipo di tasse o imposte. Viene poi esclusa la possibilità che i

assistenza giudiziaria in materia penale, Milano, 1993, p. 527 ss.

(48) *Guce* C78 del 30.3.1995 p. 1 ss.

reati in questione siano considerabili come politici; tale disposizione può tuttavia essere oggetto di riserve (tranne che per atti di terrorismo). Possibile oggetto di riserve è anche la norma secondo la quale non può rifiutarsi l'extradizione di una persona perché questa ha la cittadinanza dello Stato richiesto.

Gli Stati membri dovranno designare un'autorità centrale incaricata della trasmissione delle domande e dei documenti e dovrà garantire la riservatezza delle trasmissioni mediante impianti di codificazione.

La Convenzione entra in vigore con il deposito delle ratifiche di tutti gli Stati firmatari, ma essa potrà precedentemente trovare applicazione provvisoria fra gli Stati che formulino dichiarazione in tal senso.

Va rilevato che nessuna delle due Convenzioni in materia di estradizione prevede una competenza interpretativa della Corte di Giustizia. Ciò può forse essere giustificato in base allo stretto legame che tali Convenzioni presentano con quelle, esterne all'ordinamento dell'Unione, del Consiglio d'Europa. È tuttavia inquietante che in una materia che tocca così da vicino le libertà individuali la Corte non possa pronunciarsi.

4. La cooperazione nel quadro di altre organizzazioni internazionali e di fori multilaterali

La lotta al crimine e la cooperazione giudiziaria sono oggetto di numerose Convenzioni. Conviene però distinguere fra accordi multilaterali, conclusi in seno a diverse organizzazioni internazionali, cui gli Stati membri dell'Unione partecipano singolarmente e convenzioni adottate fra gli stessi al di fuori del quadro dell'UE.

a) *Partecipazione degli Stati dell'UE a Convenzioni multilaterali e a fori di discussione internazionali.* A livello internazionale si sta sviluppando un'intensa rete di iniziative che nascono dalla considerazione che la criminalità organizzata è divenuta un fenomeno transnazionale e che l'azione di contrasto dei singoli Stati è divenuta insufficiente. Possono ad esempio citarsi quelle intraprese nell'ambito delle Nazioni Unite (come la Convenzione di Vienna contro il traffico illecito di stupefacenti e numerosi strumenti per favorire l'extradizione), del Consiglio d'Europa (ad es. la già citata Convenzione europea sull'extradizione), del G-7 (cooperazione in materia di terrorismo) o all'Ocse (cooperazione contro il riciclaggio del denaro sporco). Il nostro paese è poi impegnato con singoli Stati in una serie di accordi bilaterali nelle materie in esame. L'Italia partecipa da tempo attiva-

mente a tutte queste iniziative ed è per certi aspetti considerata un paese all'avanguardia (ad esempio nella lotta al riciclaggio).

La partecipazione a questo tipo di iniziative rientra nella normale attività di politica estera e solitamente non interferisce con la partecipazione ad atti dell'Unione, anche se costituisce un quadro di cui il nostro paese deve tenere conto nel negoziare questi ultimi. Può infatti accadere che una Convenzione internazionale prescriva degli standard minimi di protezione di diritti individuali, che le Parti contraenti si impegnano a rispettare in termini assoluti e quindi anche all'interno di iniziative dell'UE. È questo ad esempio il caso della citata Convenzione n.108 del 1981 adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa: le disposizioni sulla tutela della *privacy* in essa contenute dovranno essere rispettate dagli Stati firmatari anche nell'applicazione della Convenzione Europol, e in quella sulla cooperazione doganale; oltre che in quella degli Accordi di Schengen, poiché queste Convenzioni la richiamano espressamente.

b) *Convenzioni concluse fra Stati membri dell'Unione: il caso degli Accordi di Schengen.* Diverso è il caso di Convenzioni concluse al di fuori del quadro dell'Unione fra Stati membri della stessa. Convenzioni di questo tipo nascono da una rinuncia, temporanea o definitiva, a procedere a livello dell'Unione e di fatto si pongono come un'alternativa alle Convenzioni del terzo pilastro, anche se possono essere viste come un «laboratorio» in cui sperimentare fra un numero più limitato di Stati membri fasi di integrazione più avanzata. Esse costituiscono il prototipo dell'integrazione flessibile, o Europa a diverse velocità.

L'esempio più importante, che potrebbe costituire una sorta di *case-study* sugli errori che il nostro paese ha compiuto e che deve evitare per il futuro, è costituito dagli accordi di Schengen. Detti accordi sono stati conclusi per completare la libera circolazione delle persone in Europa: abolendo i controlli alle frontiere interne, i cittadini degli Stati membri possono circolare all'interno dello spazio Schengen senza doversi assoggettare a formalità diverse da quelle dei viaggiatori «interni». Si è scelto di ricorrere ad accordi internazionali nell'attesa di soluzioni adottate in seno alla Comunità o all'UE, perché alcuni Stati membri non sono disposti ad abolire i controlli alle proprie frontiere (Regno Unito e, anche se su posizioni meno rigide, Irlanda). Gli Accordi di Schengen sono due, firmati rispettivamente il 14.6.1985 e il 19.6.1990. Il primo sancisce solo alcuni obiettivi fondamentali: abolizione dei controlli alle frontiere interne all'area Schengen, con trasferimento degli stessi sulle frontiere «esterne» all'area stessa, e cooperazione fra autorità giudiziarie, amministrative e di polizia,

soprattutto per la lotta all'immigrazione irregolare e alla criminalità organizzata.

Il secondo degli Accordi è la cosiddetta «Convenzione di applicazione», conclusa appunto per applicare concretamente i principi espressi nel precedente Accordo. Essa prevede una cooperazione fra gli Stati membri che tocca una vastissima gamma di materie: i visti a breve termine, il trattamento delle domande d'asilo, la cooperazione di polizia (istituendo una procedura per l'inseguimento e l'osservazione discreta), l'assistenza giudiziaria in materia penale, l'applicazione del principio del *ne bis in idem*, l'estradizione, il traffico degli stupefacenti, la circolazione delle armi da fuoco. Si tratta di una sorta di terzo pilastro *ante litteram*, espressamente destinato (grazie ad apposite clausole di compatibilità inserite nella Convenzione) a cedere il passo alla competenza dell'Unione man mano che questa si espanda.

Le varie forme di cooperazione in essa previste sono tutte incentrate su scambi di dati informatizzati ed è anche prevista la costituzione di una banca dati, il Sistema Informazione Schengen-Sis. La Convenzione predispone alcune norme a tutela della *privacy* nello scambio di dati, e pone come condizione per la sua entrata in vigore (art. 126) che gli Stati partecipanti siano «in regola» con quanto previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa n. 108 del 1981 sulla tutela della *privacy* nel trasferimento di dati personali.

L'applicazione della Convenzione di Schengen è comunque subordinata ad una decisione del Comitato esecutivo, che deve decidere anche quali Stati soddisfino i requisiti previsti dalla stessa. Oltre alla citata condizione dell'adeguatezza delle normative nazionali a proteggere la *privacy* dal trattamento informatizzato dei dati, sono richieste un'efficace protezione delle frontiere esterne dall'immigrazione clandestina e l'operatività del collegamento al Sis.

Il Parlamento italiano ha dato l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione degli accordi di Schengen con legge 30.9.1993 n.388⁴⁹. Dal 26 marzo 1995, pur con qualche difficoltà (ad esempio, la Francia ha richiesto una proroga per l'applicazione dei controlli di polizia), il Comitato ha deciso che gli Accordi potevano essere applicati. Al momento della decisione sull'applicazione degli Accordi, l'Italia non presentava, secondo il Comitato esecutivo, un soddisfacente grado di adempimento a nessuna delle citate condizioni. Destano preoccupazione, negli altri Stati membri, la debolezza dei controlli all'immigrazione clandestina e la politica dei visti (non è stato ad esempio introdotto l'obbligo del visto per i profughi della ex-Jugosla-

(49) GU s.o. n. 93 del 2.10.1993.

via nel momento in cui l'immigrazione da quel paese era divenuta massiccia). Ma la più evidente mancanza era senza dubbio quella relativa alla protezione dei dati personali poiché, insieme alla Grecia (che per la stessa ragione è stata esclusa dall'applicazione degli Accordi) l'Italia era l'unico paese firmatario a non avere una legislazione a tutela della *privacy*.

Da un punto di vista meramente formale, l'Italia poteva sembrare in regola, poiché il Parlamento aveva a suo tempo autorizzato la ratifica della Convenzione n.108 (legge 21.2.1989 n. 97⁵⁰). Tuttavia questa legge conteneva solo l'ordine di esecuzione della Convenzione, ma non erano state adottate le norme e le strutture prescritte per garantire la protezione dei dati. Questa soluzione «all'italiana» non ha del resto ingannato nessuno: al momento del deposito, lo strumento di ratifica italiano non è stato ritenuto sufficiente dal Comitato consultivo di cui all'art.18 della Convenzione, poiché l'Italia non aveva adottato le misure necessarie per dare attuazione alla Convenzione nel suo ordinamento interno, come espressamente prescritto dall'art. 4 della Convenzione stessa⁵¹.

Dopo numerosi tentativi, falliti anche per effetto di un'intensa attività lobbistica volta a contrastarne l'adozione, è solo alla fine del 1996 che il nostro Parlamento è riuscito finalmente ad approvare la legge 31.12.1996 n. 676 sulla *privacy* informatica⁵². Agli inizi del 1997 il ministro degli Interni ha annunciato trionfalmente che il paese è pronto per entrare a tutti gli effetti nell'area Schengen. A questo punto, tuttavia, sono sorte altre difficoltà, a seguito delle quali l'entrata dell'Italia non è avvenuta nel mese di marzo del 1997, che sarebbe stato, in base agli orari Iata (cui è necessario conformarsi), la prima data utile, ma verrà posticipata, si ritiene, all'autunno dello stesso anno. Ufficialmente, la ragione è estranea a qualunque inadempimento da parte del nostro Stato: il Comitato Schengen ha infatti richiesto di attendere l'entrata di Grecia e Austria, paesi che hanno firmato la Convenzione di Schengen in tempi successivi al nostro, in modo da poter effettuare un unico collaudo del sistema Sis. Di fatto, però si può leggere dietro a questa richiesta una malcelata diffidenza verso l'idoneità del nostro paese ad assicurare il necessario controllo sull'immigrazione extracomunitaria.

Come si è già detto, quello degli Accordi di Schengen è un *case-study*, quanto ad errori commessi. Sarebbe stato assai meglio attendere

(50) GU s.o. n. 66 del 20.3.1989.

(51) Cfr. lo stato delle ratifiche della Convenzione, pubblicato annualmente dal Consiglio d'Europa.

(52) GU s.o. n. 3 della GU n. 5 dell'8.1.1997.

di avere le carte in regola prima di chiedere l'adesione. In alternativa, si sarebbe potuto evitare del tutto di chiedere l'adesione, eventualmente trincerandosi dietro una richiesta di ricondurre all'ordinamento comunitario e alle sue garanzie, o quanto meno al terzo pilastro, la materia di tali Accordi. Nel modo con cui ha agito, il nostro paese non ha ancora avuto alcun vantaggio dalla partecipazione a Schengen, mentre ha avuto un deterioramento di immagine, tale da mettere in discussione la sua entrata anche dopo aver adempiuto a tutte le condizioni richieste.

Si tratta di un esempio di «Europa a due velocità» in cui, più per incapacità che per reale volontà politica, l'Italia non è riuscita a far parte del gruppo più avanzato.

5. I costi della non partecipazione italiana

Occorre innanzitutto premettere che, in generale, la «non partecipazione» del nostro paese al processo di integrazione può essere di tre diversi tipi:

- perché non siamo capaci di prendervi parte (è stato sino ad ora il caso degli Accordi di Schengen);

- perché la nostra partecipazione è indesiderata (naturalmente il più delle volte ciò avviene senza che vi siano esplicite dichiarazioni in proposito da parte degli altri partner). Tale ipotesi si può verificare anche come conseguenza della prima, per la sfiducia nell'affidabilità del nostro paese. Questo rischia di avvenire, come si è visto, per gli Accordi di Schengen, in cui, finalmente adempiute le condizioni tecniche per la partecipazione, l'entrata dell'Italia è stata comunque ritardata per attendere quella dell'Austria e della Grecia a causa di una non dichiarata ma percepibile sfiducia nei nostri controlli sull'immigrazione;

- perché ciò corrisponde ad una precisa scelta strategica di restare al di fuori di determinate iniziative. Per Stati come il Regno Unito si tratta addirittura di una linea politica costante; per altri è, di volta in volta, frutto di scelte mirate, che soppesano attentamente i costi e i benefici per il paese.

Purtroppo, mentre per la maggior parte degli altri Stati membri i casi di non partecipazione sono normalmente del terzo tipo, per il nostro paese quelli sin qui concretamente verificatisi appartengono invece per lo più ai primi due tipi.

In ogni caso, per i settori qui in esame, il termine «non partecipazione» assume valenze diverse da quelle che può avere con riferimento all'Uem. Inoltre, data la molteplicità delle materie coperte dal terzo pilastro, la partecipazione o non partecipazione si ha non in blocco, ma con riferimento a singole iniziative (solo in questo senso si può parlare di «partecipazione parziale»).

In realtà non ha senso parlare di non partecipazione per le misure adottate nell'ambito del primo pilastro o per azioni e posizioni comuni, poiché le basi giuridiche richiedono l'unanimità e gli Stati membri hanno il potere di bloccare *ab origine* l'adozione di qualunque misura cui non intendano partecipare. Per tali misure si pone semmai, una volta che siano state adottate, un problema di un'efficace attuazione nell'ordinamento interno delle misure adottate in seno all'Unione, problema che incide sul grado di partecipazione effettiva del nostro paese alle politiche dell'Unione e che, ove non adeguatamente risolto, porta ai casi di esclusione del primo e del secondo tipo in settori limitrofi. Questo si verifica, ad esempio per la lotta alle frodi al bilancio. Il nostro paese formalmente partecipa in senso pieno a tale lotta: infatti mostra una grande solerzia in seno al Consiglio dell'UE per l'adozione di nuove misure ed è dotato di disposizioni legislative adeguate. Tuttavia è italiano il primato delle frodi di tal genere, il che sta a dimostrare che l'azione di controllo della pubblica amministrazione è insufficiente. Ciò si ripercuote negativamente sull'immagine del paese e condiziona sempre più a nostro svantaggio la politica comunitaria di erogazione dei fondi strutturali.

Allo stato attuale, nei settori qui in esame la non partecipazione è possibile, per quello che riguarda le Convenzioni adottate nell'ambito del terzo pilastro, solo in una forma attenuata, mediante Dichiarazioni interpretative o, ove consentito, clausole di *opting out*, poiché una totale non partecipazione di uno Stato membro farebbe venire meno il carattere di Convenzioni dell'Unione. Anche il non procedere all'applicazione provvisoria, stabilita per molte delle Convenzioni in questo settore⁵³, si tradurrebbe in una, seppure temporanea, forma di non partecipazione.

È invece possibile una totale non partecipazione a convenzioni internazionali adottate al di fuori dell'Unione. Forme di non partecipazione, totali o parziali, saranno probabilmente possibili anche con riferimento a futuri passi dell'integrazione da adottarsi in seno alla

(53) Come previsto ad esempio per la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari e per la Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione (cfr. *supra*, par. 4).

Cig, mediante protocolli *ad hoc* o clausole di *opting out*. Si profila infatti uno scenario di integrazione a geometria variabile, quanto meno nelle materie che non sono di competenza comunitaria, con gruppi di Stati membri che cooperano fra loro più strettamente, entro il quadro dell'Unione o, più semplicemente, a livello internazionale.

È comunque opportuno che le posizioni del nostro paese non siano frutto di un europeismo generico, ma corrispondano anche a una valutazione della possibilità effettiva di trasporre nel nostro ordinamento interno le iniziative comunitarie o dell'Unione. Ad esempio, non è il caso di promuovere l'azione comunitaria o dell'Unione in una data materia se si sa a priori che il nostro Parlamento sarà restio ad approvare le leggi necessarie alla sua attuazione o se si sa che la nostra amministrazione non sarà in grado di applicarle, in quanto ci si espone, di fronte ai partner comunitari, all'accusa di inadempimento degli impegni presi. Tuttavia, anche in presenza di un Parlamento non interessato e di una pubblica amministrazione inefficiente, può essere consigliabile promuovere tale azione se si ritiene che la leva comunitaria riesca a premere sui poteri dello Stato inducendoli a modificare lo *status quo*.

Occorre poi, per promuovere gli interessi del nostro paese, tener conto delle posizioni degli altri partner, le quali possono essere previste e utilizzate in funzione delle nostre scelte strategiche. Ad esempio, se in una data materia si ritiene che il nostro paese non abbia interesse o non sia in grado di partecipare ad azioni internazionali, si potrebbe dichiarare di accettare solo le forme più piene di sovranazionalizzazione, contando sull'opposizione di Stati come il Regno Unito, sufficiente a bloccarla. È quello che sembra stia avvenendo fra Spagna e Regno Unito per la questione di Gibilterra, che blocca appunto la Convenzione sulle frontiere esterne.

Sono ipotizzabili conseguenze negative di una non partecipazione su tre diversi piani: comunitario, interno, internazionale.

Sul piano comunitario, le conseguenze negative di una non piena partecipazione ai settori in esame possono essere due :

- Il costo principale è senz'altro quello di contribuire a scalfire l'immagine complessiva del nostro paese di fronte agli altri Stati membri, soprattutto ove la non partecipazione sia frutto di incapacità e non di chiare scelte politiche. Il rischio è quello di «uscire dal gruppo di testa», rimanendo in un'area giuridica a bassa integrazione. Se infatti la partecipazione alla moneta unica e quella ad altre iniziative in materia di politica estera e sicurezza comune o in materia di polizia sono fra loro giuridicamente del tutto svincolate ed autonome, appartenendo ad autonomi pilastri, ciononostante vi è il rischio che si

formino aree di cooperazione rafforzata (secondo la proposta tedesca), in cui si consideri la partecipazione di alcuni Stati come *conditio sine qua non* per procedere verso nuove iniziative, e del tutto irrilevante la partecipazione di altri Stati.

Va poi tenuto presente che nei settori in esame l'affidabilità dell'Italia agli occhi degli altri Stati è particolarmente importante. Non va infatti ignorato che il nostro paese già gode di triste reputazione per la diffusione della criminalità e che la sua non partecipazione piena alle iniziative volte a contrastarla potrebbe alimentare un clima di sfiducia, che penalizza tanto il turismo quanto gli investimenti stranieri.

- In secondo luogo, dato il legame delle materie in esame con la libera circolazione delle persone, si possono avere ripercussioni negative sulla realizzazione della libertà per i cittadini italiani di circolare negli altri Stati membri, senza dover subire controlli alle frontiere. Anche per i turisti comunitari in entrata, la sottoposizione ai controlli di frontiera crea un'immagine negativa.

Le conseguenze di una non partecipazione del nostro paese ai settori in esame sul piano interno sono senz'altro le più gravi.

Poiché si tratta di materie strettamente legate alla realizzazione della libera circolazione delle persone, ogni rallentamento è immediatamente percepibile dai cittadini italiani come «esclusione» dal gruppo dei paesi più importanti, e incide negativamente sulla loro percezione del processo di integrazione europea. Il rischio è quindi quello di alimentare, in un'epoca già per molti aspetti critica, un antieuropeismo da cui sino ad ora il nostro paese era stato immune.

Lo sganciamento dai *trend* normativi degli altri Stati europei comporta inoltre il rischio per il nostro paese di un aumento incontrollato dell'immigrazione e dei flussi legati alla criminalità, creando «zone franche» per quest'ultima.

La rinuncia a perseguire la cooperazione in uno o più settori comporta infine un «costo di non modernizzazione» per la nostra pubblica amministrazione e in generale per il nostro ordinamento giuridico. Molte innovazioni normative sono infatti state introdotte nel nostro paese solo ed esclusivamente grazie alla pressione della necessità di adempiere a norme comunitarie o internazionali (la legge Martelli e la legge sulla protezione della *privacy* informatica sono solo due dei molteplici esempi).

Considerazioni simili a quelle sopra svolte si possono infine formulare per ciò che riguarda i costi sul piano internazionale, di una non partecipazione alle iniziative europee. Vi sono infatti i rischi di una canalizzazione della criminalità e dell'immigrazione incontrolla-

ta, oltre che quelli di un costo in termini di immagine che può ripercuotersi negativamente su turismo e investimenti.

6. Quali strategie per l'Italia?

Con riferimento ai settori qui in esame, si porranno nei prossimi anni, a partire dal negoziato aperto nella Cig, due fondamentali questioni sull'opportunità di rafforzare la partecipazione alle azioni intraprese in tale contesto e cioè se convenga incentivare:

a) una cooperazione di fatto o

b) una cooperazione istituzionalizzata e, all'interno di quest'ultima, una «comunitarizzazione», il mantenimento della cooperazione a livello del terzo pilastro UE o una cooperazione secondo gli schemi del diritto internazionale.

Una cooperazione di fatto. Nelle materie qui in esame la cooperazione istituzionalizzata spesso non è alternativa ad una non-cooperazione, quanto piuttosto ad una cooperazione di fatto. È noto infatti che da tempo si è instaurata una fitta rete di relazioni fra le polizie dei diversi paesi, relazioni che si traducono in segnalazioni, richieste di informazioni, supporto ad azioni investigative, ecc. Si tratta di una prassi che sfugge a precise ricognizioni, essendo affidata alla discrezionalità delle amministrazioni interessate. Essa, per il suo carattere di riservatezza, risulta particolarmente familiare ai funzionari della pubblica sicurezza.

La cooperazione informale o spontanea presenta però, rispetto ad una cooperazione istituzionalizzata, due elementi negativi. Il primo è dato dall'occasionalità della cooperazione, che deve di volta in volta essere ricercata in base alla volontà di singoli funzionari. Il secondo, ancora più grave, è costituito dall'assenza di controlli, tanto dei Parlamenti nazionali, quanto degli organi giurisdizionali, con potenziale pregiudizio per le garanzie dei diritti individuali.

Una cooperazione istituzionalizzata. La questione della scelta del livello di intervento è, in presenza della Cig, di grande attualità. Tre sono, schematicamente, i possibili livelli di intervento: comunitario, dell'Unione, internazionale, e ad ognuno di essi corrisponde un diverso grado di sovranazionalità o, in altri termini, un diverso «sacrificio di sovranità».

Per molte delle materie qui in esame (cooperazione giudiziaria ed in materia penale e di polizia) una piena comunitarizzazione (vale a dire un trasferimento all'interno del primo pilastro) appare, allo stato attuale del negoziato, improbabile, in quanto osteggiata dalla maggior

parte degli Stati membri. Chiedere la comunitarizzazione in una materia in cui essa non appaia concretamente raggiungibile potrebbe essere una strategia per scoraggiare l'adozione di altre iniziative (ad esempio, di cooperazione multilaterale), ove si ritenga che il nostro paese non ha interesse o non è in grado di partecipare a detta materia. Un'alternativa più «*soft*» rispetto alla comunitarizzazione potrebbe essere quella di prevedere per tale materie una sorta di «passerella» simile all'art. K9.

La comunitarizzazione dovrebbe invece essere proposta per la lotta alle frodi al bilancio comunitario e per la lotta alla tossicodipendenza, vale a dire le materie a cui già si applica la passerella dell'art. K9 e che potrebbero già oggi, con decisione unanime degli Stati membri essere trasferite nel primo pilastro. L'Italia potrebbe proporre un avanzamento nel processo di integrazione distinto per gruppi di materie e rispondente alla stessa logica che ha ispirato la differenziazione dei due gruppi nel Trattato di Maastricht.

Per la parte in cui il terzo pilastro continuerà ad applicarsi, occorre comunque chiederne con forza una modifica, soprattutto per quel che riguarda il controllo democratico sul funzionamento dello stesso. In particolare è opportuno promuovere una corretta applicazione del principio del quadro istituzionale unico (art C del Trattato di Maastricht), sottoponendo le materie del terzo pilastro ad un maggiore controllo del Parlamento Europeo e attribuendo alla Corte di Giustizia competenze interpretative.

Tali richieste corrispondono alla linea sin qui seguita dall'Italia, di paese che favorisce una crescente integrazione europea, e che l'ha sino ad ora mantenuta nel «gruppo di testa». Per gli aspetti qui menzionati non vi sono infatti ragioni di politica interna che giustifichino un abbandono di detta linea e un allineamento con le posizioni minimaliste di paesi come il Regno Unito.

In discussione è anche l'alternativa fra un rafforzamento dell'attività dell'UE e la scelta di procedere a diverse velocità, con la conclusione di accordi internazionali fra Stati membri dell'Unione al di fuori del quadro istituzionale della stessa. Quest'ultima scelta, che è l'unica percorribile ove l'altra sia bloccata dai veti degli Stati membri, si inserisce sia nello schema dell'Europa a più velocità, sia in quello recentemente delineato da Francia e Germania sulla «cooperazione rafforzata». L'art. K7 del resto ammette che le disposizioni del titolo VI del TUE «non ostano all'instaurazione o allo sviluppo di una cooperazione più stretta tra due Stati membri, sempre che tale cooperazione non sia in contrasto con quella prevista dal presente Trattato né la ostacoli».

Gli accordi di Schengen già costituiscono un modello di cooperazione fra Stati membri dell'UE nelle materie del terzo pilastro ma ad esso esterna. Se tale modello consente di superare il veto di quegli Stati comunitari che sono sfavorevoli all'espansione della competenza dell'Unione nei settori del terzo pilastro, permettendo agli altri di progredire nell'integrazione, è chiaro però che il ricorso a simili forme di cooperazione rischia di svuotare di contenuto le competenze dell'Unione, bloccando sul nascere il processo verso una maggiore integrazione. Gli Stati più propensi a creare una cooperazione nelle materie in esame, una volta che l'abbiano conseguita, potranno infatti non essere più interessati a promuovere l'attrazione di tale cooperazione in seno all'UE. Il trasferimento della cooperazione fra Stati membri dal piano dell'UE a quello internazionale rischia inoltre di minare la coerenza e l'unitarietà dell'ordinamento comunitario, anche perché la conclusione di accordi internazionali al di fuori del quadro dell'Unione non consente, allo stato attuale, di conferire competenza interpretativa degli stessi alla Corte di Giustizia. Perché dunque il disposto dell'art. K7 sia rispettato, deve ritenersi che la ricerca di strade alternative alle procedure del terzo pilastro nelle materie da esso previste sia consentita agli Stati membri solo nella reale impossibilità di raggiungere un accordo in seno all'Unione.

Le considerazioni di cui sopra spingono a ritenere che, per rimanere nel solco delle proprie tradizioni europeiste, l'Italia dovrebbe cercare di promuovere una cooperazione istituzionalizzata, senza rimanere esclusa dalle iniziative a livello internazionale, ma incentivando ove possibile il trasferimento di tali iniziative nel quadro giuridico dell'UE. Infatti quello che in ogni caso sembra meno convenire al nostro paese è la cooperazione fra alcuni Stati dell'UE al di fuori di tale quadro, poiché tale cooperazione tende a lasciare indietro gli Stati meno efficienti ed affidabili, indipendentemente dalle loro dimensioni e dalla loro ricchezza, formando aree di integrazione differenziata. Uno Stato tradizionalmente lento nell'adeguare il proprio ordinamento viene dunque penalizzato indipendentemente dalla buona volontà dei suoi governanti. Ciò non avviene nei casi in cui, per la natura comunitaria o dell'Unione, una misura debba essere necessariamente adottata da tutti i Quindici per poter entrare in vigore (e vi è la speranza che il nostro paese non sia fra tutti l'ultimo ad adottare le disposizioni necessarie). Inoltre la presenza di controlli e garanzie istituzionali, all'interno del quadro della Comunità (e, seppure in misura inferiore, dell'Unione) sottrae la materia al gioco di alleanze fra gli Stati membri più potenti.

Il rischio che si verifichino integrazioni a velocità differenziata sembra fra l'altro destinato ad aumentare se, come suggerito da più parti, in sede di revisione del Trattato di Maastricht si deciderà di inserire direttamente nel Trattato clausole di flessibilità che consentano una cooperazione rafforzata o differenziata. Secondo alcuni progetti, un certo numero di Stati (ad es. i due terzi) potrebbe essere autorizzato ad agire nel quadro dell'Unione e nell'ambito delle sue istituzioni per stabilire una cooperazione più avanzata. Simili soluzioni sono destinate a porre gli stessi problemi sopra ricordati, anche se la presenza delle istituzioni può forse offrire maggiori garanzie di imparzialità.

In ogni caso, di fronte ad integrazioni differenziate, il nostro paese viene messo di fronte alle proprie inefficienze. Questo è vero, in particolare, per la cronica incapacità di adattare in tempi soddisfacenti l'ordinamento interno agli obblighi derivanti dalle norme della Comunità o dell'Unione. Sino ad ora infatti l'Italia, almeno nel breve periodo, si è potuta trincerare dietro un adempimento formale di detti obblighi, che in realtà costituiva un «falso adempimento». Leggi approvate ma non applicate, deleghe legislative concesse (in particolare con le cosiddette «leggi comunitarie») ma non esercitate, decreti non convertiti tempestivamente, o addirittura norme emanate in aperto contrasto con quelle comunitarie sono i tanti aspetti di questo comportamento. All'«europeismo» che si sbandiera in sede di adozione delle norme comuni corrisponde, in altre parole, una mancanza di volontà o di capacità di osservare quelle stesse norme.

Va però sottolineato che, se fino ad oggi tale situazione ha fruttato al nostro paese, numerosissime condanne da parte della Corte di Giustizia (che, se non rispettate, porteranno ora anche all'applicazione di pesanti sanzioni pecuniarie), in uno scenario di geometrie variabili in cui non è necessaria la partecipazione, almeno formale, di tutti gli Stati membri, l'inadempimento porta all'autoesclusione, come dimostra il caso degli Accordi di Schengen.

Gli strumenti che sono stati proposti per correggere questa situazione, prima fra tutti la Legge La Pergola (che ha introdotto lo strumento della «legge comunitaria»), si sono rivelati inadeguati. In realtà, anche per colpa di una scarsissima cultura europeistica, gli impegni assunti in ambito comunitario e dell'Unione sono visti con indifferenza - o al massimo con insofferenza - da gran parte dei parlamentari italiani. È necessaria una riforma della Costituzione, che recepisca formalmente l'interpretazione dell'art. 11 sin qui data dalla Corte Costituzionale e che istituisca una procedura privilegiata per

l'emanazione delle norme di adattamento al diritto comunitario e dell'Unione⁵⁴.

Infine, come si è visto, diverso è il discorso per quel che riguarda la cooperazione internazionale con paesi extracomunitari. Tale cooperazione non presenta alcuno svantaggio ed è anzi da incentivare. L'essere membro autorevole di un processo di cooperazione internazionale in queste materie (per esempio Interpol, antiriciclaggio, ecc.) rafforza infatti anche la nostra posizione di fronte agli altri partner europei che non siano parti a tale cooperazione.

(54) Sul tema cfr. L. S. Rossi, «Rapporti fra norme comunitarie e norme interne», *Digesto*, IV vol XII pubblico, Torino 1996.

5. La politica in materia di immigrazione e di asilo

di Bruno Nascimbene ¹

Allo stato attuale del processo di integrazione comunitaria, sia con riferimento alle Comunità europee ed in particolare alla «CE», sia con riferimento all'«UE», non esiste una definizione di politica in materia di immigrazione e di asilo.

Come è noto, il Trattato di Roma, così come modificato dall'Atto Unico europeo e dal Trattato di Maastricht, mira alla «instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3A» (art. 2). Nessuna delle politiche e azioni comuni previste riguarda esplicitamente l'immigrazione e l'asilo. Un riferimento indiretto può, tuttavia, essere rinvenuto in alcune delle materie che l'art. 3 qualifica come oggetto dell'azione comunitaria, precisandone i fini: eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi (art. 3 c); adozione di misure relative all'entrata e alla circolazione delle persone nel mercato interno, prevedendo quali sono i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, e stabilendo un modello uniforme per i visti (art. 3 d e artt. 100 C e 100 D).

Benché il tenore letterale delle norme relative alla libera circolazione delle persone possa indurre a ritenere che esse riguardano tutti i soggetti, indipendentemente dalla cittadinanza, l'interpretazione che si è affermata vuole che solo chi appartiene ad uno Stato membro possa effettivamente beneficiare della disciplina comunitaria².

L'interesse comunitario per una regolamentazione dell'immigrazione appare in realtà dettato dall'esigenza di controllare gli effetti che

(1) Con la collaborazione di Alessandra Lang.

(2) Cfr. in particolare sentenza 25.6.1992, in causa C147/91, «Laderer», in *Raccolta*, 1992, p. I-4097 ss.

possono derivare sul mercato interno dall'ingresso e dalla circolazione dei cittadini di paesi terzi.

Il trattamento dello straniero rientra tradizionalmente nella *domestic jurisdiction* degli Stati, i quali si sono dimostrati particolarmente reticenti ad assumere impegni internazionali in questo campo. Anche in ambito europeo, le esperienze di cooperazione intergovernativa sono assai recenti, manifestandosi anzi il fenomeno di un proliferare di istanze di discussione e proposta, cui corrisponde invece l'assunzione (se non in modo limitato) di impegni vincolanti. Proprio avendo presente tale fenomeno si deve esaminare l'attività che la CE e l'UE hanno svolto e svolgono per disciplinare la materia dell'immigrazione e dell'asilo.

1. La disciplina relativa ai cittadini dei paesi terzi nel Trattato CE

La disciplina del visto di ingresso. La disposizione più significativa del Trattato CE relativa alla materia in oggetto è l'art. 100 C, introdotto dall'art. G, D. par. 23 del Trattato sull'UE³. Tale disposizione attribuisce alla Comunità la competenza a determinare l'elenco dei paesi i cui cittadini debbono essere in possesso di un visto per attraversare le frontiere esterne dell'Unione, nonché il potere di definire un modello uniforme per i visti di ingresso.

Il Consiglio, che su questo specifico punto è assistito dal Comitato di coordinamento di Alti Funzionari di cui all'art. K.4⁴, delibera a maggioranza qualificata⁵, su proposta della Commissione⁶ e previa consultazione del Parlamento Europeo. Nel caso in cui in uno Stato terzo si profili una situazione eccezionale tale da generare la minaccia di un afflusso improvviso di cittadini di quel paese nella Comunità, il Consiglio, a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, può imporre l'obbligo di visto per un periodo di tre mesi, prorogabile con successiva deliberazione. La proroga, però, richiede una procedura più complessa: sono necessari, infatti, la proposta della

(3) Sul punto, cfr. K. Hailbronner, «Visa Regulation and Third-Country Nationals in EC Law», in *Cml Rev.*, 1994, p. 969 ss.

(4) Cfr. art. 100 D.

(5) Il Consiglio deliberava all'unanimità fino al 1° gennaio 1996 per la determinazione dell'elenco dei paesi terzi da cui è necessario il visto.

(6) Il tradizionale potere di proposta della Commissione è in qualche modo ridimensionato. Il par. 4 dell'art. 100 C, infatti, introduce una deroga al potere esclusivo di iniziativa legislativa, in quanto la Commissione deve prendere in considerazione ogni richiesta degli Stati membri in ordine ad un'eventuale proposta al Consiglio.

Commissione, la consultazione del Parlamento Europeo, e la deliberazione all'unanimità del Consiglio.

L'articolo 100 C è stato attuato con Reg. 1683/95/CE ⁷ e con Reg. 2317/95/CE ⁸. Il primo elenca le caratteristiche del modello uniforme di visto, intendendosi per visto l'autorizzazione rilasciata ai cittadini di uno Stato terzo da uno Stato membro, necessaria per un soggiorno di durata non superiore a tre mesi, per il transito attraverso il territorio o l'area di transito aeroportuale. Gli Stati si impegnano a riconoscere i visti rilasciati dagli altri Stati membri, purché siano validi per tutta la Comunità.

Il secondo regolamento precisa la lista dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di visto per l'ingresso nel territorio degli Stati membri. Il visto è parimenti definito come l'autorizzazione all'ingresso per un soggiorno di durata non superiore a tre mesi o per il transito attraverso il territorio dello Stato, escluso tuttavia, in tal caso, il transito aeroportuale, per il quale (come si dirà poco oltre) è prevista una distinta disciplina. La lista definita rappresenta solo il minimo comune denominatore tra gli Stati: essi sono liberi di imporre il visto di ingresso anche a persone provenienti da altri Stati ⁹.

I due regolamenti, invero, si limitano a dare attuazione ad una parte soltanto del contenuto dell'art. 100 C, che non sembra contenere alcuna indicazione che giustifichi la limitazione ad alcuni tipi di visto soltanto. Tuttavia, la portata esatta della norma, nonché la precisa definizione delle competenze della Comunità rispetto alle attribuzioni che ancora permangono in capo agli Stati membri, non sono del tutto chiare, al punto che si è determinato un contenzioso fra Commissione e Consiglio in argomento, avendo quest'ultimo adottato una posizione comune nel quadro del terzo pilastro relativa al visto per il transito nella zona internazionale degli aeroporti¹⁰.

(7) In *Guce*, L 164 del 14.7.1995, p. 1 ss.

(8) In *Guce*, L 234 del 3.10.1995, p. 1 ss.

(9) Gli Stati sono tenuti a comunicare alla Commissione quali sono gli altri Stati da cui impongono il visto di ingresso. In proposito, cfr. «Comunicazione della Commissione nell'ambito dell'applicazione del regolamento (CE) n. 2317/95 del Consiglio, del 25.9.1995», che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, 96/C 379/03, in *Guce*, C 379 del 14.12.1996, p. 3 ss.

(10) Si veda il ricorso C-170/96, proposto dalla Commissione contro il Consiglio (in *Guce*, C 210 del 20.7.1996, p. 7 ss.). La Commissione ha impugnato l'azione comune 96/197/Gai, del 4.3.1996, in *Guce*, L 63 del 13.3.1996, p. 8 ss., che determina la lista dei paesi terzi i cui cittadini devono possedere un visto per il transito attraverso la zona internazionale degli aeroporti, sostenendo che la questione doveva rientrare nell'art. 100 C, e non già nel terzo pilastro relativo alla cooperazione in materia di Giustizia e Affari interni.

Ingresso e soggiorno dei familiari di cittadini stranieri. Al di là dell'art. 100 C, manca nel Trattato istitutivo della CE una qualsivoglia disciplina in materia di immigrazione e asilo. Ciò non toglie che il diritto comunitario si applichi in certi casi a persone che hanno la cittadinanza di paesi non membri della Comunità, e conferisca ad essi dei diritti.

Innanzitutto, un cittadino extracomunitario ha diritto di ingresso e soggiorno nella Comunità, qualora sia legato ad un cittadino comunitario da un vincolo di parentela quale definito dai pertinenti atti di diritto derivato¹¹. L'accesso al lavoro è strettamente connesso al diritto di ingresso e di soggiorno, che ne è il presupposto¹². I diritti di cui godono i familiari sono derivati dal diritto primario del cittadino comunitario, e permangono in capo alla persona finché perdura il vincolo familiare qualificato: i discendenti e gli ascendenti cessano dal beneficio qualora non siano più a carico del cittadino comunitario; il coniuge qualora cessi il legame matrimoniale¹³.

Presupposto indispensabile perché lo straniero possa valersi del diritto comunitario, oltre alla cittadinanza comunitaria del congiunto, è la circostanza che quest'ultimo deve aver esercitato il diritto alla libera circolazione, cioè deve essersi stabilito in uno Stato diverso da quello di appartenenza. In caso contrario, la situazione non presenta

(11) Cfr. art. 10 Reg. 1612/68 del 15.9.1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori, in *Guce*, L 257 del 19.10.1968, p. 2 ss.; art. 1 Reg. 1251/70 del 29.6. 1970, relativo ai lavoratori che rimangono sul territorio di uno Stato dopo avervi occupato un impiego, in *Guce*, L 142 del 30.6.1970, p. 24 ss.; art. 1 Dir. 73/148 del 21.5. 1973, relativa al diritto di stabilimento e alla prestazione di servizi, in *Guce*, L 172 del 28.6.1973, p. 14 ss.; art. 1 Dir. 90/364, del 28.5.1990, relativa al diritto di soggiorno, in *Guce*, L 180 del 13.7.1990, p. 26 ss.; art. 1 Dir. 90/365, relativa ai pensionati, ibidem, p. 28 ss.; art. 1 Dir. 93/96, relativa agli studenti, del 29.10.1993, in *Guce*, L 317 del 18.12.1993, p. 59 ss. Beneficiano del diritto di soggiorno il coniuge, i discendenti a carico e gli ascendenti a carico (con l'eccezione per gli ascendenti nella Dir. 93/96 cit.).

(12) Tutti gli atti citati alla nota precedente attribuiscono il diritto di accesso al lavoro salariato; per lo stabilimento e la prestazione di servizi dispone la dir. 73/148; le direttive del 1990 prevedono inoltre il diritto di esercizio di un'attività subordinata od autonoma. La Corte di Giustizia ha sancito che al familiare titolare del diritto al lavoro deve essere esteso il trattamento assicurato al cittadino comunitario quanto all'accesso e all'esercizio dell'attività lavorativa: sentenza 7.5. 1986, in causa 131/85, «Gül», in *Raccolta*, 1986, p. 1573.

(13) Questo principio vale comunque anche se il familiare è cittadino di un paese membro e non ha altro titolo per il soggiorno. Per il fatto che la separazione, anche se preordinata al conseguimento del divorzio, non fa cessare il diritto di soggiorno, cfr. sent. 13.2. 1985, in causa 267/83, «Diatta», in *Raccolta*, 1985, p. 567 ss. Il decesso del congiunto cittadino comunitario, invece, non determina la perdita del diritto di soggiorno: cfr. art. 3 Reg. 1251/70 cit.; art. 3 Dir. 75/34 del 17.12. 1974, in *Guce*, L 14 del 20.1.1975, p. 10 ss.

quel collegamento qualificante con il diritto comunitario tale da giustificare una deroga alla generale competenza nazionale, ma deve essere considerata come situazione puramente interna, soggetta, quindi, solo alla legge dello Stato interessato¹⁴.

Lavoratori dipendenti da un prestatore di servizi. Un'altra forma di diritto di soggiorno è riconosciuta ai cittadini stranieri dipendenti di un'impresa o di un soggetto stabilito nella Comunità e che esercita prestazioni di servizi in un altro Stato membro. Qualora l'esecuzione della prestazione comporti l'invio di dipendenti nello Stato in cui il servizio è reso, il diritto comunitario consente all'impresa di inviare i propri dipendenti, in deroga alle norme sull'immigrazione e sul collocamento al lavoro degli stranieri. L'applicazione della normativa nazionale potrebbe infatti tradursi in un ostacolo alla libera prestazione dei servizi, in quanto il prestatore rimarrebbe discriminato rispetto ai concorrenti sul mercato ospite, che possono invece servirsi dei propri dipendenti, e, nei casi estremi, renderebbero addirittura impossibile la prestazione¹⁵. I lavoratori possono quindi risiedere e lavorare

(14) La giurisprudenza della Corte appare, sul punto, ben consolidata. Cfr. sentenza 27.10.1982, in cause riunite 35-36/82, «Morson e Jhanjan», in *Raccolta*, 1982, p. 3723 ss.; 17.12. 1987, in causa 147/87, «Zaoui», *ibidem*, 1987, p. 5511 ss.; 18.10. 1990, in cause riunite C-297/88 e C-197/89, «Dzodzi», *ibidem*, 1990, p. I-3763 ss.; 16.12.1992, in causa C-206/91, «Koua Poirrez», *ibidem*, 1992, p. I-6685 ss. In tutti i casi si trattava di familiari di un cittadino comunitario che invocavano diritti di fonte comunitaria (il diritto all'ingresso oppure il diritto a particolari prestazioni), nei confronti dello Stato a cui apparteneva il familiare, che, però, non aveva mai esercitato il diritto di circolazione. Del tutto diversa appare, invece, la situazione di chi abbia esercitato il diritto alla libera circolazione, si sia stabilito all'estero e intenda rientrare nel paese di appartenenza insieme al coniuge cittadino non comunitario. In questo caso è bensì vero che il cittadino invoca l'applicazione del diritto comunitario nei confronti del proprio Stato; tuttavia, la sua posizione è del tutto analoga a quella del cittadino di un altro Stato membro che voglia stabilirsi lì con la famiglia. La Corte, infatti, ha precisato nella sentenza 7.7.1992, in causa C-370/90, «Singh», in *Raccolta*, 1992, p. I-4265 ss., che l'applicazione in questo caso della legge nazionale della persona, che nella specie limitava l'ingresso del coniuge cittadino straniero, costituiva un ostacolo alla libera circolazione delle persone, in quando scoraggiava i cittadini coniugati con stranieri dallo stabilirsi all'estero.

(15) Cfr. sentenza 27.3.1990, in causa C-113/89, «Rush Portuguesa», in *Raccolta*, 1990, p. I-1417 ss. Nel caso di specie si trattava di una impresa edile stabilita in Portogallo che aveva inviato i propri dipendenti, cittadini portoghesi, in Francia per la realizzazione di alcuni lavori effettuati nel quadro di una prestazione di servizi. All'epoca dei fatti della causa principale l'atto di adesione era già stato firmato, ma non si era ancora concluso il periodo transitorio in esso previsto. In particolare, se la libera prestazione dei servizi era pienamente operante, la libera circolazione dei lavoratori era ancora soggetta a condizione, e risultava disciplinata dal diritto nazionale. Pertanto, a quell'epoca, i lavoratori portoghesi dovevano essere considerati alla stregua dei lavoratori extracomunitari. Circa la non necessità di permesso di lavoro per i cittadini di Stati terzi, legalmente residenti e impiegati nello Stato in cui ha sede il prestatore

per la durata della prestazione. La *ratio* va individuata nella circostanza che i lavoratori non accedono al mercato del lavoro dello Stato ospite, ma vi soggiornano solo limitatamente al periodo necessario per l'esecuzione della prestazione.

La Corte offre un'interpretazione assai ampia di tale diritto di soggiorno, che trova però un limite nel tipo di servizio prestato. Tale circostanza impedisce una generalizzazione del principio espresso, e rende inevitabile una valutazione caso per caso. Infatti, se l'impresa fornisce manodopera, viene meno la ragione della deroga identificata dalla Corte, perché l'oggetto della prestazione di servizi sarebbe, allora, proprio l'accesso al mercato del lavoro. Resta tuttavia salvo il diritto dello Stato ospite di vigilare al fine di reprimere abusi, in particolare per evitare l'ingresso clandestino sul mercato del lavoro: i poteri statali di controllo sono, comunque, soggetti ai tradizionali limiti della necessità e della proporzionalità.

Si deve infine ricordare che alcuni accordi conclusi dalla Comunità con Stati terzi contengono disposizioni relative ai cittadini di tali paesi¹⁶. Il solo accordo sullo Spazio economico europeo prevede la piena equiparazione ai cittadini comunitari, garantendo alle persone

di servizi, cfr. anche sentenza 9.8.1994, C-43/93, «Vander Elst», in *Raccolta*, p. I-3803 ss.

(16) Cfr. Accordo di associazione con la Turchia, del 12.7.1963, in *Guce*, 1964, p. 3687 ss., e Protocollo addizionale del 23.11.1970, in *Guce*, L 293 del 29.12.1972, p. 3 ss.; Accordo di cooperazione con L'Algeria, del 26.4.1976, in *Guce*, L 263 del 27.9.1978, p. 2 ss.; Accordo di cooperazione con il Marocco, del 27.4.1976, in *Guce*, L 264 del 27.9.1978, p. 2 ss.; Accordo di cooperazione con la Tunisia, del 25.4.1976, in *Guce*, L 265 del 27.9.1978, p. 2 ss.; Convenzione di Lomé II, del 31.10.1979, in *Guce*, L 347 del 22.12.1980, p. 2 ss.; Convenzione di Lomé III, dell'8.12.1984, in *Guce*, L 86, del 31.3.1986, p. 3 ss.; Accordo europeo che istituisce una associazione con l'Ungheria, del 16.12.1991, in *Guce*, L 347 del 31.12.1993, p. 2 ss.; Accordo europeo che istituisce una associazione con la Polonia del 16.12.1991, in *Guce*, L 348 del 31.12.1995, p. 2 ss.; Accordo sullo Spazio economico europeo, del 2. 5.1992, in *Guce*, L 1 del 3.1.1994, p. 2 ss. (ne sono parti Norvegia, Islanda e Liechtenstein. Per quest'ultimo Stato, cfr. Dec. 1/95 del Consiglio See, del 10.3.1995, in *Guce*, L 86 del 20.4.1995, p. 58 ss.); Accordo europeo che istituisce una associazione con la Romania, del 1.2.1993, in *Guce*, L 357 del 31.12.1994, p. 2 ss.; Accordo europeo che istituisce una associazione con la Bulgaria, dell'8.3.1993, in *Guce*, L 358 del 31.12.1994, p. 2 ss.; Accordo europeo che istituisce una associazione con la Repubblica Slovacca, del 4.10.1993, in *Guce*, L 359 del 31.12.1994, p. 2 ss.; Accordo europeo che istituisce una associazione con la Repubblica Ceca, del 4.10.1993, in *Guce*, L 360 del 31.12.1994, p. 2 ss. Sull'interpretazione dell'Accordo con la Turchia e delle decisioni del Consiglio di associazione cfr. le sentenze 30.9.1987, in causa 12/86, «Demirel», in *Raccolta*, 1987, p. 3719; 20.9.1990, in causa C-192/89, «Sevin-ce», *ibidem*, 1990, p. I-3461; 16. 12.1992, in causa C-237/91, «Kus», in *ibidem*, 1992, p. I-6781; sull'interpretazione dell'Accordo con il Marocco, cfr. la sentenza 31.1. 1991, in causa C-18/90, «Kziber», in *ibidem*, 1991, p. 199.

che appartengono ai paesi associati il diritto di ingresso, di soggiorno e di lavoro. La disciplina contenuta negli altri accordi presuppone sempre che la persona abbia già soddisfatto le condizioni che il diritto nazionale prescrive per l'ingresso, il soggiorno e l'accesso al lavoro¹⁷.

Diritto di petizione al Parlamento Europeo e di denuncia al Mediatore. Due particolari diritti, che ci si limita a menzionare non incidendo sui problemi relativi all'ingresso, soggiorno e lavoro, sono stati introdotti nel Trattato CE e riconosciuti ai cittadini dell'Unione (art. 8D), ma anche ad ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro: il diritto di presentare una petizione al Parlamento Europeo (art. 138 D) e il diritto di rivolgersi ovvero di presentare denunce al Mediatore nominato dal Parlamento (art. 138 E). Non rileva, in proposito, la cittadinanza o nazionalità, bensì la residenza o la sede sociale, e perciò non un collegamento soggettivo bensì oggettivo con il territorio dello Stato.

Tutela dei diritti fondamentali. Al di fuori dei limiti delineati, il trattamento del cittadino appartenente ad un paese terzo che si trovi, legalmente o illegalmente nel territorio di uno Stato membro, è disciplinato dal diritto nazionale. Tuttavia, lo straniero è titolare, al pari del cittadino, dei diritti fondamentali sanciti dalle convenzioni internazionali, prima tra tutte dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Come è noto, la Comunità, pur non essendone vincolata¹⁸, si rifà ad essa e ne proclama il rispetto¹⁹.

Politica sociale e direttive sulle condizioni di lavoro. Il Protocollo sulla politica sociale²⁰, accordo che vincola tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito, si presenta come testo applicabile a tutti i lavoratori, senza distinzione di cittadinanza. Specifica menzione dei lavoratori extracomunitari è contenuta nell'art. 2, par. 3, ai sensi del

(17) Per un'approfondita disamina dei diritti che agli stranieri derivano dagli accordi conclusi dalla Comunità cfr. S. Peers, «Towards Equality: Actual and Potential Rights of Third-Country Nationals in the European Union», in *Cml Rev.*, 1996, p. 7 ss.

(18) La Commissione aveva, in realtà, manifestato l'intenzione di aderire alla Convenzione. La Corte di Giustizia, tuttavia, adita ex art. 228, par. 6, ha ritenuto impossibile, allo stato attuale del diritto comunitario, una adesione: cfr. parere 2/94, del 28.3.1996, in *Raccolta*, 1996, p. I. La questione è tuttora all'ordine del giorno della Cig per la revisione del Trattato sull'UE.

(19) La Corte di Giustizia ha affermato, sin dalla sent. 14.5.1974, in causa 4/73, «Nold», in *Raccolta*, 1974, p. 491 ss., che il diritto comunitario deve comunque rispettare i diritti fondamentali dell'uomo, quali riconosciuti nelle costituzioni degli Stati membri e nelle convenzioni internazionali a cui essi sono vincolati. Il Trattato di Maastricht ha consacrato il rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo all'art. F. Un richiamo al medesimo testo è contenuto anche all'art. K.2, par. 1.

(20) Allegato n. 14 al Trattato di Maastricht.

quale il Consiglio può adottare all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo, direttive in materia di «condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio della Comunità». Nessuna proposta è stata finora elaborata.

Tra gli stranieri, i rifugiati hanno, invece, goduto di specifica considerazione sin dagli albori dell'esperienza comunitaria²¹, venendo loro riconosciuto un trattamento privilegiato.

2. Una disciplina comunitaria sull'immigrazione: proposte e problemi di competenza

Dalle considerazioni svolte emerge come il diritto comunitario riguardi gli stranieri solo in modo assai marginale, in quanto trova applicazione solo a condizione che essi abbiano un legame qualificato con un cittadino comunitario, oppure abbiano la cittadinanza di uno Stato terzo con cui la Comunità intende intrattenere relazioni privilegiate.

Ciò non di meno la Comunità, e soprattutto la Commissione, ha dimostrato un interesse particolare verso la disciplina dell'immigrazione, anche se si è tradotto assai raramente in atti normativi. Nel corso degli anni sono stati adottati in modo non sistematico diversi programmi generali o proposte di atti comunitari relativi a particolari aspetti del fenomeno dell'immigrazione. Da un lato, però, le basi giuridiche offerte dal Trattato non hanno consentito, come posto in luce più sopra, l'elaborazione di una disciplina generale; dall'altro lato, gli Stati membri si sono dimostrati assai determinati nel tutelare la propria residua sfera di competenza: non esitarono, invero, a ricorrere alla Corte di Giustizia quando ritennero (e a ragione) che una decisione della Commissione avesse travalicato i limiti posti dal Trattato²².

(21) Cfr. la Dichiarazione dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri della Comunità economica europea riuniti in seno al Consiglio sui rifugiati (Bruxelles, 25.3.1964), n. 64/305/Cee, in *Guce*, del 22.5.1964, p. 1225, in cui gli Stati membri si impegnano a fare in modo di assicurare il trattamento più favorevole possibile ai rifugiati considerati tali ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, e stabiliti nel territorio di uno Stato membro. Ai rifugiati è stata estesa l'applicazione del reg. 1408/71 e della dir. 85/384 sull'accesso e l'esercizio di un'attività non dipendente.

(22) Emblematica a questo proposito è la vicenda della Dec. 85/381 dell'8.7.1985, in *Guce*, L. 277, p. 25, fondata sull'art. 118, che istituiva una procedura preliminare di concertazione sulle politiche migratorie. Impugnata di fronte alla Corte di Giustizia da ben cinque Stati membri, fu annullata con sentenza 9.7.1987, in cause riunite 281, 283-285 e 287/85, «Germania e a. c. Commissione», in *Raccolta*, p. 3203 ss. Benché la Corte avesse ritenuto che la politica migratoria non fosse del tutto estranea ai settori sociali di cui all'art. 118, tuttavia ritenne che la Commissione non avesse il potere di

L'esigenza di una disciplina comunitaria sull'immigrazione si è resa particolarmente pressante con il Libro Bianco sul completamento del mercato interno. Infatti, l'effettiva abolizione delle frontiere interne per i cittadini comunitari non può andare disgiunta da un comune controllo alle frontiere esterne, e comporta l'estensione della libera circolazione all'interno della Comunità anche agli stranieri legalmente residenti in uno Stato membro. Per realizzare il mercato interno, la Commissione aveva predisposto un calendario per la presentazione di proposte, anche in materia di immigrazione. Tuttavia, nessuna iniziativa a questo proposito è mai stata avanzata²³.

Gli Stati si sono mostrati restii ad accogliere le iniziative della Commissione a favore di una competenza comunitaria in materia di immigrazione²⁴. Più successo hanno avuto, invece, forme meno vincolanti di cooperazione intergovernativa.

Benché (allo stato attuale) non si possa affermare l'esistenza di una competenza comunitaria in materia, tuttavia, per completezza, è opportuno ricordare che è stata avanzata l'ipotesi dell'esistenza di adeguate basi giuridiche per una, almeno parziale e strumentale, disciplina comunitaria della politica di immigrazione²⁵.

L'istituzionalizzazione della cooperazione nei settori dell'immigrazione e dell'asilo, realizzata dal Trattato sull'UE, ha portato nuovo vigore al dibattito sulla necessità di una politica comunitaria in materia²⁶.

promuovere l'integrazione culturale degli immigrati, né di vietare agli Stati l'adozione di provvedimenti non conformi alle politiche comunitarie. Di particolare interesse risulta il par. 23 della sentenza: «la politica migratoria può rientrare nel campo sociale ai sensi dell'art. 118 solo per quanto riguarda la situazione dei lavoratori dei paesi terzi, sotto il profilo dell'influenza che essi esercitano sul mercato comunitario dell'occupazione e sulle condizioni di lavoro». La Commissione ha poi provveduto ad adottare la dec. 88/384 dell'8.6.1988, in *Guce* L 183, p. 35, nel rispetto delle indicazioni offerte dalla Corte.

(23) Cfr. *Libro bianco sul completamento del mercato interno*, presentato dalla Commissione al Consiglio europeo di Milano nel giugno 1985, Com (85) 310 def. Per il calendario delle proposte, cfr. M. G. Garbagnati, «Immigrazione, diritto di asilo e libertà di circolazione delle persone nella prospettiva dell'UE», in *Dir. comun. scambi intern.*, 1995, p. 11.

(24) Cfr. la *Dichiarazione generale relativa agli articoli da 13 a 19 dell'Atto Unico Europeo*, allegata all'Aue, in cui gli Stati tengono a precisare che nessuna delle disposizioni del Trattato di Roma relative all'instaurazione del mercato comune pregiudica l'adozione di misure nazionali relative al controllo dell'immigrazione.

(25) Per la configurabilità di una competenza comunitaria in materia di immigrazione e trattamento dei cittadini non comunitari, fondata sull'art. 100, cfr. O. Porchia, «La libera circolazione delle persone e la competenza comunitaria in materia di immigrazione da Stati terzi», in B. Nascimbene (a cura di), *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, 1995, p. 141 ss.

(26) Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento sulle politiche di immigrazione e di asilo, del 23.2.1994, Com (94) 23, approvata dal

3. La cooperazione intergovernativa. Il Trattato di Maastricht e il terzo pilastro

Come si è prima ricordato, gli Stati hanno accettato di consultarsi e di discutere delle rispettive politiche immigratorie nell'ambito della cooperazione intergovernativa. Fuori dal «quadro» del Trattato sono state elaborate convenzioni assai rilevanti: gli Accordi di Schengen sull'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni²⁷, la Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità²⁸, l'Accordo di Bruxelles relativo alla riammissione delle persone in situazione irregolare²⁹.

Gli strumenti convenzionali ricordati sono conclusi fra Stati membri della Comunità, ma non appartengono al diritto comunitario e neppure al diritto dell'UE, per quanto riconducibili alle materie oggetto della disciplina del c.d. terzo pilastro. Si tratta di convenzioni certamente assimilabili a quelle concluse ai sensi dell'art. K.3, par. 2c, ma manca, per qualificarle tali, non soltanto la base giuridica rappresentata dalle norme del titolo VI, ma anche la partecipazione delle istituzioni comunitarie.

Il Trattato di Maastricht contiene il titolo VI, intitolato «Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni», che istituzionalizza la cooperazione nel settore in esame. La cooperazione instaurata è assai limitata, e di ciò è causa il mancato consolidamento di un'adeguata prassi ed esperienza negli anni precedenti, che fungesse da base per un ulteriore approfondimento³⁰.

L'art. K.1 individua nove settori che gli Stati membri considerano di interesse comune. Tra questi, per la materia oggetto del presente studio, devono essere menzionati i primi tre: «1) la politica di asilo; 2) le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi

Consiglio Gai il 20.6.1994 (v. *Boll. UE*, 6-1994, 1.4.3) e dal Parlamento Europeo il 21.9. 1995 (v. *Guce*, C 269 del 16.10.1995).

(27) Gli Accordi di Schengen comprendono l'accordo firmato il 14.6.1985 tra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, e la Convenzione di applicazione del 19.6.1990. L'Italia ha aderito con protocollo di adesione del 27.11.1990: e la ratifica e l'esecuzione sono state disposte con legge 30.11.1993, n. 388.

(28) Firmata il 15.6.1990, dagli allora dodici Stati membri della Comunità. L'Italia ha ratificato tale convenzione con legge 23.12.1992, n. 523.

(29) Firmato il 29.3.1991 da Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Polonia; ratificato in Italia con legge 3.11.1994, n. 639.

(30) Diverso è il caso della Pesc, cui è dedicato il titolo V del Tue, in quanto la cooperazione sistematica in materia risale agli anni settanta, secondo le modalità codificate poi nell'Atto Unico europeo.

controlli; 3) la politica di immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi; a) le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri; b) le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione; c) la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolare di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri».

Gli Stati accettano di informarsi e consultarsi relativamente a questi settori, al fine di coordinare le rispettive azioni³¹. Anche alle istituzioni comunitarie è riservato un ruolo nell'ambito del terzo pilastro³². Il Consiglio può adottare posizioni comuni, azioni comuni e progetti di convenzioni internazionali. Le convenzioni internazionali, una volta ratificate dagli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali, hanno sicuro valore vincolante, perché in nulla si distinguono dai tradizionali accordi internazionali, se non per la circostanza di essere state elaborate nell'ambito del Consiglio.

Alla stessa conclusione non si può, tuttavia, pervenire a proposito delle altre due categorie di atti tipici che l'art. K.3 contempla. Il Trattato è piuttosto laconico sia quanto al valore giuridico di posizioni comuni e azioni comuni, sia financo sul procedimento necessario per la loro adozione. Dal Trattato si può soltanto arguire che la posizione comune costituisce uno degli strumenti utili a promuovere la cooperazione tra gli Stati per il conseguimento dei fini dell'Unione, e che le azioni comuni, invece, sono soggette al principio di sussidiarietà. La situazione appare alquanto diversa nel secondo pilastro Pesc. Infatti, gli artt. J.2 e J.3 delineano una sia pur schematica procedura per l'adozione delle posizioni comuni e delle azioni comuni. Quanto agli effetti, troviamo solo che gli Stati membri esprimono nelle organizzazioni internazionali di cui sono parte, e nelle conferenze internazionali cui partecipano, le posizioni comuni adottate in sede Gai³³.

In dottrina è pertanto ancora aperto il dibattito a proposito del valore giuridico di tali atti³⁴. La prassi ha tuttavia mostrato una propensione per il ricorso ad atti atipici non vincolanti (quali le

(31) Art. K.3, par. 1.

(32) Si ricorda che, ai sensi dell'art. C del TUE, l'Unione dispone di un quadro istituzionale unico, identificato nelle istituzioni comunitarie.

(33) È interessante notare che nel pilastro Pesc l'art. J. 2, par. 2, afferma, invece, che gli Stati membri difendono le posizioni comuni nelle organizzazioni e conferenze internazionali.

(34) Sul punto, cfr. N. Parisi, «Il "terzo pilastro" dell'UE», in N. Parisi, D. Rinoldi, *Giustizia e Affari interni nell'UE. Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, Torino, 1996, p. 51 ss.

risoluzioni, le dichiarazioni, gli orientamenti generali) e quindi ad una forma di cooperazione intergovernativa meno avanzata, segno, questo, della riluttanza degli Stati a sottoporsi alle pur blande formalità previste dal titolo VI del TUE. Sotto questo specifico profilo, il Parlamento Europeo non ha mancato di rendere note le sue perplessità³⁵, e la stessa Cig, ha allo studio l'elaborazione di strumenti normativi più consoni al tipo di cooperazione tipica del terzo pilastro.

Quanto alla disciplina di adozione degli atti in questione si osserva che il Consiglio delibera all'unanimità; a maggioranza qualificata delibera invece sulle questioni di procedura³⁶; il potere di iniziativa, per i settori che qui interessano, è condiviso dalla Commissione e dagli Stati membri³⁷.

Consiglio e Commissione sono le uniche istituzioni che dispongono di poteri significativi nell'ambito del terzo pilastro. Il ruolo del Parlamento Europeo è invero assai limitato, in quanto esso è informato dell'attività condotta nel terzo pilastro e consultato sui principali aspetti della cooperazione, ma i pareri espressi non sono mai vincolanti. Insoddisfatto delle limitate attribuzioni, ma ancor più del modo in cui sono esercitate, il Parlamento Europeo ha auspicato di essere in futuro maggiormente coinvolto³⁸.

Quanto alla Corte di Giustizia, è espressamente escluso dalle sue attribuzioni il controllo sugli atti della cooperazione in materia di Giustizia e Affari interni³⁹. È, invece, possibile che le convenzioni elaborate dal Consiglio conferiscano alla Corte la competenza ad interpretare l'accordo, oppure a risolvere le controversie tra gli Stati relative all'applicazione dello stesso.

4. Esame degli atti in materia di immigrazione e asilo adottati nell'ambito del terzo pilastro

Appare opportuna una breve disamina degli atti più significativi adottati in materia di immigrazione e asilo, al fine di delineare i tratti della politica in gestazione dell'Unione.

(35) Cfr., da ultimo, la «Risoluzione del Parlamento Europeo sui progressi realizzati nel 1995 nell'attuazione della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni», del 14.12.1995, in *Guce*, C 17 del 22.1.1996.

(36) Art. K.4, par. 3. Nell'ambito Pesc il Consiglio definisce le questioni per le quali un'azione comune deve essere decisa a maggioranza qualificata (art. J.3, par. 2).

(37) Cfr. art. K.3, par. 2. La Commissione non dispone, invece, del potere di proposta per le questioni relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale, alla cooperazione doganale e alla cooperazione di polizia.

(38) Cfr. Risoluzione del Parlamento Europeo del 20.1.1994, in *Guce*, C 44 del 14.2.1994; Risoluzione del Parlamento del 14.12.1995 cit.

(39) Cfr. art. L.

La politica in materia di asilo. A proposito degli interventi in materia di asilo, appare evidente come l'obiettivo non sia l'elaborazione di una normativa autonoma, che si sostituisca a quella degli Stati membri. La ragione di ciò va individuata nel fatto che tutti gli Stati dell'Unione sono vincolati alla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati, e al successivo Protocollo di New York del 1967. La volontà di rispettare tali accordi, che costituiscono i testi fondamentali della materia, è espressamente codificata all'art. K.2 del Tue. Allo stesso modo, nessuno degli atti adottati inficia la validità della già ricordata Convenzione di Dublino del 1990, non ancora entrata in vigore. Pertanto, i diversi atti mirano ad armonizzare le modalità di applicazione delle normative nazionali, al fine di attenuare quelle disparità che gli studi comparati hanno evidenziato.

I provvedimenti adottati si pongono quindi come un utile strumento per l'interpretazione e l'applicazione armonizzata della normativa convenzionale. Finora si è provveduto, attraverso strumenti giuridici non vincolanti, a definire i criteri per l'applicazione e l'interpretazione dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra⁴⁰; a completare la Convenzione di Dublino quanto ai mezzi di prova della qualità di rifugiato⁴¹; a individuare le garanzie processuali minime che le amministrazioni nazionali devono rispettare nell'esaminare le domande di asilo⁴².

Inoltre, per mettere gli Stati nella condizione di affrontare al meglio un afflusso di profughi, ripartendosi gli oneri necessari per assicurare loro accoglienza e soggiorno temporaneo, è stato predisposto un meccanismo di consultazione, in seno al Comitato di cui all'art. K.4⁴³.

Infine, per assicurare agli Stati membri tutte le informazioni necessarie per valutare in modo convergente e armonizzato le domande di asilo, è prevista la possibilità di redigere relazioni che analizzano in dettaglio la situazione in quei paesi terzi da cui proviene un considerevole afflusso di richiedenti⁴⁴.

(40) Posizione comune n. 96/196/Gai, del 4.3.1996, definita dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'UE relativa all'applicazione armonizzata della definizione del termine «rifugiato» ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra del 28.7.1951 relativa allo status dei rifugiati, in *Guce*, L 63 del 13.3.1996, p. 2.

(41) Cfr. il «testo» adottato dal Consiglio il 20.6.94, in *Guce*, C 274 del 19.9.96, p. 35 ss.

(42) Risoluzione del Consiglio, del 20.6.1995, sulle garanzie minime per le procedure di asilo, in *Guce*, C 274 del 19.9.1996, p. 13 ss.

(43) Cfr. Risoluzione del Consiglio, del 25.9.1995, relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, in *Guce*, C 262 del 7.10.1995, p. 1 ss. e Decisione del Consiglio n. 96/198/Gai, del 4.3.1996 su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, in *Guce*, L 63 del 13.3.1996, p. 10 ss.

(44) Orientamenti relativi al contenuto delle relazioni comuni sugli Stati terzi, in

La politica in materia di immigrazione. Come la politica di asilo, anche la politica in materia di immigrazione non intende affatto sostituirsi alle normative nazionali, ma solo definire dei criteri generali cui devono ispirarsi gli Stati membri sia nell'applicazione della normativa esistente, sia nell'elaborazione di future norme.

Gli atti finora adottati dall'Unione definiscono uno standard minimo di trattamento o di garanzia, che trova applicazione solo laddove una disciplina più favorevole faccia difetto. Il fatto che manchi un qualsivoglia strumento convenzionale comporta che le legislazioni nazionali siano assai divergenti, anche quanto all'impostazione, e rende i tentativi di armonizzazione, attuati con atti non vincolanti, scarsamente efficaci.

In relazione all'ingresso degli stranieri negli Stati membri, si è già ricordato che spetta alla Comunità, ai sensi dell'art. 100 C, definire la lista dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto e determinare il modello comune per i visti. Ciò non di meno, come si è accennato, il Consiglio ha adottato un'azione comune relativa alla identificazione dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per il transito aeroportuale⁴⁵.

I presupposti per la concessione del visto, le formalità necessarie, e la durata del periodo in cui la persona che ha ottenuto il visto può soggiornare nel paese, rimangono affidati alla regolamentazione degli Stati membri. L'unico provvedimento dell'Unione che incide, seppure in modo assai limitato, su tale competenza, è rappresentato dall'azione comune relativa alla circolazione degli studenti extracomunitari. In essa si stabilisce che non è richiesto un visto per un soggiorno temporaneo o un transito nel territorio di uno Stato membro agli studenti legalmente residenti in un altro Stato membro che viaggiano con altri studenti in gita di classe⁴⁶.

Assai più significativi sono gli orientamenti del Consiglio che vanno nel senso di limitare l'ingresso nella Comunità di cittadini di paesi terzi in cerca di occupazione, elaborando il principio della preferenza per i lavoratori comunitari. Al contrario, il Consiglio è favorevole all'ammissione di cittadini extracomunitari, qualora essi intendano intraprendere un'attività autonoma ad alto valore aggiunto

(44) Orientamenti relativi al contenuto delle relazioni comuni sugli Stati terzi, in *Guce*, C 274 del 19.9.1996, p. 52 ss.

(45) Cfr. Azione comune n. 96/197/Gai cit.

(46) Decisione del Consiglio n. 94/795/Gai, del 30.11.1994, relativa ad un'azione comune adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K. 3, paragrafo 2, lettera b) del trattato sull'UE in materia di agevolazioni per i viaggi compiuti da scolari di paesi terzi residenti in uno Stato membro, in *Guce*, L 327 del 19.12.1994, p. 1 ss.

per l'economia dello Stato ospitante, oppure qualora vogliano frequentare corsi di studio secondario e post-secondario nella Comunità. Gli Stati sono però invitati a prendere i provvedimenti necessari ad evitare che tali persone abbiano accesso al mercato del lavoro⁴⁷: un'impostazione, restrittiva, invero, che è stata oggetto di incisiva critica da parte del Parlamento Europeo⁴⁸.

Particolare attenzione è dedicata alla lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro illegale⁴⁹. Spetta sempre agli Stati effettuare i controlli necessari per accertare che gli stranieri possiedano i titoli prescritti per soggiornare o lavorare, nonché reprimere le eventuali violazioni. L'armonizzazione voluta dal Consiglio si orienta verso la determinazione di alcuni criteri cui le amministrazioni nazionali devono ispirarsi nell'effettuare i suddetti controlli⁵⁰, nonché l'auspicio che i legislatori statali introducano adeguate sanzioni nei confronti sia di coloro che impiegano lavoratori privi dei necessari permessi, sia degli intermediari⁵¹.

Al fine di prevenire l'immigrazione clandestina, si è prevista la possibilità che gli Stati membri inviino missioni negli aeroporti di Stati terzi, con l'accordo di questi ultimi, per diffondere le informazioni necessarie sui documenti e sui visti richiesti dagli Stati membri⁵².

Una volta che lo Stato ha accertato che lo straniero non ha titolo per il soggiorno, può disporre l'espulsione, secondo le modalità previste dalla propria legislazione. Per facilitare l'esecuzione delle

(47) Risoluzione del Consiglio, del 20.6.1994, sulle limitazioni all'ammissione di cittadini extracomunitari nel territorio degli Stati membri per fini di occupazione, in *Guce*, C 274 del 19.9.1996, p. 3 ss.; Risoluzione del Consiglio, del 30.11.1994, sulle limitazioni all'ammissione di cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri ai fini dell'esercizio di un'attività professionale autonoma, *ibidem*, 1994, p. 7 ss.; Risoluzione del Consiglio, del 30.11.1994, sull'ammissione di cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri a fini di studio, *ibidem*, p. 10 ss.

(48) Cfr. Risoluzione del Parlamento Europeo del 14.12.1995, cit.

(49) È da notare che già la Commissione aveva presentato al Consiglio il 5.4.1978 una proposta di direttiva relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti la lotta contro la migrazione clandestina e l'occupazione illegale (in *Guce*, C 97 del 22.4.1978, p. 9 ss.), che identificava come base giuridica l'art. 100 del Trattato di Roma.

(50) Raccomandazione del Consiglio del 22.12.1995 sull'armonizzazione dei mezzi di lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro illegale e il miglioramento dei mezzi di controllo previsti a tale scopo, in *Guce*, C 5 del 10.1.1996, p. 1 ss.

(51) Raccomandazione del Consiglio, del 27.9.1996, relativa alla lotta contro il lavoro illegale di cittadini di Stati terzi, in *Guce*, C 304 del 14.10.1996, p. 1 ss.

(52) Posizione comune n. 96/622/Gai, del 25.10.1996, definita dal Consiglio in base all'articolo K.3, paragrafo 2, lettera a) del trattato sull'UE, relativa alle missioni di assistenza e informazione effettuate prima della frontiera, in *Guce*, L 281 del 31.10.1996, p. 1.

misure di espulsione, sono possibili forme di concertazione e di cooperazione tra gli Stati membri⁵³. Inoltre, è stato adottato un modello di documento standard per l'allontanamento dei clandestini privi di documenti⁵⁴. Poiché l'espulsione è facilitata dalla conclusione di accordi di riammissione con gli Stati terzi, il Consiglio ha determinato i principi che dovrebbero essere contenuti negli accordi bilaterali che gli Stati membri negozieranno in materia⁵⁵.

Quanto al trattamento degli stranieri legalmente residenti, una risoluzione del Consiglio ha stabilito che, dopo dieci anni di soggiorno, essi possano godere del trattamento nazionale⁵⁶.

In conclusione, se si volesse esprimere una valutazione complessiva circa gli atti ricordati nelle materie «asilo-immigrazione», si dovrebbe in primo luogo sottolineare la varietà degli atti adottati e l'incerto valore giuridico degli stessi.

In secondo luogo si dovrebbe sottolineare la lacuna relativa all'effettività e all'attuazione da parte degli Stati, all'osservanza e «seguito» negli ordinamenti nazionali. Proprio al fine di ottenere maggiori informazioni a questo riguardo, il Consiglio ha deciso di istituire un questionario cui gli Stati membri dovranno periodicamente rispondere, riprendendo una prassi, propria di norme convenzionali quali le norme pattizie umanitarie, dei rapporti periodici⁵⁷.

La comunitarizzazione della politica di asilo e immigrazione. L'art. K.9 prevede che sia possibile trasferire dal terzo al primo pilastro alcune delle materie indicate all'art. K.1, con l'esclusione della cooperazione doganale e di polizia.

(53) Raccomandazione del Consiglio del 22.12.1995 relativa alla concertazione e alla cooperazione nell'attuazione delle misure di espulsione, in *Guce*, C 5 del 10.1.1996, p. 3.

(54) Raccomandazione del Consiglio, del 30.11.1994, concernente l'adozione di un documento di viaggio standard (lasciapassare) per l'allontanamento di cittadini di paesi terzi, in *Guce*, C 274 del 19.9.1996, p. 18 ss.

(55) Raccomandazione del Consiglio, del 30.11.1994, relativo ad un accordo bilaterale standard sulla riammissione fra uno Stato membro e un paese terzo, in *Guce*, C 274 del 19.9.1996, p. 20 ss.; Raccomandazione del Consiglio, del 24.9.1995, sui principi generali da seguire all'atto della stesura di protocolli sull'attuazione di accordi sulla riammissione, *ibidem*, p. 25 ss.

(56) Risoluzione del Consiglio del 4.3.1996 sullo status dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano in maniera prolungata nel territorio degli Stati membri, in *Guce*, C 80 del 18.3.1996, p. 2 ss.

(57) Decisione n. 96/749/Gai, del 16.12.1996, relativa al seguito degli atti adottati dal Consiglio in materia di immigrazione clandestina, di riammissione, di lavoro illegale di cittadini di paesi terzi e di cooperazione nell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione, in *Guce*, L 342 del 31.12.1996, p. 5.

La procedura necessaria è piuttosto complessa: il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione o di uno Stato membro, ma la decisione può produrre effetti solo se gli Stati la ratificano in conformità alle rispettive norme costituzionali. Se la decisione viene presa, la materia oggetto del trasferimento viene «comunitarizzata», ossia diviene oggetto della procedura di cui all'art. 100 C; il Consiglio delibera a maggioranza qualificata anziché all'unanimità; il Parlamento Europeo viene consultato (così assicurando una pur minima garanzia di legittimità democratica), la Commissione vigila sulla corretta esecuzione degli impegni assunti da parte degli Stati, e, infine, gli atti sono sottoposti al controllo della Corte di Giustizia, cui possono rivolgersi anche le persone fisiche, a tutto vantaggio per gli stranieri.

La politica di asilo è la prima candidata per la comunitarizzazione⁵⁸. Sia gli Stati membri, sia le istituzioni sono concordi nel ritenere che, oltre all'asilo, anche la politica di immigrazione sia trasferita dal pilastro intergovernativo al pilastro comunitario; tuttavia, piuttosto che utilizzare la complessa procedura di cui all'art. K.9, si auspica che la Cig modifichi il Trattato di Roma in modo da ricomprendere e disciplinare anche tali politiche⁵⁹.

5. Valutazione del significato e dell'ammissibilità di una non partecipazione italiana alla politica di immigrazione e di asilo. Le ipotesi di una partecipazione differenziata o limitata

L'insieme degli atti comunitari, delle convenzioni ed atti adottati nell'ambito della cooperazione di cui al terzo pilastro, prima esaminati, costituisce la base di partenza per l'elaborazione di una politica comune.

Gli Stati sono obbligati al rispetto degli atti vincolanti, e anche relativamente agli atti di cui non è ancora chiaro o definito il valore giuridico, non si può ritenere che essi possano discostarsene senza alcun limite. Benché non espressamente previsto, non sembra si possa escludere in capo agli Stati un obbligo di solidarietà tale da condizionarne la libertà di azione⁶⁰. Non partecipare a tali atti significa non

(58) Cfr. la dichiarazione n. 31 allegata al Tue.

(59) Cfr. Risoluzione del Parlamento Europeo sui principi generali di una politica europea dei profughi, del 19.1.1994, in *Guce*, C 44 del 14.2.1994; Conclusioni del Consiglio, del 20.6.1994, sull'eventuale applicazione dell'articolo K.9 del Trattato sull'UE alla politica di asilo, in *Guce*, C 274 del 19.9.1996, p. 34; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio circa un'eventuale applicazione dell'art. K.9 del Tue, del 22.11.1995, Com (95) 566.

rispettare gli impegni assunti, e ciò anche se nel pilastro Gai non sono previsti adeguati meccanismi di controllo e sanzione.

La non partecipazione presuppone allora la possibilità di non applicare o non aderire a politiche intraprese dall'Unione o dalla Comunità, e quindi l'ammissibilità di una partecipazione differenziata. Questo, tuttavia, non è (allo stato attuale) espressamente previsto, mancando nel Trattato di Roma o in quello di Maastricht una norma che attribuisca agli Stati membri, nelle materie che qui interessano, il potere di non partecipare alle azioni che saranno intraprese, anche se è possibile individuare alcune ipotesi di partecipazione differenziata, che potrebbero consentire una non partecipazione italiana.

L'unica norma in qualche modo rilevante è l'art. K.7, che consente ad alcuni Stati di sviluppare forme più progredite di cooperazione. Rientra in questa previsione l'esperienza di Schengen, cui, come è noto, l'Italia non partecipa ancora pienamente, ma non si può escludere che in futuro si sviluppino altre forme di cooperazione più avanzata, alle quali l'Italia potrebbe decidere di non partecipare.

Un'altra ipotesi ove può configurarsi un certo margine per la non partecipazione è data dal fatto che le convenzioni elaborate ai sensi dell'art. K. 3, pur entrando in vigore soltanto se ratificate da tutti gli Stati membri, spesso contemplano la possibilità di applicazione provvisoria tra gli Stati che le avranno ratificate, purché esprimano una dichiarazione in tal senso. Finora, nessuna convenzione è stata elaborata in materia di asilo e immigrazione, se si esclude la Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, ancora allo stadio di proposta⁶¹. Le altre convenzioni elaborate in forza dell'art. K.3 prevedono l'ipotesi di applicazione provvisoria, ma nessuna è entrata in vigore⁶². Inoltre tali convenzioni, pur non ammettendo la possibilità di apporre riserve, sono spesso accompagnate da dichiara-

(60) Cfr. i rilievi di N. Parisi, Il "terzo pilastro" cit., p. 38. Sulla necessità di uno «Spirito di lealtà e di solidarietà reciproca» nell'ambito del pilastro Pesc, cfr. art. J. 1, par. 4.

(61) Cfr. la proposta della Commissione del 10 dicembre 1993, in *Guce*, C 11 del 1994, p. 5 ss.

(62) Cfr. art. 2 dell'Accordo relativo all'applicazione provvisoria, tra taluni Stati membri dell'UE, della convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'UE sull'uso dell'informatica nel settore doganale, in *Guce*, C 316 del 27.11.1995, p. 58 ss.; Atto del Consiglio, del 23.7.1996, che stabilisce, sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'UE, il protocollo concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle CE, della convenzione che istituisce un Ufficio europeo di polizia, in *Guce*, C 299 del 9.10.1996, p. 1 ss.; art. 18, par. 4 dell'Atto del Consiglio del 27.9.1996 che stabilisce un protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, in *Guce*, C 313 del 23.10.1996, p. 1 ss.; art. 16 della Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'UE, in *Guce*, C 375 del 12.12.1996, p. 4 ss.

zioni interpretative degli Stati che potrebbero determinare un'applicazione non omogenea della stessa. Tali dichiarazioni potrebbero configurarsi come altre forme di non partecipazione.

Nella prassi è poi emersa l'«autoesclusione», come nel caso della Francia in relazione alla Convenzione di Schengen, che ha come conseguenza la sospensione temporanea di determinati obblighi: una ipotesi di «non partecipazione» di dubbia legittimità, ben diversa da quella, che consente di formulare riserve, cui è ricorsa la Danimarca all'atto della ratifica del Trattato di Maastricht⁶³.

Non bisogna infine trascurare che la Cig sembra orientata ad introdurre nei Trattati la flessibilità, intesa come possibilità per gli Stati che lo desiderano di intraprendere azioni più progredite, senza pregiudizio per gli altri Stati né per gli obiettivi comuni⁶⁴.

6. Costi della non partecipazione italiana alla politica di immigrazione e alla politica di asilo dell'Unione

Tenendo presenti le premesse enunciate nel precedente paragrafo, e il fatto che la non partecipazione italiana ad alcune politiche non ha (ancor oggi) un contenuto preciso, si possono comunque svolgere alcune considerazioni generali sui «costi» derivanti da un'ipotetica decisione di non partecipare (e quindi non aderire) alle politiche in questione o di negoziare deroghe.

I costi possono configurarsi come rinuncia ai vantaggi che una maggiore cooperazione in questo settore, qualunque ne sia il contenuto, comporta. Il fenomeno dell'immigrazione riguarda, anche se in misura differente, tutti gli Stati dell'Unione, e un approccio integrato e coordinato comporta, almeno in linea generale, vantaggi a favore di tutte le parti coinvolte.

La prima conseguenza, il primo «costo» della non partecipazione italiana consisterebbe nell'assenza di una normativa armonizzatrice di rango superiore che obbligherebbe, finalmente, il nostro paese a dotarsi di una legislazione in materia.

(63) Cfr. il doc. «La Danimarca e il trattato sull'UE»; il Consiglio europeo di Edimburgo dell'11-12.12.1992 «ha convenuto» una «serie di disposizioni» (allegati 1 e 2) e «preso ... conoscenza delle dichiarazioni unilaterali» della Danimarca (allegato 3), che, pur non essendo allegate al TUE (né ai trattati istitutivi delle Comunità), «sono pienamente compatibili» con lo stesso, e, peraltro, applicabili esclusivamente alla Danimarca: cfr. le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo in *Guce*, n. C 348 del 31.12.1992.

(64) Cfr. la Relazione della Presidenza italiana al Consiglio europeo, Firenze, 21.6.1996.

Si continuerebbe, non partecipando, ad applicare la legislazione italiana in materia di immigrazione e asilo, con tutti i difetti che essa presenta. Questa, come messo in luce in diverse sedi, appare inadeguata, lacunosa e non perfettamente armonizzata: manca, infatti, una disciplina organica; non tutti gli aspetti del fenomeno sono disciplinati; la persistente frammentazione e l'assenza di coordinamento delle fonti rende particolarmente complessa l'applicazione della normativa.

Una normativa generale e organica benché auspicabile, e di fatto auspicata da più parti (una Commissione interministeriale venne insediata con Dpcm 8 agosto 1996 «per la redazione un disegno di legge organica in materia di ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato dei cittadini di uno Stato non membro dell'UE») ancora oggi manca nel nostro ordinamento.

Non partecipare alla politica dell'Unione significa pertanto rifiutare l'opportunità di una disciplina generale e coordinata della materia, che si dimostra e si avvia ad essere sempre meno «nazionale». Quale positivo esempio di adeguamento a norme internazionali si può a ragione ricordare la legge 30.12.1986 n. 943 che detta norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, che costituisce, appunto, adeguamento alla convenzione Oit n. 143 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti.

Segno tangibile ed evidente dell'assenza di una disciplina organica nel nostro ordinamento è la proliferazione di atti amministrativi, da una parte, e di misure, anche legislative, adottate per situazioni di emergenza, dall'altra.

La situazione dinanzi delineata presta il fianco a molte critiche: innanzitutto, non consente una tutela adeguata dei diritti, non essendo a tali atti garantita un'adeguata pubblicità; inoltre, tale prassi rischia di violare il principio di legalità, nonché le riserve di legge previste dalla Costituzione (art. 10, 2° e 3° co.). Infine, crea delle disparità di trattamento tra categorie di stranieri che non appaiono oggettivamente giustificate. È pertanto auspicabile che la partecipazione alla politica comunitaria o dell'Unione determini, o contribuisca a determinare il mutamento (e fine) di questa situazione.

Non è escluso, però, che, anche qualora la partecipazione alla politica comune fosse effettiva, in situazioni di emergenza lo Stato possa adottare provvedimenti unilaterali. Per evitare abusi sarà necessaria una effettiva forma di controllo e sanzione, per esempio attraverso il ricorso alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 169 Trattato CE oppure secondo procedure analoghe. Sarà necessario anche che si

definiscano chiaramente le condizioni in presenza delle quali un provvedimento unilaterale è possibile, i requisiti che deve possedere per essere legittimamente adottato, nonché la durata della misura, al pari delle normali misure di salvaguardia.

Altro aspetto tipicamente nazionale, e assai criticabile, è la prassi di ricorrere a periodiche sanatorie, ovvero regolarizzazioni o condoni (dalla l. n. 943/86 al più recente d. l. 13.9.1996, n. 477 non convertito in legge) ossia alla regolarizzazione delle situazioni illegittime. La frequenza con cui si ripetono nel tempo genera una sorta di aspettativa: l'immigrato illegale accetta il rischio connesso alla sua condizione, nell'attesa di poter usufruire della probabile sanatoria.

Si tratta di un fenomeno che indebolisce sicuramente la lotta all'immigrazione clandestina, ed è ragione di scarsa considerazione e credibilità, all'estero, del nostro paese. Non partecipare, dunque, indurrebbe quasi certamente lo straniero a ... confidare nella Provvidenza, ovvero nella provvidenziale politica delle sanatorie.

La non partecipazione dell'Italia, da sola o insieme agli Stati «minori», porterebbe sicuramente ad una perdita di credibilità. Già non considerata del tutto affidabile, soprattutto quanto al controllo dell'immigrazione clandestina, in ragione delle modalità pratiche dell'applicazione delle norme, l'Italia subirebbe un'ulteriore perdita di immagine perché la sua non partecipazione potrebbe venir intesa come non volontà di assoggettarsi ad una disciplina rigorosa, e al contrario come volontà di rimanere «al riparo» dai controlli esercitati dagli altri Stati partecipanti ed eventualmente dalle istituzioni comunitarie.

Il problema sarebbe invece di minor rilievo se, oltre all'Italia, non partecipassero gli altri «grandi», perché alla non partecipazione sarebbe verosimilmente attribuito un diverso significato, quale l'insoddisfazione per la disciplina, così come elaborata, o per i meccanismi di controllo previsti.

La non partecipazione potrebbe inoltre avere delle ripercussioni negative sulla libera circolazione delle persone, in generale, e sul movimento delle persone da e verso l'Italia, in particolare.

Allo stato attuale del diritto comunitario, possono circolare liberamente solo i cittadini degli Stati membri. La soppressione dei controlli alle frontiere, corollario della libertà di circolazione, presuppone l'armonizzazione dei controlli alle frontiere esterne, e quindi norme uniformi o almeno armonizzate sull'immigrazione e sulla politica dei visti.

Se una politica in questo senso sarà elaborata, potranno quindi essere completamente aboliti i controlli alle frontiere interne, per l'ingresso sia di un cittadino comunitario, sia di un cittadino di un paese terzo. Chiunque, quindi, a prescindere dalla cittadinanza, potrà

beneficiare della libertà di circolazione, purché legalmente presente nel territorio di uno Stato membro: si realizzerebbe quindi l'auspicio che la Commissione aveva espresso sin dal Libro Bianco sul completamento del mercato interno del 1985. Se l'Italia non partecipa ad una siffatta politica comunitaria, viene meno il presupposto della soppressione dei controlli alle frontiere per le persone provenienti dal suo territorio: questi dovranno pertanto essere ripristinati, a detrimento immediato dei cittadini italiani.

La situazione delineata potrà, in casi estremi, disincentivare i cittadini comunitari dallo stabilirsi in Italia, e creare ostacoli agli italiani all'estero, con evidente danno alla nostra economia e pregiudizio ai rapporti economici.

Sotto il profilo specifico della non partecipazione alla politica in materia di asilo e rifugiati, l'Italia rischia di perdere l'opportunità di elaborare una definizione armonizzata di rifugiato adeguata ai tempi, tale da comprendere anche la situazione di quelle persone che, pur rientrando nella nozione corrente di rifugiato, non sono previste dalla Convenzione di Ginevra.

Corre inoltre il rischio di veder aumentare il numero delle persone che chiedono formalmente asilo, avendo in realtà di mira una forma di immigrazione. Infatti, se sarà definito e determinato a livello comunitario lo Stato competente ad esaminare la domanda di asilo (come dispone la Convenzione di Dublino), la domanda, se respinta, non potrà più essere presentata in un altro Stato membro della Comunità. Nulla osterà, invece, alla presentazione della domanda in Italia. È vero che il numero delle richieste di asilo nel nostro paese non equivale a quello presentato in altri, e che è comunque difficile ottenere asilo, tuttavia alcuni costi per il nostro paese si possono prevedere, sia sotto il profilo dell'ingresso di un maggior numero di rifugiati, sia soprattutto sotto il profilo dei costi necessari per l'esame delle domande e per gli oneri che il paese dovrà sopportare al fine di mantenere un numero considerevole di richiedenti per il tempo necessario all'istruttoria della domanda.

La non partecipazione italiana alle politiche relative alla condizione e al trattamento del lavoratore straniero potrebbe comportare ipotesi di dumping sociale.

Il problema si pone non tanto per il trattamento dello straniero legalmente immigrato quanto per il lavoratore clandestino. Gli imprenditori italiani e i prodotti italiani potrebbero essere oggetto di provvedimenti negativi o comunque boicottati, qualora vi fosse il sospetto di ricorso a lavoratori clandestini: sarebbe questa la conseguenza di una clausola sociale che, auspicata in sede di Omc, potrebbe

essere adottata per combattere l'immigrazione clandestina all'interno dei paesi dell'Unione.

Il diritto di prestazione di servizi previsto dal Trattato a favore di cittadini comunitari, prima ricordato, potrebbe celare forme di immigrazione clandestina. Se un'impresa di uno Stato membro invia lavoratori extracomunitari in altro Stato membro per svolgervi attività connesse a prestazioni di servizi, vi è il rischio che detti lavoratori non facciano più ritorno nei rispettivi paesi. Si configurerebbe, così, una forma di immigrazione clandestina «favorita» dalle norme comunitarie, certamente da evitare, ma il risultato in tal senso sarebbe scarso se non si realizza una più stretta collaborazione tra gli Stati membri.

La politica di immigrazione presenta stretti collegamenti con la politica estera. Un esempio di collegamento tra Gai e Pesc è sottolineato nelle recenti «Conclusioni della Presidenza», adottate in occasione del Consiglio europeo di Dublino, del 13-14 dicembre 1996⁶⁵: tra le iniziative utili per la lotta alla droga (materia Gai), si prevedono azioni e dialogo con paesi terzi, esportatori e produttori (materia Pesc), utilizzando anche il programma Tacis (materia comunitaria). La partecipazione dell'Italia all'una, ma non all'altra, può creare situazioni distorte.

Un'efficace combinazione degli strumenti della politica estera e della politica di immigrazione potrebbe contribuire a ridimensionare il problema, così come una politica di investimenti nei paesi di forte immigrazione potrebbe contribuire a migliorare le condizioni economiche locali e disincentivare l'emigrazione. Se la politica comune di immigrazione è orientata verso la chiusura delle frontiere, e se non è affiancata da adeguate politiche per il miglioramento delle condizioni nei paesi di emigrazione, così da ridurre il fenomeno, la non partecipazione italiana potrebbe comportare un aumento dell'immigrazione in Italia. Insomma, gli immigrati che non riescono a fare ingresso negli altri paesi dell'Unione potrebbero tentare il (più facile) ingresso in Italia.

La partecipazione ad una politica comune può avere riflessi sulla libertà degli Stati nel concludere accordi bilaterali con Stati terzi.

L'esigenza di non compromettere gli obiettivi della politica comune può infatti giustificare una limitazione del potere contrattuale degli Stati membri.

Tanto più la politica comune sarà estesa ed articolata, tanto minore sarà la residua capacità negoziale degli Stati membri.

La questione non sembra che abbia costituito oggetto di approfondito esame e discussione, finora, ma non v'è dubbio che la mancata partecipazione non potrebbe trovare giustificazione nella necessità di

(65) Cfr. il doc. della Commissione SI (96) 1000 del 14.12.1996.

mantenere relazioni speciali con paesi con i quali esistono, anche storicamente, vincoli particolari, che il diritto comunitario non potrebbe ridurre o inficiare.

7. La partecipazione dell'Italia ad altre organizzazioni internazionali e la compatibilità con le norme comunitarie

Prima ancora che l'UE venisse creata e iniziasse ad occuparsi di immigrazione e asilo, già altre organizzazioni internazionali avevano iniziato a elaborare un corpus convenzionale di principi relativi a queste materie, che continua a tutt'oggi ad essere alimentato da nuove norme. Organizzazioni e conferenze internazionali, anche non specificamente deputate a svolgere una funzione normativa, hanno comunque costituito un foro di discussione sulle questioni attinenti alle problematiche in esame.

Il fenomeno dell'immigrazione e del trattamento dello straniero si prestano particolarmente ad una disciplina multilaterale; si può anzi affermare che soltanto una normativa internazionale uniforme potrebbe garantire una effettiva non discriminazione, e solo la cooperazione tra gli Stati consentire di assicurare una efficace lotta all'immigrazione clandestina. I risultati effettivamente conseguiti non appaiono, però, sempre all'altezza delle aspirazioni⁶⁶.

Le organizzazioni internazionali alle quali ci si riferisce sono assai varie, sia per competenze, sia per composizione e ambito geografico di attività; gli atti in tali sedi adottati hanno, inoltre, diverso valore giuridico e contenuto. Si ricordano, innanzitutto, i risultati conseguiti nell'ambito delle organizzazioni che hanno elaborato accordi vincolanti, e le convenzioni cui l'Italia ha aderito.

Nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro-Oil sono state elaborate la Convenzione n. 97, dell'1.7.1949, concernente i lavoratori migranti⁶⁷, e la Convenzione n. 143, del 24.6.1975, sulle migrazioni in condizioni abusive e sull'incremento dell'uguaglianza di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti⁶⁸.

(66) Per un esame delle convenzioni internazionali sul trattamento del lavoratore straniero, cfr. A. Adinolfi, *I lavoratori extracomunitari. Norme interne e internazionali*, Bologna, 1992, p. 265 ss., e per alcuni rilievi di carattere generale G. Kojanec, «Emigrazione ed immigrazione», voce in Dig. disc. pub., V, Torino, 1990, p. 506 ss.

(67) Ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 2.8.1952, n. 1305, in *GU* n. 242 s.o. del 17.10.1952.

(68) Ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 10.4.1981, n. 158, in *GU* n. 116 del 29.4.1981. La l. n. 943/86 rappresenta un atto dovuto, la predetta legge avendo delegato il Governo ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della stessa, dei

Il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione europea di stabilimento (Parigi, 13.12.1955)⁶⁹, la Carta sociale europea (Torino, 18.10.1961)⁷⁰, la Convenzione europea sullo *status* giuridico dei lavoratori migranti (Strasburgo, 24.11.1977)⁷¹.

L'Ocse merita di essere ricordata non solo per il generico obbligo degli Stati partecipanti di accordarsi, allo scopo di facilitare la libera circolazione e lo stabilimento dei lavoratori⁷², quanto per le iniziative dalla stessa promosse e organizzate, quali la Conferenza internazionale per le migrazioni dai paesi in via di sviluppo, svoltasi a Roma dal 13 al 16 marzo 1991⁷³.

Quale foro di discussione delle questioni relative al problema delle migrazioni rileva anche la Csce, di recente diventata Osce⁷⁴.

Infine, nell'ambito delle azioni promosse dalle Nazioni Unite deve essere ricordata la Convenzione delle NU sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei loro familiari, del 18 dicembre 1990, non ancora ratificata dall'Italia⁷⁵.

decreti aventi valore di legge ordinaria al fine di stabilire, in conformità ai principi della Convenzione, le norme necessarie ad assicurare l'adempimento agli obblighi da questa previsti: si consenta, in argomento, rinviare al ns. Lo straniero nel diritto italiano, Milano, 1988, p. 28 ss.

(69) Ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 23.2.1961, n. 277, in *GU* n. 102 del 26.4.1961.

(70) Ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 3.7.1965, n. 969, in *GU* n. 193 del 3.8.1965.

(71) Ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 2.1.1995, n. 13, in *GU* n. 14 s.o. del 18.1.1995.

(72) Art. 8 della Convenzione di Parigi del 14.12.1960, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 28.3.1962, n. 232, in *GU* n. 126 del 18.4.1962.

(73) Per alcuni rilievi sull'attività dell'Ocse cfr. F. Salerno, «La "libera" circolazione della manodopera nel quadro dell'Ocse», in G. Gaja (a cura di), *I lavoratori stranieri in Italia*, Bologna, 1984, p. 179 ss.

(74) Per alcuni documenti rilevanti in tale contesto cfr. più recentemente le «Decisioni di Helsinki» adottate il 10.7.1992 in occasione della Riunione sui Seguiti di Helsinki (Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, conclusasi il 1.8.1975), in particolare il cap. VI sulla dimensione umana (punti 22 ss.); le «Decisioni di Budapest», adottate il 6.12.1994, in particolare il cap. VII sulla dimensione umana (punti 10, 25 ss.). Cfr. i documenti raccolti in G. Barberini (a cura di), *Dalla Csce all'Osce*, Napoli, 1995, pp. 519 ss., 648 ss. Sull'Atto Finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, comunemente nota come «Dichiarazione di Helsinki» del 1.8.1975 e sul «terzo cesto», dedicato alla cooperazione nel settore umanitario ed in altri settori cfr. per alcuni rilievi G. Sacerdoti, «Saggio introduttivo», in G. Sacerdoti (a cura di), *Diritto e istituzioni della nuova Europa*, Milano, 1995, p. 10 ss.

(75) Ris. 45/158 dell'Assemblea generale, in *Riv. dir. int.*, 1991, p. 435 ss. Su tale convenzione, cfr. G. Cellamare, «La convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia», in *Riv. int. dir. dell'uomo*, 1992, p. 862 ss.

L'immigrazione è, invece, espressamente esclusa dall'accordo Gats, relativo alla liberalizzazione della prestazione di servizi. Si ricorda, tuttavia, che ogni Stato dovrà indicare quali sono le modalità di prestazione liberalizzate, e quali impegni specifici assumerà in relazione a ciascuna modalità di prestazione⁷⁶. In sede di Omc è, tuttavia, allo studio l'elaborazione della cosiddetta clausola sociale per imporre il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori: i prodotti provenienti dai paesi in cui tali diritti non sono riconosciuti potranno essere oggetto di misure restrittive ovvero ritorsioni. Allo stato, tuttavia, i paesi partecipanti non sono ancora riusciti ad accordarsi sull'opportunità e sull'efficacia di una simile clausola⁷⁷.

Le iniziative, azioni e realizzazioni ricordate possono considerarsi compatibili con il Trattato sull'UE.

L'oggetto degli accordi raggiunti nelle menzionate organizzazioni, e delle discussioni condotte in tale sede, riguarda materie che di regola fuoriescono dall'ambito di competenza del diritto comunitario. La disciplina della libera circolazione intracomunitaria trova applicazione solo laddove il beneficiario possieda la cittadinanza di uno Stato membro (con le rilevanti eccezioni di cui si è detto in precedenza), mentre le normative internazionali hanno un diverso, e spesso più ampio, ambito di applicazione soggettivo. Anche nell'ipotesi in cui potesse identificarsi una certa area di coincidenza tra disciplina comunitaria e altra disciplina internazionale, l'art. 234 Trattato CE consente di comporre l'apparente conflitto. Tale norma fa salve tutte le convenzioni concluse dagli Stati membri o da alcuni soltanto di essi con Stati terzi, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato⁷⁸. Da essa discende che il diritto comunitario avrà la prevalenza nei rapporti tra gli Stati membri, mentre le norme convenzionali continueranno ad applicarsi nei confronti dei paesi terzi ad esse vincolati⁷⁹.

(76) Si ricorda che la Corte di Giustizia, interrogata sulla competenza della Comunità a concludere gli accordi raggiunti al termine dell'Uruguay Round, ha stabilito che l'accordo Gats fuoriesce dalla competenza comunitaria esclusiva, e deve pertanto essere concluso nella forma di accordo misto: cfr. parere del 15.11.1994, n. 1/94, in *Raccolta*, 1994 p. I-5267 ss. L'Italia ha provveduto a ratificare e dare esecuzione a tali accordi con legge 29.12.1994, n. 747, in *GU* n. 7 s.o. del 10.1.1995.

(77) Si vedano, sulla discussione circa la previsione di tale clausola nell'ambito dei lavori della Conferenza ministeriale dell'Omc, Singapore, 9-13.12.1996, gli articoli in *Il Sole*-24 ore, 6 e 12.12.1996, rispettivi. p. 7 e p. 5.

(78) Per quanto riguarda gli Stati aderenti, deve ricordarsi che, secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia, la data rilevante è quella dell'adesione. Sugli effetti dell'art. 234 cfr., fra le altre, sentenza 3.2.1994, in causa C-1393, «Onem /Minne», in *Raccolta*, 1994, p. I-371.

(79) In questo senso, cfr. sentenza 11.3.1986, in causa 121/85, «Conegate», in *Raccolta*, 1986 p. 1007.

La competenza in materia di immigrazione e asilo quale emerge dal titolo VI del Tue, così come è stata concretamente esercitata, non sembra tale da sostituirsi e rendere inutili le altre iniziative e realizzazioni a livello internazionale. Alcune norme del Trattato di Maastricht portano infatti ad affermare la perdurante attualità di altre forme di cooperazione internazionale; dall'art. K.5 si desume, inoltre, che gli Stati membri continueranno a partecipare ad organizzazioni e conferenze internazionali che si occupano di questioni rilevanti per la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, dove dovranno esprimere le posizioni comuni elaborate in forza del titolo VI.

La possibilità per gli Stati membri di intraprendere forme di cooperazione più stretta, purché non in contrasto con quanto raggiunto in sede UE (art. K.7), non esclude che siano coinvolti anche Stati terzi. Il rispetto delle convenzioni internazionali è, infine, esplicitamente previsto, come già messo in luce, per quanto riguarda sia la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati. Ma il fatto che gli stessi atti adottati in forza del titolo VI dettino uno standard minimo, che trova applicazione solo quando manca una normativa elaborata in sede internazionale⁸⁰, costituisce una riprova del rilievo che alle altre convenzioni internazionali è riservato.

Poiché, dunque, il diritto comunitario e dell'Unione non sembrano porre ostacoli alla partecipazione degli Stati ad organizzazioni e conferenze internazionali, il problema si traduce nella necessità di coordinare correttamente le rispettive sfere di competenza, per evitare duplicazioni e incompatibilità fra discipline.

8. Adeguarsi alla prospettiva europea

Alla luce dei rilievi svolti, non v'è dubbio che la non partecipazione sia troppo «costosa» per il nostro paese. La partecipazione richiede un impegno gravoso e oneroso che difficilmente potrebbe essere rispettato, almeno allo stato attuale.

Una visione pragmatica della situazione in atto renderebbe dunque plausibile la soluzione della flessibilità e della partecipazione, a condizione che gli impegni assunti nel tempo siano mantenuti e che la velocità di realizzazione sia quella della realtà delle cose, condizionata dalla disponibilità di mezzi e strumenti, economici ed organizzativi,

(80) In questo senso si veda, ad esempio, la Raccomandazione del Consiglio del 27.9.1996, relativa alla lotta contro il lavoro illegale di cittadini di Stati terzi, in *Guce*, C 304 del 14.10.1996, p. 1 ss.

non già quella meramente auspicabile, subordinata ad eventi futuri ed incerti che, anche in materia di immigrazione (si ricordano l. n. 943/89 e l. n. 39/90, cosiddetta legge Martelli) ha rivelato i suoi limiti nel rimanere in gran parte inattuata.

Anche il disegno di legge recante «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» in Italia (approvato dal Consiglio dei ministri il 14. 2.1997), malgrado la pretesa innovativa di essere la tanto auspicata legge organica sull'immigrazione finisce per rivelare i suoi limiti escludendo, per esempio, la materia dell'asilo e conferma che l'apertura solo teorica verso i temi qui esaminati è non solo negativa, ma pregiudizievole per l'immagine e ruolo del nostro paese nella Comunità internazionale. «Schengen e Maastricht», per usare una banale endiadi che indica gli impegni internazionali del nostro paese, non si accontentano di adesioni teoriche (o comportamenti «provinciali»): malgrado il conclamato impegno a partecipare, resterà escluso dal futuro processo di integrazione quel paese che non abbia ancora compreso fino in fondo quale sia lo spirito effettivo che anima la CE, l'UE, le organizzazioni internazionali ricordate.

Parte quarta - L'euro e le imprese

6. L'unione monetaria europea: aspetti macroeconomici

di Stefano Fantacone

Con la firma del Trattato di Maastricht, si è deciso di dar vita all'Uem, il cui passaggio principale è costituito dalla sostituzione delle valute nazionali con una moneta unica e dalla contestuale creazione di una Banca Centrale Europea-Bce. Il nuovo sistema dei pagamenti dovrebbe essere completato entro il 2002 e riguardare tutti quei paesi che, ad una data prestabilita, rispetteranno i parametri di convergenza fissati dal Trattato. L'obiettivo che qui ci proponiamo è di valutare i costi in cui incorrerebbe l'Italia nel caso di mancata partecipazione alla costituenda Uem. Oggetto dell'analisi è dunque il confronto fra i due modelli a cui il dibattito corrente sembra far riferimento, risultanti il primo dalla decisione di far parte dell'Unione, il secondo dalla non adozione della moneta unica.

Molto sinteticamente, si può affermare che quanti avvalorano l'ipotesi di non partecipazione siano portati a sottolineare l'elevato prezzo che l'Uem richiede in termini di restrizione fiscale e di rinuncia all'autonomia monetaria. Si obietta dall'altra parte che solo l'adozione della moneta unica consentirebbe di stabilizzare l'inflazione e gli andamenti del cambio e, in ultima analisi, di promuovere una riduzione permanente dei tassi di interesse. Invero, se l'attenzione fosse concentrata unicamente sulle prospettive dei tassi di interesse, argomentare dei costi di una definitiva rinuncia alla moneta unica sarebbe compito agevole. Negli ultimi mesi il cammino verso la convergenza ha sperimentato una brusca accelerazione, che trova espressione proprio nell'abbattimento dei differenziali di rendimento con l'estero. Sarebbe pertanto semplice identificare i costi della non partecipazione con la punizione che i mercati ci infliggerebbero sotto forma di tassi più elevati. Dato il peso che questa componente di spesa riveste nella determinazione del disavanzo di bilancio, si tratterebbe di un costo elevato. Tuttavia, il beneficio di una discesa dei tassi potrebbe effettivamente dimostrarsi insufficiente per coprire il costo della restrizione fiscale e della perdita di autonomia monetaria che sono richiesti per

entrare nell'Uem. Gli effetti sulle potenzialità di crescita di lungo periodo sarebbero in tal caso indeterminati ed il saldo costi-benefici rimarrebbe influenzato da vicende esterne all'Unione.

L'incertezza di giudizio si riduce però in misura consistente se il progetto dell'Uem viene ricondotto, come sembra corretto fare, all'interno dei mutamenti in corso nell'ambiente macroeconomico internazionale; ossia delle evoluzioni che interessano oggi l'intera economia mondiale e non solo i pochi paesi impegnati nel progetto di moneta unica. In tal modo, è possibile evidenziare come per l'Italia l'adesione alla moneta unica costituisca l'ultima tappa di un lungo processo di convergenza che, avviato molti anni prima della firma del Trattato, ha per oggetto il ristabilimento degli equilibri macroeconomici e dunque, in ultima analisi, la possibilità di riavviare durature condizioni di crescita. Analoghe considerazioni sembrano applicabili all'Europa, che si trova nella evidente necessità di ridefinire un modello in cui ampi disavanzi di bilancio si coniugano con il progressivo rallentamento del tasso di sviluppo e con la persistenza di elevata disoccupazione.

Sulla base di questi presupposti, questo capitolo è impostato secondo il seguente schema logico: nel primo paragrafo, si richiamano le ragioni per cui l'ambiente macroeconomico internazionale andrà sempre più caratterizzandosi per la ridefinizione del modello di politica economica prevalso a partire dagli anni ottanta. Nel secondo paragrafo si mostra come il progetto dell'Uem si inserisca in questo ambiente in trasformazione e si reinterpreta l'economia politica dell'intero progetto alla luce delle esigenze di crescita che si pongono all'area europea. Nel terzo paragrafo, si fa il punto sul processo di convergenza italiano, che viene valutato in riferimento ai progressi osservati nei fondamentali economici dopo il 1992. Il quarto paragrafo affronta la questione dell'effettiva percorribilità di un modello di non partecipazione. Il quinto paragrafo analizza le ragioni per cui l'esclusione dall'Uem abbasserebbe il livello di partecipazione dell'Italia ai processi decisionali europei. Le principali conclusioni sono riassunte nel sesto e ultimo paragrafo.

1. Il passato: l'incoerenza della politica economica nel corso degli anni ottanta

Secondo il Rapporto della Commissione Europea¹, la costituzione dell'Uem consentirebbe di ridurre i costi di transazione, rafforzando

(1) Commissione Europea, «Mercato unico, moneta unica. Una valutazione dei

per questa via il mercato unico e consentendo a produttori e consumatori di sfruttare i benefici derivanti da maggiori economie di scala e da un più intenso processo di specializzazione. Se questo è l'argomento generale portato a favore del passaggio alla moneta unica, le evoluzioni che si osservano nell'ambiente macroeconomico internazionale danno al progetto una valenza ben più ampia². In tutti i maggiori paesi industrializzati, emerge infatti l'orientamento a superare il modello di politica economica degli anni ottanta, fondato sulla lotta contro l'inflazione e sull'utilizzo restrittivo della politica monetaria, per adottare un programma in cui l'obiettivo centrale del consolidamento fiscale possa accompagnarsi alla discesa dei tassi di interesse reali. Le ragioni di un simile passaggio non sono da ricercarsi nella decisione di creare la moneta unica europea, progetto che riguarda un numero ristretto di paesi, ma negli elevati costi che l'incoerenza del modello di politica economica del passato impone oggi all'insieme delle economie industrializzate.

Con diretto riferimento ai paesi europei, qualche semplice evidenza consente di chiarire l'insieme di vincoli ed opportunità in cui si trovano ad operare le politiche economiche. Nei grafici 1-3 sono riportati gli andamenti tendenziali dell'inflazione e del fabbisogno registrati dopo il 1960 in Germania, Francia ed Italia³. Nonostante alcune differenze nei tempi e nell'intensità, gli andamenti delle due variabili sono simili nei diversi paesi. Per quanto riguarda l'inflazione, i fatti che emergono sono noti⁴. Dopo i primi anni sessanta, tutti i paesi europei sperimentano una tendenziale accelerazione dell'inflazione, che trae origine dal concatenarsi di *shock* di natura monetaria e reale. L'iniziale reazione delle autorità non è uniforme e risulta assai più pronta in Germania, dove la crescita dell'inflazione viene piegata con

benefici e dei costi potenziali della creazione di un'Unione Economica e Monetaria», *Economia Europea*, n. 44, ottobre, 1990.

(2) Ed è bene che sia così, dal momento che i benefici indotti dalla scomparsa dei costi di transazione rimangono di difficile valutazione e potrebbero anzi rivelarsi, secondo alcuni autori, quantitativamente irrilevanti. Vedi al riguardo le considerazioni e le indicazioni bibliografiche riportate in B. Jossa, «La moneta unica: argomenti pro e contro», *Politica Economica*, n. 2, agosto, 1995, pp. 223-225. Per una trattazione più completa, P. De Grauwe, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

(3) I valori di trend sono stati ottenuti depurando le serie originali dalle componenti cicliche per mezzo del filtro di Hodrick-Prescott. Per il 1996 sono stati utilizzati i dati di preconsuntivo riportati in Fmi, *World Economic Outlook*, ottobre, 1996. Il fabbisogno è definito come indebitamento dello Stato, per cui valori positivi individuano situazioni di disavanzo.

(4) Per una descrizione più completa, cfr. il capitolo «The Rise and Fall of Inflation», in Fmi, cit.

largo anticipo. Dal 1980, tutti i paesi riconducono però l'inflazione su un sentiero discendente, che a fine periodo favorisce il ripristino di valori simili, o addirittura inferiori, a quelli degli anni sessanta, comunemente ritenuti compatibili con la stabilità dei prezzi. I consistenti progressi compiuti negli ultimi tempi da paesi tradizionalmente poco virtuosi - come Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito - sembrano confermare che in Europa il fenomeno dell'inflazione è tornato sotto controllo. Il principale obiettivo del modello di politica economica degli anni ottanta è stato al fine conseguito.

I successi ottenuti sul fronte della lotta all'inflazione sono però accompagnati dall'evoluzione non favorevole dei saldi di finanza pubblica. L'evidenza riportata nei grafici mostra a tal riguardo come gli andamenti di lungo periodo si traducano in valori di fabbisogno storicamente elevati ed in continua crescita: dalla fine degli anni ottanta in Germania, dall'inizio degli anni settanta in Francia, già dall'inizio degli anni sessanta in Italia. In alcuni casi, queste tendenze presentano segni di inversione (Italia), ma il deterioramento rispetto ai decenni precedenti è senz'altro considerevole.

Il modello di politica economica seguito nel passato presenta dunque un'incoerenza di fondo, perché se da una parte è stato ripristinato il controllo dell'inflazione, dall'altra parte è stato perso il controllo sulle dinamiche di finanza pubblica. Tale incoerenza è portatrice di costi elevati, che pregiudicano le condizioni di crescita di lungo periodo. Come è stato rilevato in alcune analisi ⁵:

- l'aumento dei fabbisogni è in genere determinato da un aumento delle spese per interessi e trasferimenti, a cui corrisponde una riduzione in quota di Pil degli investimenti pubblici. Ne derivano l'emergere di un conflitto intergenerazionale e il rallentamento del processo di ammodernamento delle infrastrutture, da cui dipendono in ultima analisi le potenzialità di crescita di un paese o di un area ⁶;

- fabbisogni tendenzialmente crescenti non possono essere utilizzati a fini di regolazione del ciclo economico e perdono pertanto di qualsiasi funzione anche in un ambito di ciclo politico;

- sembra esservi una relazione diretta fra l'aumento dei disavanzi e dei tassi di interesse reali⁷, talché il conseguimento della stabilità dei

(5) Fmi, «Fiscal Challenges Facing Industrial Countries», *World Economic Outlook*, maggio 1996.

(6) Note argomentazioni su quest'ultimo aspetto sono contenute nel Rapporto Delors.

(7) R. Ford, D. Laxton, «World Public Debt and Real Interest Rates», Fmi, *Working Paper*, n. 30, marzo 1995.

prezzi non riesce a diffondere condizioni monetarie espansive, come sarebbe invece auspicabile.

Quest'ultimo aspetto trova rappresentazione nel grafico 4, che illustra il *trend* dei tassi reali a lungo termine. Come si osserva, questi sono assai elevati in prospettiva storica, non solo nelle economie con maggiore propensione inflazionistica, ma nella stessa Germania. Si nota altresì la situazione di svantaggio in cui è venuta a trovarsi l'Italia, che dall'inizio del decennio paga i più alti tassi reali.

L'insoddisfazione per i risultati ottenuti spiega il ruolo di primo piano che le autorità sono venute assegnando agli obiettivi di consolidamento fiscale. Porre fine agli elementi di incoerenza del passato porterebbe ad un'innovazione fondamentale nel panorama macroeconomico europeo e restituirebbe alla politica monetaria lo spazio di manovra necessario per promuovere un abbassamento permanente dei tassi di interesse ⁸. Si deve sottolineare che il nuovo orientamento di politica economica non costituisce esclusiva dei paesi europei impegnati nel progetto di unificazione monetaria. Esso è anzi già adottato da altre nazioni, prima fra tutte gli Stati Uniti, e sembra rappresentare una scelta ottimale per gli stessi paesi in via di sviluppo. Per quanto riguarda questi ultimi, molti contributi recenti hanno evidenziato come la disciplina imposta dai liberi movimenti di capitale renda ottimali programmi di politica economica fondati su una politica fiscale restrittiva, su una politica monetaria neutrale e sul contestuale abbandono dell'obiettivo di cambio ⁹.

La discussione svolta in questo paragrafo porta quindi ad una prima conclusione: non è corretto ritenere che l'adesione al Trattato di Maastricht sia l'unica, o anche la principale ragione della restrizione fiscale in atto in Europa. Quella del consolidamento delle finanze pubbliche è una scelta adottata ovunque e la sua ragion d'essere va ricercata nell'elevato costo politico ed economico che il protratto indebitamento del passato induce sugli andamenti presenti e futuri. La liberalizzazione dei movimenti di capitale ha accentuato tali costi, avendo privato i singoli paesi della possibilità di fissare tassi di

(8) Considerazioni in tal senso sono contenute in Ocse, «Monetary Policy and Oecd-Wide Fiscal Consolidation Over the Medium Term», *Economic Outlook*, giugno, 1996. Vedi anche Cer, «Il nuovo ambiente macroeconomico», *Rapporto* 6/1996.

(9) Su tali argomenti si è soffermata con particolare attenzione la letteratura relativa alle esperienze dei paesi dell'America Latina. Per una trattazione più generale su come la liberalizzazione dei movimenti di capitale abbia modificato le opzioni di politica economica, cfr. M. Obstfeld, K. Rogoff, «The Mirage of Fixed Exchange Rates», *The Journal of Economic Perspectives*, n. 4, autunno, 1995. Sulle conclusioni raggiunte da questi autori si torna diffusamente nel quarto paragrafo.

interesse al di sotto del riferimento internazionale. In queste condizioni, è ormai impossibile pensare di adottare politiche di disavanzo finanziate con tassi reali negativi, come si verificò ad esempio durante gli anni settanta in Italia (grafico 4). La disciplina imposta da liberi movimenti di capitale richiede al contrario che, tanto maggiore è la dimensione del disavanzo di bilancio, tanto più elevato sia il premio di rendimento richiesto sui titoli di debito pubblico. Un fatto alla base dell'aumento della spesa per interessi e che necessita, affinché la dinamica del debito non assuma andamenti esplosivi, del bilanciamento rappresentato da crescenti avanzi del saldo primario. Quest'ultimo definisce il saldo dell'operatore pubblico al netto della spesa per interessi ed esprime, pertanto, la percentuale di risorse che è sottratta ogni anno al sistema economico per coprire gli esborsi indotti dalla perversa combinazione di elevato debito pubblico ed alto livello dei rendimenti. Quanto tale situazione pesi sull'Italia, è immediatamente deducibile dai dati della tabella 1, che mostrano le elevate dimensioni raggiunte dall'avanzo primario negli ultimi anni, che pure sono stati caratterizzati da sfavorevoli andamenti della congiuntura. Ciò significa che la politica fiscale ha agito in senso pro-ciclico, approfondendo la portata della recessione-stagnazione in cui è incorsa la nostra economia.

2. Il futuro: l'economia politica di Maastricht ed il modello di crescita europeo

L'incoerenza della politica economica nel corso degli anni ottanta ha avuto conseguenze particolarmente costose per il modello di crescita europeo. Due recenti contributi ci ricordano questo fatto.

Nel primo di essi¹⁰, si rileva come la strategia anti-inflazionistica degli anni ottanta abbia prodotto effetti opposti negli Stati Uniti ed in Europa, essendosi accompagnata nell'un caso alla discesa della disoccupazione ed al deterioramento del saldo estero, nell'altro all'aumento permanente del numero dei senza lavoro e al sostanziale equilibrio delle partite correnti. Si avanza in questo lavoro l'ipotesi per cui l'Europa soffrirebbe di un vuoto di domanda, particolarmente sorprendente se si considerano gli effetti espansivi attesi dalla gestione in disavanzo delle finanze pubbliche.

Il secondo contributo¹¹ chiarisce come ciò sia potuto accadere, ricorrendo all'identità fondamentale della contabilità nazionale, se-

(10) «La convergenza macroeconomica», in Cer, *Rapporto* 5/95.

(11) C. Allsop-D. Vines, «Fiscal Policy and the Emu», *National Institute Economic*

condo cui eventuali disavanzi di bilancio devono essere finanziati o attraverso un deficit di parte corrente, o per mezzo di un *surplus* nel settore privato dell'offerta di risparmio rispetto alla domanda di investimenti - o naturalmente da una combinazione dei due¹². Il grafico 5 mostra gli andamenti dei tre saldi di contabilità nazionale in Europa. Come si osserva, la persistenza di elevati disavanzi pubblici è sempre bilanciata dal valore positivo del saldo risparmi-investimenti, ossia dal debole andamento della domanda privata. Le politiche di disavanzo non hanno quindi prodotto effetti espansivi perché l'attività di investimento è rimasta al di sotto delle risorse offerte dal sistema: il risultato ultimo è costituito dal rallentamento del processo di accumulazione, che sembra oggi tradursi in una caduta della capacità produttiva nel settore manifatturiero¹³.

Il grafico 6 ripete le elaborazioni sui saldi di contabilità nazionale per gli Stati Uniti. In questo paese, il saldo risparmi-investimenti si allontana dall'equilibrio solo in occasione delle recessioni dei primi anni ottanta e novanta, mentre l'allargamento del deficit di bilancio nel corso del decennio passato è finanziato interamente dal saldo di parte corrente. Le politiche di bilancio non hanno dunque modificato le condizioni di domanda del settore privato, ma hanno semmai aumentato l'attrazione di risorse dall'estero. È appena il caso di notare che l'attuale ciclo statunitense è guidato proprio dal vigore degli investimenti.

La situazione è divenuta particolarmente preoccupante in Italia (grafico 7). Il nostro paese ha condiviso gli andamenti europei per tutti gli anni ottanta, ma accumulando forti elementi di insostenibilità. Col passare del tempo, il saldo risparmi-investimenti si è rivelato non sufficiente a finanziare un indebitamento il cui livello ha superato di molto la media europea. Tra la seconda parte degli anni ottanta ed i primi anni novanta, quando la lotta all'inflazione è stata condotta seguendo una politica di cambio fisso all'interno dello Sme, l'eccesso di indebitamento pubblico si è così tradotto nel progressivo deteriorarsi del saldo di parte corrente. È da questi squilibri che origina la svalutazione del 1992. Oggi, la disciplina imposta dai capitali internazionali richiede all'economia italiana di operare in condizioni di forte avanzo della bilancia corrente e di conservare, al contempo, il *surplus* del settore privato. Per queste

Review, n. 4, ottobre 1996.

(12) L'identità è la seguente: $(G-T) = (S-I) - (X-M)$ dove a sinistra dell'uguale si trova il saldo del settore pubblico, a destra i saldi del settore privato e delle transazioni con l'estero.

(13) Association of European Conjuncture Institutes (Aiece), *Short Term Prospects for the European Economies*, Bruxelles, ottobre, 1996.

ragioni, l'Italia è divenuto il paese europeo contraddistinto dal più basso tasso di crescita della domanda interna.

In questa situazione si innesca e va valutato il progetto di unificazione monetaria. Dai risultati esposti, è chiaro che per l'Europa è importante realizzare i benefici che, in termini di minori tassi reali, dovrebbero essere associati alla conseguita stabilità dei prezzi. Perché la riduzione dei tassi si realizzi, è però necessario che i singoli paesi assumano l'impegno a riassorbire gli ampi disavanzi di bilancio che li caratterizzano e, ancor più, che tale impegno abbia caratteri di irreversibilità e sia pienamente creduto. In queste condizioni, i paesi europei possono trarre vantaggio dal coordinarsi *ex-ante* su un obiettivo fiscale di medio-lungo periodo, in modo da accrescere la propensione delle banche centrali ad una politica di bassi tassi di interesse¹⁴. Ed è importante sottolineare che, in un'ottica di lungo periodo, i vantaggi risiedono proprio nella creazione di un ambiente comune di ridotti disavanzi e bassi tassi di interesse. Si supponga infatti che il consolidamento fiscale sia perseguito in un solo paese e che la banca centrale accompagni quest'obiettivo con una riduzione dei tassi. Se il tasso di riferimento sui mercati internazionali rimane fisso, una discesa dei rendimenti interni può favorire il deprezzamento del cambio e, da qui, fornire alimento alle pressioni inflazionistiche. La discesa del deficit pubblico avrebbe un costo inizialmente più basso, perché la svalutazione stimolerebbe le esportazioni, ma avrebbe costi più elevati nel medio-lungo periodo, a causa della restrizione monetaria necessaria a ridurre le spinte sull'inflazione. La fissazione di un obiettivo fiscale per l'insieme dei paesi europei vale appunto a ridurre le oscillazioni di cambio e dunque la volatilità del ciclo e della politica monetaria¹⁵. Si aggiunga a questo che in regime di moneta unica verrà meno, per definizione, l'eccesso di volatilità che caratterizza i cambi intra-europei a fronte del verificarsi di shock esterni. Ben noti fenomeni di gerarchia monetaria contribuiscono infatti ad amplificare, all'interno dell'area, le

(14) Cfr. Ocse, cit. Si ricordi che l'indisciplina fiscale può avere conseguenze inflazionistiche, sia per gli impulsi di domanda che essa esercita nel breve periodo, sia per la probabilità che nel lungo periodo sia necessario ricorrere ad una monetizzazione del debito e quindi ad una crescita indesiderata della quantità di moneta. A parità di tasso di inflazione corrente, la banca centrale sarà dunque indotta a conservare tassi di interesse più elevati se la finanza pubblica presenta dinamiche insoddisfacenti.

(15) È questa una delle ragioni per cui, nei paesi europei, le prospettive di una discesa permanente dei tassi debbono essere valutate in riferimento all'area nel suo insieme. Per una breve trattazione che faccia esplicito riferimento all'Italia, cfr. A. Penati, F. Corielli, «European Financial Markets Integration and the Risk Premium on Italian Government Debt», in Banca Nazionale del Lavoro, «European Monetary Union: The Problems of the Transition to a Single Currency», *Quarterly Review*, special issue, marzo, 1996.

oscillazioni del cambio marco/dollaro, introducendo forti elementi di incertezza nella definizione dei programmi economici di lungo periodo.

Da quanto detto, emerge per l'Europa un problema di coordinamento per cui ogni singolo paese ha interesse, da una parte a ridurre il proprio deficit di bilancio, dall'altra a far sì che gli altri paesi facciano altrettanto¹⁶. In questa logica, l'architettura di Maastricht assume un significato diverso da quello a cui si fa sovente riferimento. Pur rimanendo vero che i valori numerici assegnati ai parametri del Trattato sono difficilmente giustificabili¹⁷ e che non vi è alcuna ragione teorica per affermare che l'unione monetaria debba essere preceduta da un processo di convergenza¹⁸, è anche vero che la fissazione di comuni obiettivi di inflazione e finanza pubblica costituisce una soluzione al problema di coordinamento sopra esposto¹⁹. Per questa ragione, l'Uem potrebbe rivelarsi portatrice di un beneficio sistemico: la convergenza macroeconomica aumenta la probabilità di un accomodamento monetario permanente che compensi una restrizione fiscale comunque necessaria²⁰. Si tratta di un'evoluzione atta a rivitalizzare il modello di sviluppo europeo e conforme all'esigenza di rilanciare il processo di accumulazione.

3. La posizione dell'Italia: processo di convergenza e benefici della moneta unica

Sono stati evidenziati i benefici di natura sistemica che l'Uem avrebbe per i paesi europei, in conseguenza della virtuosa interazione

(16) C. Allsop, D. Vines, cit.

(17) W. Buiter, G. Corsetti, N. Roubini, «Excessive Deficits: Sense and non Sense in the Treaty of Maastricht», *Economic Policy*, n. 10, aprile 1993.

(18) Cepr, «The Making of Monetary Union», *Annual Report*, 1991.

(19) C. Allsop, D. Vines, cit. Naturalmente, è a questo tipo di esigenza che risponde il Patto di Stabilità sottoscritto nel corso dell'ultimo vertice di Dublino.

(20) Questo ragionamento porta a concludere che anche la Germania ha un forte interesse a procedere sulla strada dell'Uem. È chiaro infatti che anch'essa trarrebbe vantaggio da una generale condivisione degli obiettivi di stabilità dei prezzi e di consolidamento fiscale. Al di là dei benefici legati alle prospettive di riduzione dei tassi di interesse, scomparirebbe infatti il rischio di importare inflazione ed indisciplina fiscale dagli altri paesi, che dovrebbe altrimenti essere scongiurato per mezzo di un'adeguata politica del cambio. Le evoluzioni recenti offrono supporto a queste considerazioni, dal momento che, come si osserva in Cer 6/96 (cit.), la Bundesbank è ormai da tempo impegnata in una politica di accomodamento monetario basata sia sulla discesa dei tassi sia, fatto estremamente significativo, sull'indebolimento del marco nei confronti delle altre valute europee.

fra politiche monetarie e fiscali che essa pare in grado di innescare. Per l'Italia, paese caratterizzato da elevato indebitamento pubblico e da ampi differenziali di tasso di interesse, tali benefici si rivelerebbero particolarmente importanti, facilitando l'uscita dalle condizioni di bassa domanda interna che prevalgono dal 1992. Rimane tuttavia la preoccupazione per gli elevati costi richiesti dal completamento del processo di convergenza. Conviene dunque affrontare in dettaglio questo punto, chiarendo quale sia l'effettiva distanza che separa l'Italia dal rispetto dei parametri di Maastricht.

La tabella 2 riporta i criteri di convergenza fissati dal Trattato, ponendoli a confronto con i corrispondenti valori registrati in Italia nel 1996. Per i parametri per cui esistono rilevazioni mensili, tre grandezze sono considerate: il valore medio annuo ed i valori d'inizio e fine anno. La principale conclusione cui si giunge leggendo i dati, riguarda la fortissima accelerazione impressa al processo di convergenza nel corso del 1996. I parametri del Trattato in materia di inflazione e tassi di interesse non risultano infatti conseguiti se valutati in base alla media ed ai livelli di inizio anno, ma sono centrati se la comparazione viene effettuata sulle grandezze di fine anno. La dinamica di entrambe le variabili appare poi assolutamente favorevole: tra gennaio e dicembre l'inflazione è diminuita di tre punti, più che dimezzandosi, mentre i tassi a lungo termine sono scesi dal 10.2 a poco più del 7.5%, portando il differenziale con la Germania nell'intorno dei 170 punti base. Ulteriori progressi sono stati compiuti nella prima parte del 1997.

Valutazioni positive possono essere espresse anche per il tasso di cambio. Il criterio cui fa riferimento il Trattato è in questo caso di difficile interpretazione²¹, ma certo un apprezzamento della quotazione lira/marco di oltre il 10% è indice di stabilità, non di eccessiva volatilità. Il rientro nello Sme e l'immediato posizionamento delle quotazioni di mercato al di sotto della parità centrale sanciscono la posizione di forza acquisita dalla lira sullo scacchiere valutario internazionale.

A fine anno, è quindi per i soli criteri di finanza pubblica che l'Italia diverge dai dettami del Trattato. Non è uno scostamento da poco, ma c'è da dire che la compagnia in questo campo è ampia, visto che i risultati del 1996 ammetterebbero alla moneta unica solo 3 paesi e non certo fra i più importanti (Danimarca, Irlanda e Lussemburgo). Inoltre, sono assai rilevanti i progressi attesi per il prossimo anno, a seguito

(21) Vedi le possibili letture riportate in *European Commission*, «Report on Convergence in the European Union in 1996», Bruxelles, ottobre 1996, pp. 45-49.

della manovra di bilancio varata con l'ultima legge finanziaria²² e dei nuovi provvedimenti che ne hanno fatto seguito.

Nel complesso, l'evidenza riportata nella tabella 2 suggerisce l'opportunità di valutare la posizione italiana rispetto ai parametri del Trattato in termini dinamici, facendo riferimento non alla distanza puntuale che ancora ci separa dal rispetto dei criteri di convergenza, ma al miglioramento dei fondamentali intervenuto dopo il 1992. Se si adotta questo approccio, i progressi compiuti appaiono di rilievo. Si ragiona dunque sulla evidenza di lungo periodo di seguito riportata.

Il grafico 8 illustra il progressivo avvicinamento dell'Italia alla Germania - che rimane l'effettivo riferimento del processo di convergenza - in termini di inflazione e di saldo di bilancio. Come si osserva, l'inseguimento ai parametri tedeschi dura da oltre un quindicennio²³ ed è possibile rilevare un forte miglioramento delle condizioni relative di finanza pubblica nel corso degli anni novanta²⁴, soprattutto dopo il 1994; un fatto coerente con l'evidenza del grafico 3, in cui si osservava come in Italia, e non negli altri grandi paesi europei, il *trend* del disavanzo fosse stato ricondotto su un sentiero discendente. Peraltro, sono queste evoluzioni rese necessarie dagli squilibri del passato e dalla disciplina imposta dai mercati finanziari.

Il miglioramento dei fondamentali di inflazione e finanza pubblica trova pieno riconoscimento nell'andamento dei tassi di interesse. È significativo notare che la discesa dei differenziali di rendimento è guidata dal segmento a lungo termine (grafico 9) ed è importante sottolineare la differenza degli andamenti attuali rispetto all'inizio degli anni novanta. Allora, l'entrata della lira in banda stretta produsse un miglioramento della credibilità del cambio, inducendo afflussi di capitale e costringendo la banca centrale ad un ribasso dei tassi che non appariva giustificato dalle condizioni di inflazione e finanza pubblica²⁵. Sul lungo termine, i differenziali rimanevano invece stabili, indicando il mancato miglioramento delle aspettative di mercato sullo stato dei fondamentali dell'economia italiana. In effetti fu quello periodo di accumulo di squilibri, che abbiamo visto essersi manifestato nel deterioramento del saldo con l'estero²⁶. Oggi, la discesa dei rendi-

(22) Vedi al riguardo le valutazioni contenute in European Commission, cit., p. 43 e le stime fornite in Ocse, *Economic Outlook*, dicembre 1996.

(23) Nuovamente, si rileva che non è il progetto di moneta unica a dettare le priorità della politica economica italiana.

(24) Per il 1996 sono state usate le ultime stime dell'Ocse.

(25) Questa situazione è stata descritta in F. Giavazzi, L. Spaventa, «The "New" Ems», in P. De Grauwe, L. Papademos (eds), *The European Monetary System in the 1990's*, Longman, Londra, 1990.

(26) In generale, la crisi dello Sme ha dimostrato l'impossibilità di condurre politiche

menti è concentrata invece sul lungo termine ed è favorita dall'apprezzamento che i mercati esprimono per il miglioramento dei fondamentali: si sono finalmente create le condizioni per rendere permanente l'abbattimento dei differenziali di tasso.

Ancora più significativa risulta l'evoluzione del cambio (grafico 10). Per la prima volta dalla disgregazione del sistema di Bretton Woods, la lira mostra una tendenza ad apprezzarsi contro il marco tedesco. Le elaborazioni compiute nel grafico 10 mostrano che le nuove quotazioni della lira sono tornate nell'intervallo di valori definito dalle parità di potere d'acquisto espresse in base 1980 e 1987. Se ne trae l'impressione di un apprezzamento che non compromette i livelli di competitività di lungo periodo. Il recupero di cambio è anzi giustificato dal ridimensionamento dell'indebitamento con l'estero (grafico 11). Secondo le analisi della Banca d'Italia è proprio quest'ultima componente che determina la stabilità di una valuta nel lungo termine²⁷: il passaggio ad una posizione creditoria netta sull'estero, attesa per il prossimo anno, confermerebbe anche in futuro la forza della lira.

In conclusione, gran parte del percorso di convergenza appare ormai compiuto e forte appare l'incentivo a consolidare i risultati ottenuti mediante un impegno istituzionale quale la partecipazione all'Uem. Tale scelta consentirebbe di abbattere definitivamente le aspettative di inflazione ed il rischio di cambio, premessa indispensabile per adottare condizioni monetarie più espansive di quelle che contraddistinguono l'economia italiana da almeno quindici anni; inoltre, l'adesione all'Uem consentirebbe di beneficiare della scomparsa delle oscillazioni di cambio intra-europee, restituendo certezza al quadro di aspettative che governa le decisioni di investimento di lungo periodo²⁸. È pur vero che i passi che mancano a centrare i criteri di Maastricht presentano costi marginali elevati, ma è altresì opportuno ricordare i vincoli di asimmetria che regolano l'azione di politica economica, tali per cui il mancato consolidamento degli obiettivi oggi perseguiti imporrebbe di adottare misure di correzione più che proporzionali nell'immediato futuro. È proprio nella situazione attuale che il

di riequilibrio macroeconomiche basate sul solo strumento di cambio. Per un'argomentazione in tal senso, L. Svensson, «Fixed Exchange Rates as a Mean to Price Stability: What Have We Learned?», *European Economic Review*, maggio, 1994.

(27) Vedi, da ultimo, A. Fazio, *Relazione al Forex*, Milano, gennaio, 1997.

(28) Sarebbero proprio questi i vantaggi che la partecipazione alla moneta unica produrrebbe per i paesi con una tradizione di scarsa virtù macroeconomica. Vedi per esempio. P. De Grauwe, «Towards European Monetary Union without the Ems», *Economic Policy*, n.18, aprile, 1994.

costo di un allontanamento dal percorso di convergenza si rivelerebbe particolarmente dannoso, perché se da una parte impedirebbe di sfruttare i benefici di un risanamento cercato per vent'anni e oggi finalmente a portata di mano, dall'altra imporrebbe al sistema costi di aggiustamento crescenti nel tempo²⁹.

Una seconda conclusione cui si giunge è che ogni proposta di comportamento alternativo alla scelta di entrare nell'Uem deve correttamente considerare il sostanziale equilibrio in cui versano oggi i fondamentali dell'economia italiana. Si può ritenere che la rinuncia alla moneta unica favorisca una maggiore indipendenza della politica monetaria e, attraverso la manovra del cambio, la conservazione di un modello di crescita trainato dalle esportazioni (su questo aspetto si torna diffusamente nel paragrafo seguente). Una simile opinione sembra però scontrarsi con l'evidenza presentata. Si è infatti visto che i fondamentali, in particolare le dimensioni dell'avanzo corrente, spingono in direzione di un apprezzamento del cambio e la scelta di rientrare nello Sme vale semmai a ridurre, non ad ampliare, la percentuale di rivalutazione della lira. A meno di non voler indebolire il cambio mediante un peggioramento dei fondamentali, ossia rinfocolando il fenomeno dell'inflazione o rifiutando gli obiettivi di consolidamento fiscale imposti dall'ambiente macroeconomico internazionale, sarebbe dunque più utile riflettere sulle misure in grado di rilanciare una domanda interna da troppo tempo depressa. L'abbassamento permanente dei nostri tassi di interesse e la riduzione della volatilità di cambio, probabili effetti della moneta unica, vanno appunto in questa direzione. E nella stessa direzione va il recupero della leva di bilancio che, nel lungo periodo, conseguirebbe dal successo dell'azione di consolidamento fiscale.

Infine, il nostro paese sembra aver pagato un costo particolarmente elevato per l'incoerenza che ha caratterizzato la politica economica negli anni ottanta. Oltre ai fatti commentati nel paragrafo precedente, basta ricordare le continue manovre di aggiustamento della finanza pubblica, il persistente differenziale di tassi con l'estero, il periodico riesplodere dei fenomeni inflazionistici ed il tendenziale deprezzamento del tasso di cambio per capire che, in un'ottica di lungo periodo, la politica economica italiana è stata sovente costretta ad un'impostazione restrittiva e di ostacolo alla crescita. La mancata convergenza sui valori macroeconomici delle principali economie non si è infatti tradotta nella definizione di un modello di comportamento alternativo,

(29) Ciò non vuol dire, naturalmente, che la strategia di avvicinamento alla moneta unica oggi perseguita sia la migliore fra quelle possibili. Un tale argomento esula dall'oggetto del lavoro e non viene pertanto affrontato.

bensi in un processo di inseguimento contraddistinto da interruzioni e successive accelerazioni. Ne è conseguita una volatilità di condotta, sia da parte degli operatori che delle autorità, che ha infine compromesso le condizioni di crescita rispetto a paesi dai comportamenti più stabili. Per il nostro paese, l'adesione all'Uem si presta dunque ad instaurare un più favorevole modello di sviluppo, in alternativa al quale sembra riproporsi il vecchio schema svalutazione-inflazione, sfociato nell'attuale, prolungata fase di rallentamento economico.

4. Non aderire all'Uem: una scelta percorribile?

In questo paragrafo ci si occupa diffusamente dell'opzione di non partecipare all'Uem, cercando di individuare quale modello di sviluppo potrebbe caratterizzare in questo caso l'economia italiana. La questione che ci si pone è se una strategia di non partecipazione sia effettivamente percorribile e quali costi e benefici essa comporterebbe, anche in un'ottica di *free rider* rispetto al problema di coordinamento esposto nel secondo paragrafo.

Una delle obiezioni che si usa muovere al progetto Uem è la perdita di autonomia monetaria che esso comporta. Si tratta di un'obiezione fondamentale, perché riprende l'argomento originario contro le unioni monetarie: in assenza di completa omogeneità delle strutture produttive è preferibile conservare lo strumento del cambio per assorbire eventuali *shock* asimmetrici sulla domanda di esportazioni³⁰. In quest'ottica, la non partecipazione è considerata come scelta atta a difendere l'indipendenza di cambio ed a preservare le condizioni di sviluppo di lungo periodo.

Se calata nell'attuale contesto di liberi movimenti dei capitali, la preoccupazione per la perdita dello strumento di cambio perde tuttavia di rilevanza. L'esperienza degli ultimi anni insegna che nel medio-lungo periodo le quotazioni esterne della valuta non sono controllate

(30) R. Mundell, «A Theory of Optimal Currency Areas», *American Economic Review*, 51, 1961. Per un contributo più recente, T. Bayoumi, B. Eichengreen, «Shocking Aspects of European Monetary Union», Cepr, *Discussion Paper*, n. 643, maggio, 1992. Vedi anche l'analisi contenuta in S. A. Englander, T. Egebo, «Adjustment under Fixed Exchange Rates: Application to the European Monetary Union», Ocse, *Economic Studies*, primavera, 1993. La vulnerabilità dell'Europa a *shock* asimmetrici è comunque messa in discussione in D. Gros, «Towards Economic and Monetary Union: Problems and Perspectives», *Ceps Paper*, n. 65, 1996, pp.11-21. Per una valutazione sul grado di omogeneità dell'area europea in relazione alla formazione di una moneta unica, L. Bini Smaghi, S. Vori, «Rating EU as an Optimal Currency Area», Banca d'Italia, *Temi di Discussione*, n. 187, gennaio, 1993.

dalla politica monetaria, bensì dalla valutazione dei mercati sulla sostenibilità dei fondamentali macroeconomici³¹. Il corollario di questa situazione, ripetutamente sottolineato dalla letteratura più recente, è che le politiche economiche devono perseguire direttamente gli obiettivi finali e rinunciare all'uso del cambio come obiettivo intermedio. Affidare a ricorrenti svalutazioni le prospettive di crescita costituirebbe quindi decisione non ottimale ed incontrerebbe problemi di sostenibilità nel lungo periodo.

Il caso del nostro paese è al riguardo emblematico. L'esperienza italiana a partire dagli anni sessanta può essere suddivisa in 5 sottoperiodi: il 1960-72, con cambi fissi regolati dal sistema di Bretton Woods; il 1972-79, con cambi pienamente flessibili; il 1979-87, primo periodo dello Sme, con cambi fissati intorno ad una parità centrale ma frequenti riallineamenti; il 1987-92, ultimo periodo Sme, con cambi fissi; il 1992-96, con cambi nuovamente flessibili. Confrontando questi sottoperiodi in riferimento agli andamenti dell'inflazione e del saldo estero (tabella 3), si trae l'impressione di un continuo conflitto fra i due obiettivi. Nelle fasi di cambio flessibile, la bilancia commerciale tende a migliorare, ma contemporaneamente peggiora l'inflazione; viceversa, nei periodi di cambio fisso, la stabilità (anni sessanta) o il rientro (anni ottanta) dell'inflazione si accompagnano al deterioramento del saldo con l'estero.

Il continuo deprezzamento della lira nei confronti del marco non ha dunque portato ad una situazione di strutturale avanzo nei conti esteri, perché l'alta inflazione relativa ha impedito di realizzare miglioramenti permanenti della competitività. I benefici apportati al saldo estero da un cambio flessibile si sono quindi rivelati di breve durata, mentre nel più lungo periodo ha prevalso l'aumento dell'inflazione relativa. Alla fine degli anni settanta, si è così presentata l'esigenza di orientare la politica di cambio verso obiettivi di controllo dell'inflazione, sacrificando l'obiettivo di bilancia dei pagamenti. Queste evoluzioni si sono tradotte in un'elevata propensione a soffrire di crisi di bilancia dei pagamenti aventi natura endogena - cioè derivanti dal protratto accumulo di squilibri macroeconomici e non dal verificarsi di *shock* esterni - conclusesi con le periodiche, grandi svalutazioni che hanno caratterizzato l'economia italiana.

Gli eventi succedutisi dopo il 1992 meritano una trattazione a parte, perché sembrano rientrare in un modello di politica economica non conforme alle esperienze passate e, senza dubbio, contraddistinto da maggiore virtù per almeno due elementi: il controllo delle dinamiche

(31) Obstfield, Rogoff, cit.; Svensson, cit.

salariali, attuato per mezzo dell'Accordo sul costo del lavoro, e l'accresciuto rigore di bilancio. Si sono già visti i relevantissimi progressi compiuti, dopo quella data, nel riassorbimento dei differenziali di inflazione e nel riequilibrio delle condizioni di finanza pubblica e si è anche detto come questi progressi siano oggi premiati, nella prospettiva di un'imminente unificazione monetaria, dalla rapida discesa dei tassi di interesse e dall'apprezzamento del cambio. Certo, ciò si verifica in contesto di stagnazione della domanda interna, ma abbiamo esposto le ragioni per ricondurre la debolezza del ciclo economico odierno agli squilibri del passato e non al rigore del presente³². Soprattutto, è importante notare come in questa situazione di bassa crescita si sia caduti nonostante gli andamenti positivi delle esportazioni. Tale componente ha senz'altro contribuito a stabilizzare gli andamenti del prodotto a fronte della caduta di domanda interna, ma non si è mostrata sufficiente per rafforzare le condizioni di crescita di lungo periodo, come invece previsto dai modelli *export-led*. Un fatto che sembra dare ragione a quanti esprimono scetticismo sulla validità di questi schemi³³ e che, soprattutto, conferma come in una prospettiva di lungo periodo la rinuncia allo strumento di cambio non equivalga necessariamente ad un impoverimento delle potenzialità di crescita di un paese.

Altri elementi concorrono poi a rendere meno preoccupanti le conseguenze di una rinuncia allo strumento di cambio. Il primo attiene al recupero della politica di bilancio come leva di regolazione del ciclo, che potrebbe conseguire dagli sforzi di consolidamento fiscale imposti dal processo di convergenza. Non si pensi che vi sia in questo contraddizione, perché delle due, l'una: o i disavanzi crescono lungo un sentiero tendenziale, e allora non sono adatti a regolare la congiuntura, o si restituisce ad essi un andamento ciclico, adatto a contrastare le oscillazioni del prodotto. Le modalità di gestione della politica fiscale sotto moneta unica rimangono da decidere, ma non si può escludere un recupero di questa leva a fini congiunturali. In questo caso, l'im-

(32) L'eredità del passato sembrerebbe tradursi in un tasso di crescita d'equilibrio inferiore a quello di altri paesi europei. Per una definizione di questi concetti, P. C. Padoan, *Dal mercato interno alla crisi dello Sme*, Nis, Roma, 1996, in partt. capp. 5 e 7.

(33) Per l'Italia, cfr. soprattutto P. Ciocca, R. Filosa e G. M. Rey, «Integrazione e sviluppo dell'economia italiana nell'ultimo ventennio: un riesame critico», in Banca d'Italia, *Contributi alla Ricerca Economica*, n. 3, 1973. Anche in Cer 4/95 (cit.) si argomenta brevemente sull'assenza in Italia di una correlazione statistica significativa fra esportazioni ed investimenti, il fulcro dei modelli *export led*. Per una riflessione estesa ad altri paesi, D. Gros, «A Reconsideration of the Optimum Currency Area Approach: The Role of External Shocks and Labour Mobility», *National Institute Economic Review*, n. 4, 1996, pp. 109-113.

possibilità di ricorrere al cambio verrebbe compensata dalla ritrovata indipendenza delle politiche di bilancio.

Un secondo elemento fa diretto riferimento all'argomentazione originaria di Mundell: lo strumento del cambio è indispensabile solo in presenza di salari e prezzi rigidi verso il basso. Ora, questo tipo di rigidità era considerata scontata fino a poco tempo fa, ma è oggi in via di graduale ridimensionamento. Ancora una volta, accennando a questo argomento, occorre rilevare la possente influenza che le trasformazioni in corso nell'ambiente macroeconomico internazionale esercitano sulle scelte di politica economica dei singoli paesi. Non è certo questa la sede per discutere della presunta rigidità del mercato del lavoro europeo, ma non si può sottacere delle continue esortazioni che provengono dagli organismi sovranazionali per risolvere, anche mediante una revisione dei meccanismi di contrattazione oggi prevalenti, il problema della disoccupazione europea³⁴. La scelta di una politica di cambio flessibile, inteso come panacea degli squilibri interni, rischia di allontanare l'Italia da questo contesto di riforme, proprio in un momento in cui, a seguito dell'Accordo sul costo del lavoro, ci si trova in posizione favorevole per la definizione di una nuova politica dei redditi.

Infine, occorre fare almeno un breve riferimento al caso del Regno Unito. Si è visto come per l'Italia l'adozione di politiche attive del cambio non si sia tradotta nel rafforzamento delle condizioni di crescita di lungo periodo e si è dunque argomentato che il costo per la perdita di questo strumento sarebbe limitato. A prima vista, l'esperienza recente del Regno Unito non sembra conformarsi a tali conclusioni. Dopo l'espulsione della sterlina dallo Sme, le autorità britanniche, a differenza di quelle italiane, hanno definitivamente abbandonato l'obiettivo di cambio e promosso un'immediata discesa dei tassi di mercato monetario. Le evoluzioni successive sembrano aver confermato la validità di queste scelte, tanto che il ciclo economico britannico continua a mostrarsi assai più vigoroso che nel resto d'Europa. È dunque giusto interrogarsi sulla trasferibilità all'Italia dell'esperienza del Regno Unito, chiedendosi ad esempio se il nostro paese non potrebbe sfruttare la discesa dei tassi europei ed al contempo svalutare il cambio, seguendo un comportamento di tipo *free-rider*. La questione è però solo apparente e la ragione per cui l'esperienza britannica non dovrebbe essere considerata come esemplificativa dei vantaggi di un cambio flessibile, sta nel fatto che la crescita in questo paese è trainata

(34) Al riguardo, il riferimento classico è rappresentato da Ocse, *The Oecd Job Study*, Parigi, 1995.

dalle componenti interne di domanda, non dalle esportazioni³⁵. Il vigore della crescita britannica trae alimento dal buon andamento dei consumi e degli investimenti e non trova ostacolo nella necessità di correggere squilibri di finanza pubblica o dell'inflazione, i cui valori sono comunque stati ricondotti in linea con la media europea. Ben diversi sono i vincoli che si impongono al nostro paese³⁶. Inoltre, proprio le buone condizioni dell'economia britannica inducono oggi un apprezzamento della sterlina, dimostrando che sui liberi mercati di capitali il recupero di soddisfacenti condizioni di crescita coincide con il rafforzamento della valuta. In tale ambito, anche la proposta di un atteggiamento di tipo *free rider* perde di spessore, perché la manovrabilità del cambio resterebbe comunque scarsa ed avrebbe come principale conseguenza il permanere di un premio di rischio sui tassi di interesse. Lungi dal favorire un più rapido sviluppo per il tramite di maggiori esportazioni, la scelta di non partecipazione motivata con la volontà di conservare lo strumento di cambio, rischierebbe di rendere più difficili le prospettive di crescita della domanda interna ed in particolare degli investimenti.

5. La non partecipazione della lira e l'esclusione dai processi decisionali europei

Il progetto di moneta unica potrà avere importanti effetti sul sistema di relazioni che governa l'economia internazionale. La creazione della Bce e di un sistema di pagamenti unificato darà infatti all'euro una dimensione, per volume di transazioni eseguite, non dissimile da quella del dollaro e dello yen e sicuramente più importante di quella del marco tedesco. È d'altronde esplicito augurio della Commissione Europea³⁷ che la moneta unica possa correggere l'odierna asimmetria del sistema monetario internazionale, all'interno del quale l'Europa esprime una collazione di centri economici di piccole e medie dimensioni, non in grado di bilanciare la sfera di influenza esercitata dagli Stati Uniti e dal Giappone. La decisione di dar vita ad un sistema di pagamenti comune risponderebbe in questo senso all'esigenza, presente fin dai tempi di costituzione dello Sme, di ridurre le vulnerabilità

(35) Sono queste le conclusioni contenute in L. Catao, R. Ramaswamy, «Recessions and Recovery in the United Kingdom in the 1990s: Identifying the Shocks», *National Institute Economic Review*, n. 3, agosto, 1996.

(36) Per un approfondimento della discussione comunque in corso nel Regno Unito sull'opportunità di aderire alla moneta unica, C. Johnson, *In with the Euro, Out with the Pound*, Penguin, Londra, 1996.

(37) European Commission (1990), cit.

delle economie europee rispetto alle fluttuazioni del dollaro ed ai cicli della politica monetaria statunitense³⁸.

Naturalmente, non è detto che l'adozione di una moneta unica possa effettivamente dare ai paesi europei un maggiore controllo delle relazioni monetarie internazionali³⁹, ma certo è che, nel caso di mancata partecipazione all'Uem, il ruolo della lira e la capacità della Banca d'Italia di perseguire obiettivi autonomi verrebbero fortemente ridimensionati dalla posizione egemone che l'euro assumerebbe da questa parte dell'Atlantico. Come è stato notato⁴⁰, quando una moneta diventa il riferimento d'obbligo di un ampio volume di transazioni internazionali, la sua influenza si estende al di là dello spazio geografico dove essa rappresenta il veicolo di pagamento legale. Al fine di realizzare economie di scala e di ridurre i costi di transazione, i mercati sono portati ad utilizzare un numero ristretto di valute e dunque a far valere un meccanismo concorrenziale in cui la moneta a maggiore diffusione tende a soppiantare la moneta ad utilizzo più ristretto. Esistono, cioè, «regioni valutarie» che travalicano i confini geografici, perché definite in relazione all'influenza che la moneta di riferimento esercita sullo spazio economico. Sarebbe proprio questa la corretta dimensione entro cui valutare l'effettivo grado di autonomia della politiche monetarie, dal momento che liberi movimenti di capitale contribuiscono comunque a diffondere all'intera regione le decisioni dell'autorità preposta al Governo della valuta di riferimento e che, secondo un pervasivo effetto della competizione monetaria, la valuta minore tenderebbe a perdere una parte delle sue funzioni sullo stesso territorio nazionale⁴¹. Detto in altre parole, conservare alla moneta la funzione di mezzo legale di pagamento entro i confini nazionali non assicura che essa possa poi mantenere anche le funzioni di unità di conto e, soprattutto, di riserva di valore.

La mancata adesione all'Uem potrebbe dunque avere l'indesiderata conseguenza di restringere il mercato della lira e non varrebbe comunque ad isolare il nostro paese dalla «tendenza all'eurizzazione» che si determinerà dopo l'avvio dell'Uem⁴². Con effetti non trascurabili sui mercati

(38) L'ultimo esempio di tale vulnerabilità essendo rappresentato dalla immediata diffusione del rialzo dei tassi di interesse deciso dalle autorità americane nel corso del 1994 tale da imporre in Europa un grado di restrizione monetaria probabilmente eccessivo rispetto all'ancor debole stato della congiuntura.

(39) R. C. Henning, «Transatlantic Cooperation and Economic Monetary Union», in Weiler et al. (eds.), *Transatlantic Relations in Global Context*, Wiley, 1996.

(40) B. J. Cohen, «Emu, the Dollar and the Reorganization of Currency Space», in Weiler et al., cit.

(41) *Ibidem*

(42) Si può notare per inciso che questo è un altro elemento che differenzia il nostro

reali, dove potrebbero manifestarsi crescenti difficoltà al finanziamento di eventuali *deficit* di bilancia dei pagamenti. Se fuori dall'Uem, la possibilità per il nostro paese di finanziare un disavanzo con l'estero dipenderà infatti dalla volontà degli operatori non residenti di detenere attività in lire, ma si può facilmente immaginare che tale volontà tenderà a ridursi in una regione monetaria dominata dall'euro. Ne discenderebbe l'obbligo di conseguire continui avanzi del saldo corrente, da realizzarsi attraverso il protratto deprezzamento del cambio, ma si è già detto della difficile percorribilità di questa opzione, o conservando un tasso di crescita della domanda interna inferiore a quello degli altri paesi. Nell'un caso verrebbero compromesse le condizioni di stabilità dell'inflazione, nell'altro caso verrebbero pregiudicate le potenzialità di crescita di lungo periodo. Come si capisce, sono questi risultati difficilmente conciliabili con l'aspettativa di indipendenza monetaria che si vorrebbe far discendere dalla mancata partecipazione all'Uem.

Il ruolo subordinato della lira rispetto all'euro sarebbe inoltre accompagnato dal ridimensionamento dell'Italia nei meccanismi decisionali delle istituzioni europee. La mancata partecipazione all'Uem, infatti, avrebbe come immediata conseguenza l'impossibilità di prendere parte alle procedure operative della Bce. Come è noto, il Trattato prevede che nella terza e ultima fase dell'Unione venga avviato il Sistema Europeo di Banche Centrali. Dopo aver compiuto tale passo, la gestione della politica monetaria europea passerà alla Bce, che determinerà in base ai propri obiettivi statutari il livello dei tassi di interesse, la quantità di moneta ed il costo di rifinanziamento del sistema bancario; le singole banche centrali non scompariranno, ma saranno tenute a rispettare le indicazioni della Bce per realizzare la politica monetaria comune in ciascuno dei paesi membri. Sembra possibile che alla politica monetaria comune partecipino paesi non ammessi all'Uem, perché in deroga o per l'esistenza di clausole di *opting out* o comunque per decisione unilaterale, ma gli organi direttivi della Bce saranno formati unicamente dai rappresentanti dei paesi membri a tutti gli effetti. Questi saranno pertanto gli unici a poter influenzarne le decisioni finali della Bce.

Dal punto di vista macroeconomico, è questo un punto rilevante. Il fatto è che il Trattato risulta sufficientemente completo nel definire le modalità di creazione del futuro sistema di pagamenti e nell'indicare

paese dal Regno Unito. L'importanza del mercato finanziario britannico garantirebbe infatti un'elevata domanda di attività in sterline anche in presenza di moneta unica: una prospettiva che certo non può essere estesa al mercato della lira.

la stabilità dei prezzi come obiettivo finale della Bce, ma non è completo, né potrebbe esserlo, nell'indicare i valori che dovranno essere assegnati agli obiettivi monetari. Quest'ultimo passo richiede un processo decisionale da parte della Bce e, quindi, da parte dei rappresentanti dei paesi che saranno presenti nei suoi organi direttivi. Non sarà costo di poco conto essere esclusi da tali decisioni. Si ricordi infatti che la stabilità dei prezzi è obiettivo a cui non è possibile dare misura oggettiva e che deve pertanto essere definito dalle scelte soggettive dell'autorità monetaria. Già oggi tale problematica risulta evidente. Tutti i singoli paesi europei condividono obiettivi di stabilità dei prezzi, ma ciò non porta ad un'uniformità di giudizio su quale sia il massimo valore tollerabile dell'inflazione. Nelle economie scandinave, l'azione delle autorità ha così ridotto la dinamica dei prezzi nell'intorno dello 0.5%, mentre la Bundesbank ha ultimamente fissato nell'1.5% il proprio obiettivo di inflazione; allo stesso tempo, paesi come l'Italia e il Regno Unito hanno conseguito risultati sicuramente compatibili con la stabilità dei prezzi se riferiti all'esperienza storica, ma non tali se rapportati agli obiettivi perseguiti da altre banche centrali. Rimane dunque fortissima l'esigenza di definire un tasso ottimale di inflazione per l'intera area europea, che contemperi le necessità del rigore monetario con l'opportunità di non soffocare il processo di crescita delle singole economie. Per le nostre autorità, la questione che si pone è come evitare che un processo di decisione collettiva si traduca nella fissazione di obiettivi non compatibili con le caratteristiche di lungo periodo dell'economia italiana. Da quanto detto in precedenza, ossia in base alla perdita di sovranità in cui incorrebbe l'Italia all'interno di una regione valutaria eurizzata, sembra che la risposta a tale questione sia rappresentata proprio dalla partecipazione all'Uem, l'unica scelta in grado di assicurare una qualche influenza sulle decisioni della Bce.

Analoghe considerazioni possono essere fatte per la condotta delle politiche fiscali. Pare auspicabile che, sotto il governo di una moneta unica, i singoli stati possano recuperare la manovra di bilancio come strumento di stabilizzazione del ciclo. Abbiamo già rilevato che il processo di convergenza soddisfa quest'esigenza, essendo principalmente finalizzato ad arrestare il *trend* di crescita dei disavanzi ed a restituire ad essi il desiderato profilo ciclico. Una volta completata la convergenza, altre strade dovranno però essere trovate per restituire libertà di manovra alla politica di bilancio. La soluzione ottimale sembra rappresentata da una decisione cooperativa dei singoli paesi che definisca i massimi livelli di disavanzo compatibili con l'equilibrio economico e che, in quanto frutto dell'azione collettiva di stati

sovrani, possa esser creduta dai mercati. La fissazione del Patto di Stabilità va in questa direzione e conferma che il progetto di unificazione monetaria si concretizza nella continua successione di accordi politici e nello sviluppo di istituzioni che sappiano conciliare le diverse esigenze dei paesi membri. Da questo processo di costruzione politico-istituzionale si verrebbe sicuramente esclusi qualora si decidesse di non prendere parte alla moneta unica.

Un'ultima conseguenza della non partecipazione si riscontrerebbe nella gestione delle relazioni extra-europee, in sedi quali il G-7 o il Fmi. È questo un aspetto delicato sul quale non è possibile dare indicazioni sicure, dal momento che il Trattato lascia aperta la questione su come verranno gestiti i rapporti fra l'Uem ed i paesi terzi non europei. È però facile immaginare che il cambio euro/dollaro assumerà un ruolo centrale nel definire tali rapporti e che dunque grande rilievo potrebbe essere assegnato alla cooperazione monetaria Stati Uniti-Europa. In particolare, e ciò discende anche dall'analisi finora compiuta, il blocco dei paesi riuniti intorno all'euro potrebbe var valere una nuova posizione di forza nella gestione delle relazioni internazionali, giustificata sia dalle dimensioni della nuova moneta che dal maggior grado di coordinamento fra le banche centrali europee. Estremizzando, nel campo delle relazioni monetarie si potrebbe immaginare una sostituzione del G-7 con un G-3, mentre all'interno di istituzioni come il Fmi i paesi europei potrebbero conservare la propria singola partecipazione, ma in realtà proporsi come soggetto unico attraverso la rappresentanza della Bce⁴³. Non vi è d'altronde dubbio, e su questo i dettami del Trattato sono chiari, che in materia di gestione dei cambi la Bce godrà di assoluta indipendenza e che ad essa saranno affidati i rapporti monetari extra-area.

Simili sviluppi si prestano ad accrescere il peso politico dell'Europa, rendendolo almeno equivalente al suo peso economico. In effetti, da parte della comunità internazionale si è sovente lamentata l'incapacità europea di esprimere in campo politico una leadership che le sue dimensioni economiche avrebbero invece giustificato⁴⁴. Definendo nuovi organi di rappresentanza in seno alle istituzioni internazionali, il progetto di moneta unica si presta a superare questa situazione e a definire un nuovo e più equilibrato modello di cooperazione mondiale. Allo stesso tempo, la comunità internazionale sarebbe probabilmente indotta a ridurre i rapporti con quei paesi che avranno rifiutato il

(43) I. Davidson, *L'impatto internazionale della moneta unica. Le implicazioni politiche*, paper presentato alla conferenza «Europe's Global Currency», Iai, Roma, luglio 1996.

(44) *Ibidem*.

progetto di moneta unica, relegandoli ad un ruolo del tutto marginale nell'ambito della gestione delle relazioni internazionali. Per l'Italia, il costo della non partecipazione risulterebbe dunque doppio: da una parte, verrebbe ad accrescersi la dipendenza dall'euro senza però poter influenzare le azioni della Bce; dall'altra verrebbe sancito uno stato di emarginazione dai processi decisionali in sede extra europea.

6. La non alternativa italiana all'euro

Abbiamo analizzato i costi della mancata partecipazione italiana alla moneta unica, prendendo a riferimento le trasformazioni di lungo periodo che interessano tanto i maggiori paesi industrializzati che la nostra economia. Ciò ha permesso di evidenziare aspetti importanti, non sempre presenti nel dibattito corrente.

Con riferimento alle evoluzioni esterne, due elementi sono stati sottolineati. In primo luogo, il fatto che l'opzione di rigore fiscale sia oggi sposata da tutti i principali paesi, indipendentemente dalla partecipazione al progetto di moneta unica, mostra come sia divenuta pressante l'esigenza di completare il programma di politica economica degli anni ottanta, quando il controllo dell'inflazione costituiva il più importante e forse esclusivo obiettivo. Quel programma è stato realizzato, ma in Europa ha lasciato una pesante eredità in termini di alti tassi di interesse, di deterioramento dei saldi di bilancio e di rallentamento del tasso di sviluppo. L'adesione ai criteri di convergenza del Trattato accelera la ridefinizione di questo modello, ma certo non è la causa del suo ripensamento.

In secondo luogo, la presenza di liberi movimenti di capitale ha di fatto privato le singole economie dello strumento di cambio. Come le esperienze degli anni novanta hanno insegnato, è illusorio pensare che le autorità monetarie possano regolare le oscillazioni del cambio in base alle esigenze del ciclo economico o, ancor più, per conseguire obiettivi di riequilibrio interno. Anche in questo caso, sembra pertanto inopportuno attribuire la minore fruibilità dello strumento di cambio al progetto di moneta unica. La situazione reale è piuttosto quella di un'accentuata volatilità, da cui i paesi possono difendersi solo correggendo quegli andamenti che generano aspettative di insostenibilità sui mercati. In questo senso, diventa facile dare ulteriore ragione dell'orientamento restrittivo assunto ovunque dalle politiche di bilancio, dal momento che è proprio sulle dinamiche di finanza pubblica ereditate dai decenni passati che si concentrano i maggiori dubbi di sostenibilità futura.

Con riferimento all'Italia, è evidente che la generalizzata adozione di obiettivi di rigore fiscale e la liberalizzazione dei movimenti di capitale rappresentano i vincoli con cui devono confrontarsi le scelte di politica economica. In linea di principio, è certamente possibile auspicare che il consolidamento fiscale, le cui dimensioni sono più ampie in Italia che altrove, sia accompagnato dal deprezzamento del cambio, in modo di sostituire domanda interna con domanda estera; che, quindi, il risanamento del bilancio si svolga al di fuori del processo di convergenza del Trattato. Quando però, come nella fase attuale, il rigore di bilancio interessa tutti i paesi contemporaneamente, nessuno di essi può comunque ricorrere alla compensazione del cambio. Da questo punto di vista, l'allontanamento dal processo di convergenza non offrirebbe beneficio alcuno. Né, in presenza di liberi movimenti di capitale, sembra possibile rifiutare il comune obiettivo di riduzione dell'indebitamento pubblico. Come proprio l'esperienza italiana del 1995 dimostra, una tale decisione verrebbe sanzionata dai mercati con un ampio deprezzamento del cambio, il cui effetto ultimo è costituito dall'accelerazione dell'inflazione, non dal rafforzamento della domanda estera. È quindi assai limitata la possibilità di elaborare strategie di comportamento diverse da quelle già adottate negli altri paesi europei.

Oltre che di difficile attuazione, la scelta di non far parte dell'Unione potrebbe rivelarsi di ostacolo alla creazione di condizioni macroeconomiche che rafforzino le potenzialità di crescita di lungo periodo. Infatti, una volta riportata all'interno delle evoluzioni dell'ambiente internazionale, l'Uem si rivela come un ambizioso progetto di coordinamento *ex-ante* dei paesi europei intorno ad un *mix* di politica economica in cui la stabilità dei prezzi si accompagna al consolidamento fiscale. In questo senso, l'Uem potrebbe generare importanti esternalità per le economie europee. Il coordinamento su comuni obiettivi di bilancio restituisce infatti spazio di manovra alla politica monetaria, che per tutti gli anni ottanta ha dovuto assolvere al doppio compito di disciplinare i comportamenti inflazionistici degli agenti privati e dell'operatore pubblico. L'impegno a realizzare un processo di convergenza centrato sia su criteri di stabilità dei prezzi che su obiettivi di consolidamento fiscale sopperisce quindi alle incoerenze del modello di politica economica ereditato dal decennio passato e si presta a correggerne il costo principale, rappresentato dall'elevato livello dei tassi di interesse reali. Ne potrebbero derivare effetti di stimolo sull'attività di investimento, che in Europa appare oggi particolarmente penalizzata.

L'individuazione dei benefici sistemici di cui l'Uem sarebbe portatrice, porta a sottolineare come la convenienza dell'adesione vada al

di là del vecchio argomento secondo il quale le autorità nazionali dovrebbero assumere impegni istituzionali esterni per convincere un'opinione pubblica riottosa ad accettare politiche di rigore macroeconomico. I paesi europei hanno di fatto già espresso la propria preferenza per un'azione di consolidamento fiscale, che trova la sua ragion d'essere negli elevati costi indotti nel presente dall'indebitamento accumulato nel passato. Da una parte, infatti, gli squilibri di finanza pubblica sono portatori, in Europa più che altrove, di un conflitto generazionale che ne riduce la sostenibilità politica col semplice passare del tempo. Dall'altra parte, il continuo aumento dell'indebitamento ha pressoché annullato la possibilità di utilizzare la politica fiscale come strumento di regolazione del ciclo, un compito a cui l'opinione pubblica continua invece ad assegnare grande rilievo. Per un paese ad elevato indebitamento pubblico quale è l'Italia, questo sistema di incentivi è ulteriormente rafforzato dalla perdita di credibilità che si associa al mancato controllo delle dinamiche di finanza pubblica. Ne è dimostrazione il fatto che, date le condizioni ereditate dal passato, la conservazione dell'equilibrio macroeconomico richiede oggi in Italia un utilizzo degli strumenti più restrittivo che negli altri paesi, ad ovvio detrimento delle condizioni di crescita.

In altre parole, se si legge il processo di unificazione monetaria come ricerca di un *mix* ottimale di politica economica, diventa chiaro come per l'Italia la scelta di non partecipazione si concretizzerebbe nella riproposizione di un modello di sviluppo che ha ormai mostrato i suoi limiti. Nel corso degli anni, la *performance* macroeconomica del nostro paese si è infatti andata caratterizzando: per la bassa crescita relativa e la perversa combinazione di alta inflazione ed elevata disoccupazione; per il periodico deprezzamento del cambio, che nel passato non ha comunque impedito l'accumulo di elevato indebitamento con l'estero; per l'abnorme crescita del debito pubblico, che rende particolarmente acuto il conflitto fra una generazione che beneficia degli istituti dello stato sociale ed una generazione che questi istituti finanzia, ma nella consapevolezza di non poterne poi usufruire.

Le principali conclusioni cui si perviene nel corso dell'analisi possono quindi essere riassunte nei seguenti punti:

- 1) Non è certamente corretto ritenere che il Trattato di Maastricht sia l'unica, o anche la principale, ragione della restrizione fiscale in atto in Europa. Al di là di considerazioni di brevissimo periodo, sembra dunque priva di fondamento la tesi che fa discendere dalla scelta di non partecipazione la possibilità di adottare un regime di politica economica più espansivo.

2) Dati i vincoli che l'ambiente internazionale pone alla gestione delle politiche economiche, subordinare l'ammissione nell'Uem al preventivo rispetto dei parametri di convergenza rappresenta la soluzione *ex-ante* ad un problema di coordinamento con cui si confrontano i paesi europei. Se questo è vero, la creazione dell'Unione rappresenta il presupposto per diffondere in Europa politiche meno restrittive di quelle che hanno prevalso negli ultimi quindici anni. È dunque la partecipazione all'Uem, non il suo rifiuto, che può trasmettere effetti espansivi sull'economia italiana.

3) In Italia, lo stato della convergenza è ad uno stadio più avanzato di quanto comunemente percepito. L'adesione all'Uem renderebbe permanente questa convergenza, abbattendo le aspettative di inflazione ed il rischio di cambio e consentendo di tornare finalmente ad operare con tassi di interesse in linea con quelli prevalenti nel resto d'Europa.

4) Anche qualora si ritenesse che i benefici di cui l'Uem è portatrice non siano tali da giustificare la partecipazione dell'Italia, occorre considerare che, data l'ormai completa libertà di movimento di cui godono i capitali finanziari, sarebbe comunque difficile definire un modello di comportamento alternativo;

5) Un importante costo della mancata adesione alla moneta unica sarebbe rappresentato dalla perdita di importanza dell'Italia nei processi decisionali europei e in particolare dalla impossibilità di partecipare alla definizione degli obiettivi - si badi bene, non delle procedure - della politica economica comune.

Grafico 1- *Germania: fabbisogno ed inflazione (valori tendenziali, 1960-96)*

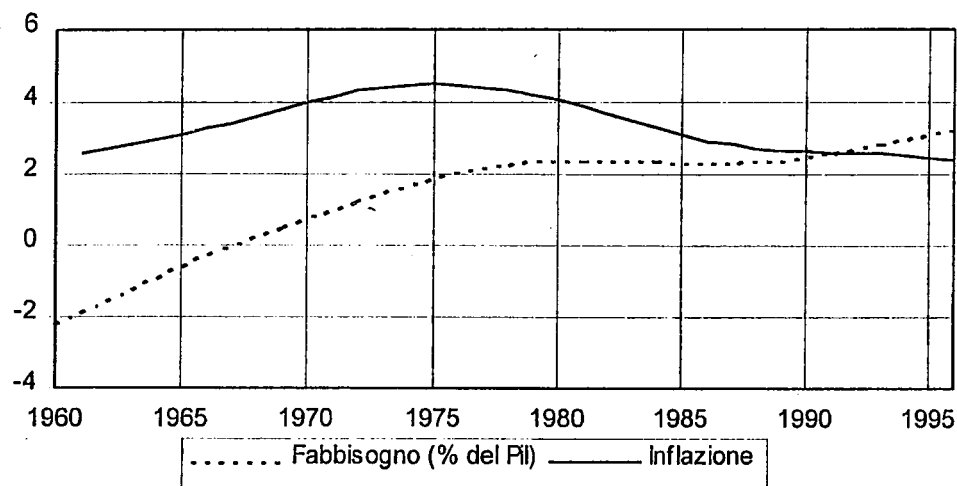


Grafico 2 - *Francia: fabbisogno ed inflazione (valori tendenziali, 1960-96)*

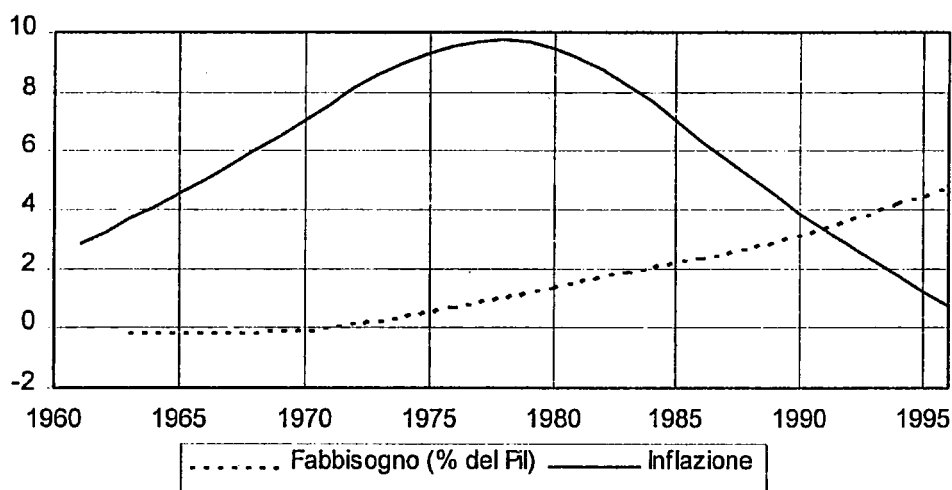


Grafico 3 - *Italia: fabbisogno ed inflazione (valori tendenziali, 1960-96)*

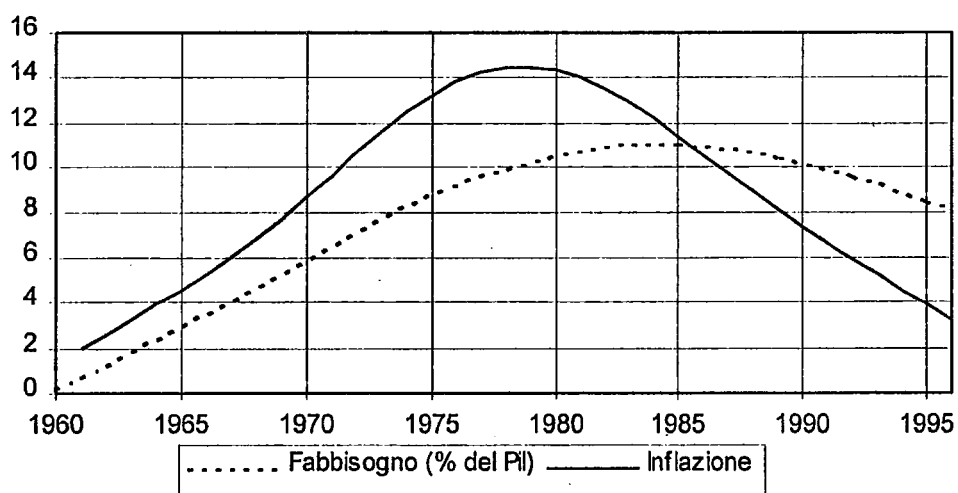


Grafico 4 - Tassi reali a lungo termine in Europa (valori tendenziali, 1960-96)

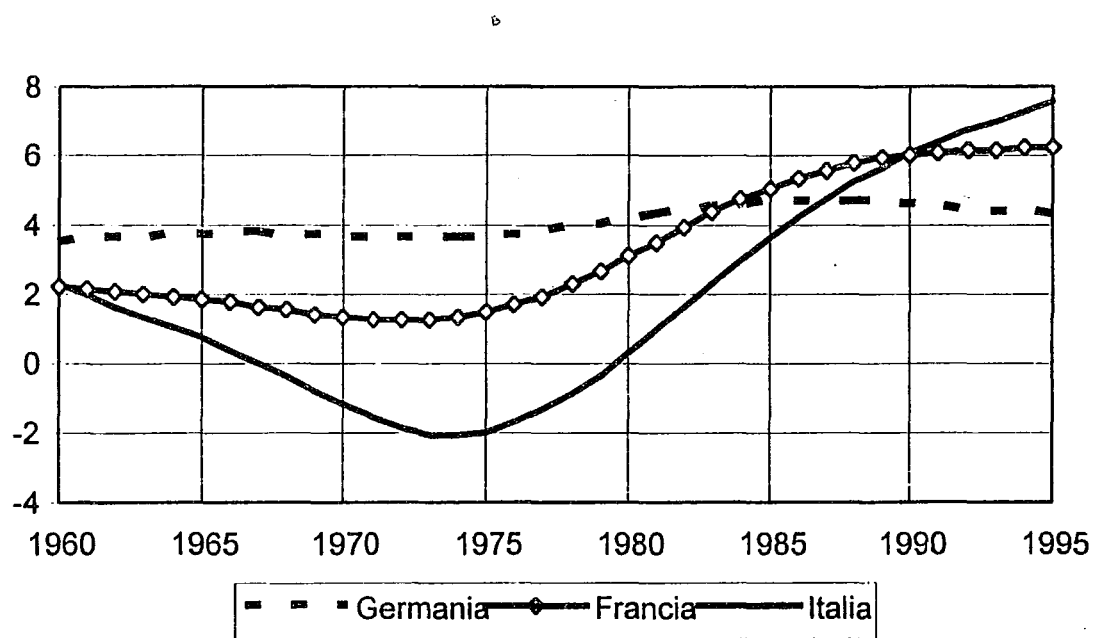


Grafico 5 - *Unione Europea: saldi di contabilità nazionale (% del Pil)*

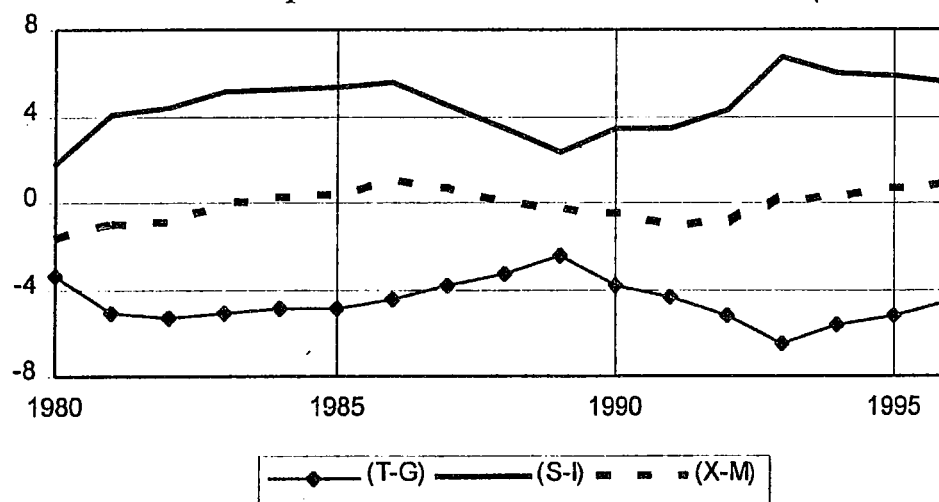


Grafico 6 - *Stati Uniti: saldi di contabilità nazionale (% del Pil)*

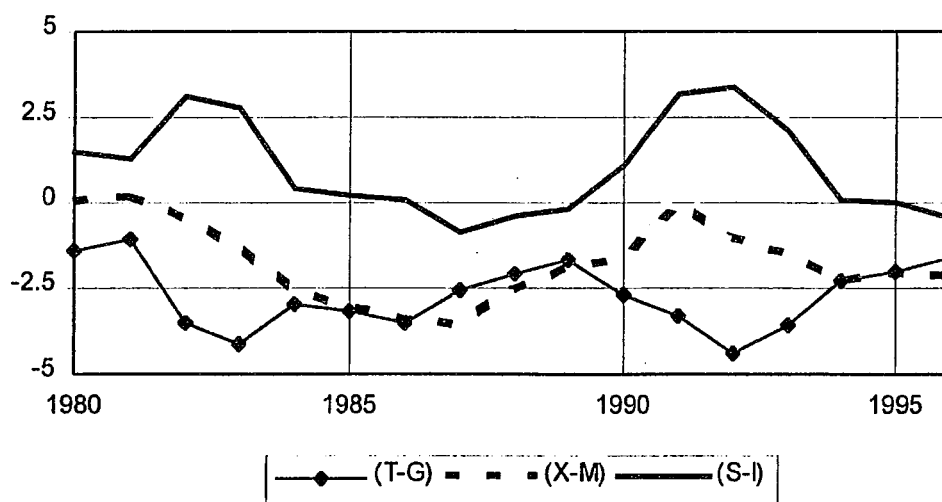


Grafico 7 - *Italia: saldi di contabilità nazionale (% del Pil)*

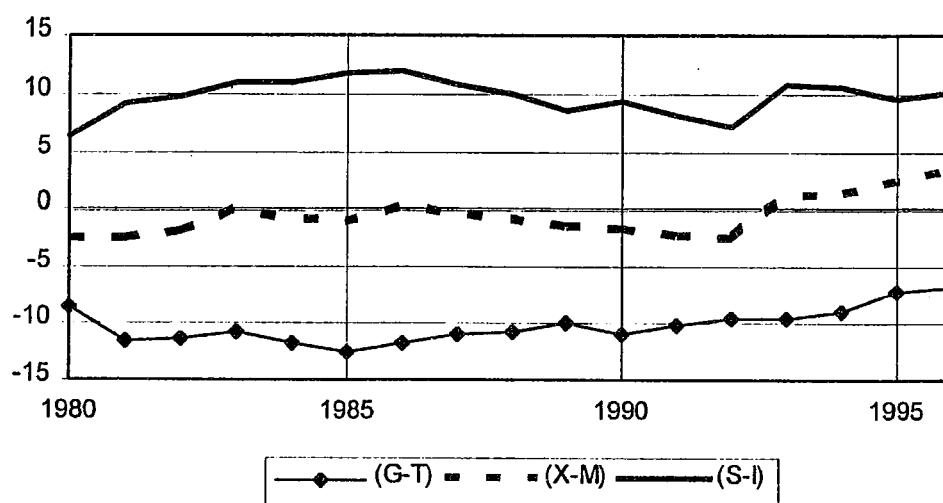


Grafico 8 - *Inflazione e saldi di bilancio in Italia: la convergenza di lungo periodo (differenziali rispetto alla Germania)*

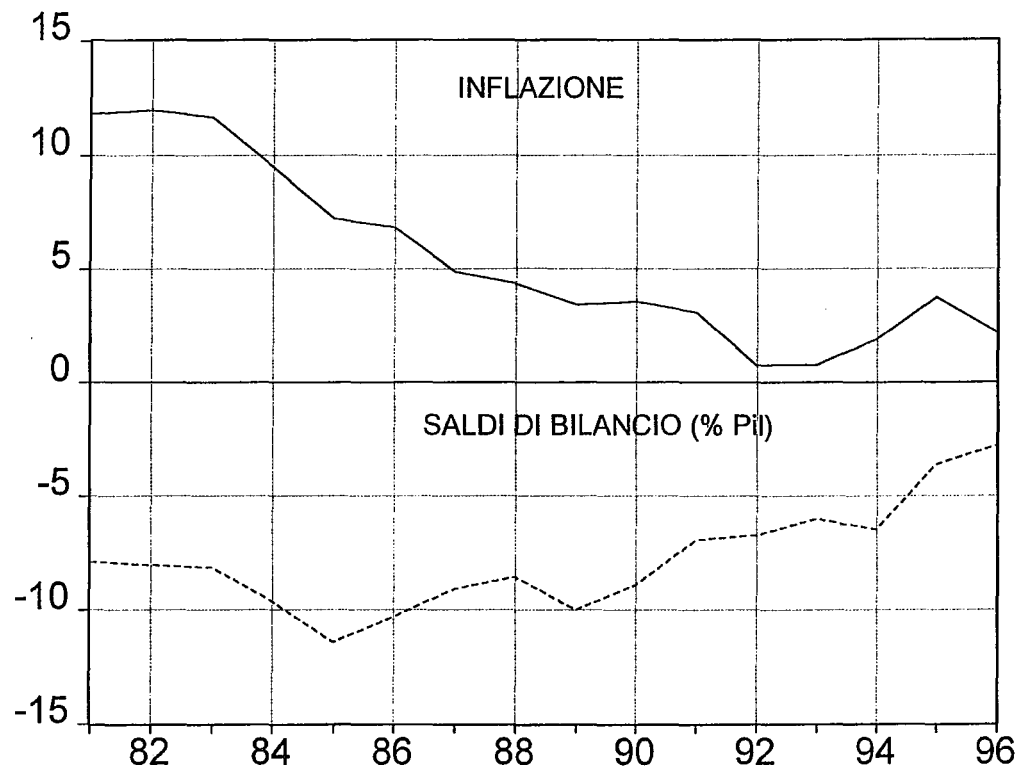


Grafico 9 - *Tassi di interesse dell'Italia (differenziali con la Germania)*

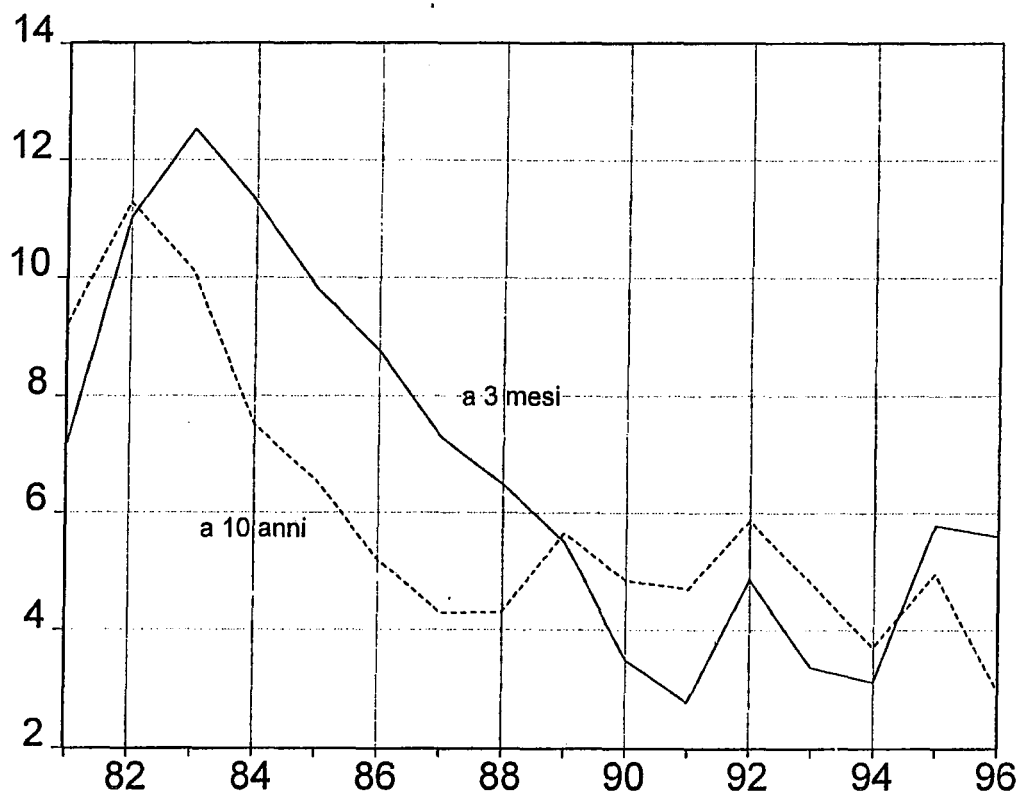


Grafico 10 - *Lira/marco: tassi di cambio spot e di parità di potere d'acquisto*

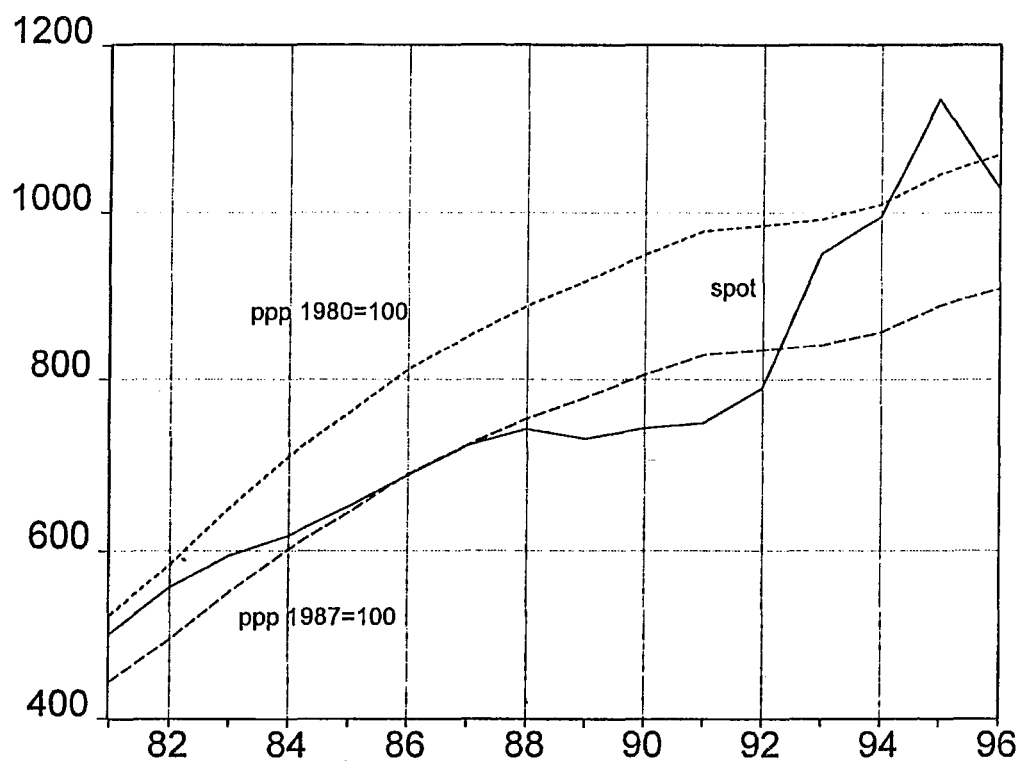
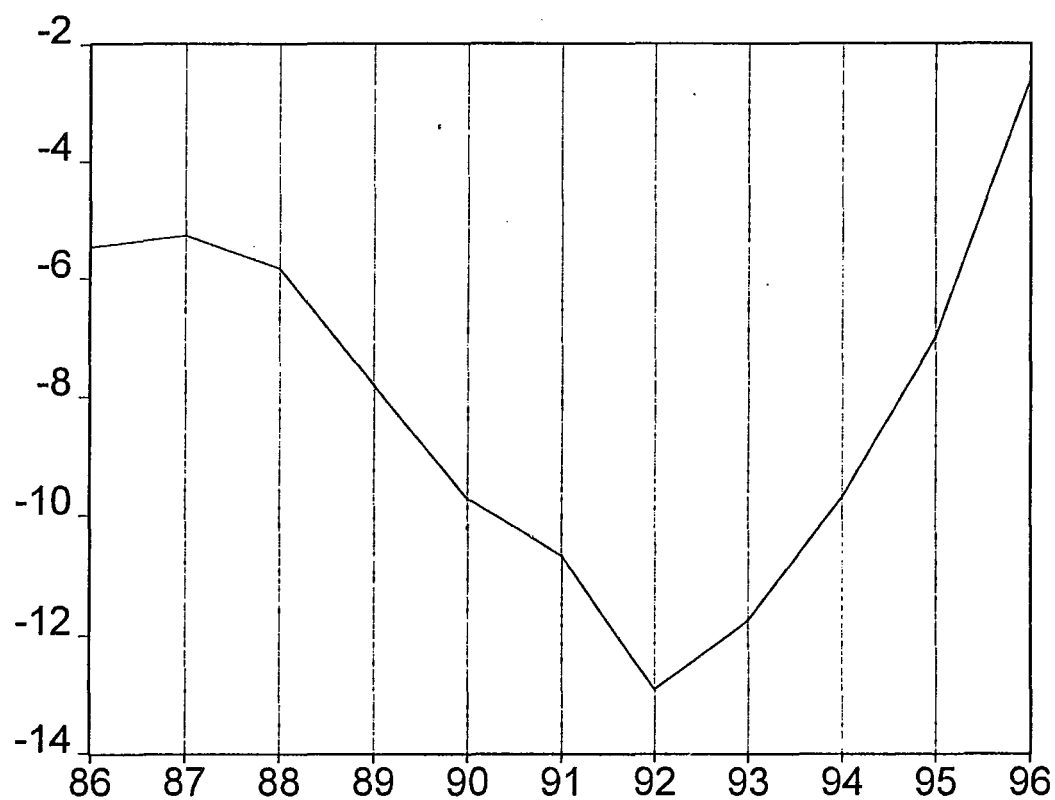


Grafico 11 - *Italia: posizione netta sull'estero (in % del Pil)*



Tab. 1 - *Saldi primari di bilancio in alcuni paesi (% del Pil)*

	1980	1990	1996
Stati Uniti	-0,3	-0,7	0,7
Giappone	-3,4	3,6	-3,6
Germania	-1,6	-0,1	-0,9
Francia	0,8	0,8	-0,8
ITALIA	-4,4	-2,5	2,8
Regno Unito	-0,3	1,2	-1,8

Fonte: *Osce, Economic Outlook*, dicembre 1996.

Tab. 2 - *L'Italia ed i parametri di convergenza: 1996*

<i>Criteri</i>	<i>Parametri di converg.</i>	<i>Valori Italia</i>			<i>Rispetto parametri</i>	
	1996	<i>Inizio '96</i>	<i>Media '96</i>	<i>Fine '96</i>	<i>Inizio '96</i>	<i>Fine '96</i>
Tasso d'inflazione	2,7	5,5	3,9	2,5	No	Si
Tasso interesse lungo termine	8,8	10,2	9,4	7,6	No	Si
Deficit di bilancio (% del Pil)	-3,0	7,1	-	6,9	No	No
Debito pubblico (% del Pil)	60	125	-	123,6	No	No
<i>Per memoria:</i>						
Stabilità del cambio					No	Si
Indipendenza Banca Centrale					Si	Si

Fonte: *Ocse, Economic Outlook*, dicembre 1996.

Tab. 3 - *Italia: saldo commerciale e inflazione sotto diversi regimi di cambio*

	1960-72	1973-79	1980-86	1987-92	1993-96
Inflazione	4,2	16,4	13,9	6,0	4,8
Saldo commerciale ¹	-3,6	-2,1	-1,8	-3,7	0,4

1) In % del Pil, dati espressi a prezzi costanti

7. La moneta unica e l'apparato produttivo italiano

di Andrea Forti

In questo capitolo si cercherà di sostenere che la non partecipazione dell'Italia alla moneta unica dell'UE farebbe pagare al sistema produttivo del paese un prezzo assai pesante perché scoraggerebbe gli operatori privati e pubblici dal portare avanti con determinazione gli sforzi necessari per aggiustare il sistema produttivo e la politica economica alle mutate condizioni della competizione mondiale. Dalla mancata effettuazione degli investimenti materiali e immateriali necessari all'*upgrading* delle strutture produttive e alla creazione di nuovi prodotti e nuove attività non potrebbe che risultare indebolita, nel lungo periodo, la competitività del paese e quindi l'attitudine del suo sistema produttivo a generare reddito e occupazione.

Il lavoro prende le mosse dall'esame della collocazione dell'Italia nei mercati mondiali. Poiché i *competitors* dell'Italia sono le economie industriali più avanzate, destano preoccupazione la forte specializzazione del paese nei settori tradizionali e la perdurante fragilità degli indicatori della ricerca, della tecnologia e del capitale umano (par. 1). È dunque necessario impostare politiche che favoriscano l'aggiustamento (par. 2). È una via difficile da percorrere, perché richiede di vincere una refrattarietà al cambiamento profondamente radicata sia nel comportamento degli attori pubblici e privati che nel contesto normativo del paese (par. 3). La non partecipazione alla moneta unica provocherebbe un deterioramento di variabili macroeconomiche fondamentali (cambio, prezzi, tassi d'interesse) che, estendendosi su di un periodo non breve, renderebbe ancora più arduo il superamento dei molteplici ostacoli strutturali al cambiamento che conducono ad una scarsa mobilità dei fattori (par. 4 e 5). Ciò che preoccupa infatti non è tanto il gap di competitività esistente tra l'Italia e gli altri paesi industriali avanzati, quanto la tendenza di tale gap a perdurare e ad ampliarsi.

Negli ultimi anni qualcosa ha cominciato a muoversi nelle scelte di politica economica (par. 6). La necessità dell'aggiustamento sembra

essere stata incorporata nelle aspettative degli operatori privati e pubblici. A questo cambiamento di clima ha contribuito non poco la notifica del Trattato di Maastricht da parte dell'Italia. L'accettazione dei vincoli alla politica economica posti dal Trattato ha infatti contribuito in modo decisivo a determinare l'attuale, originale mix di condizioni «oggettivamente e soggettivamente» favorevoli all'aggiustamento. Nella sezione finale del lavoro (par. 7) sono brevemente ricapitolati gli argomenti esposti nei paragrafi precedenti, opportunamente riorganizzati per sottolineare l'impatto negativo che la non partecipazione dell'Italia alla moneta unica avrebbe sia sul piano interno che su quelli comunitario e mondiale.

1. La competitività dell'Italia

La nozione di competitività, riferita ad un paese, è generalmente usata per indicare l'attitudine a conseguire tassi di crescita sostenuti e bassa disoccupazione senza incontrare il vincolo della bilancia dei pagamenti.

Ai fini del ragionamento svolto in queste pagine occorre chiarire preliminarmente come i *competitors* dell'Italia nel futuro non vadano individuati nei paesi in via di sviluppo o di nuova industrializzazione produttori di beni tradizionali a basso costo. Con essi la competizione sul costo del lavoro appare persa in partenza, e nessun ammontare realistico di svalutazione, se anche fosse possibile, riuscirebbe a colmare il *gap*.

I *competitors* dell'Italia non possono che essere quindi i paesi industriali più avanzati. È solo contendendo a questi ultimi i mercati più ricchi e in più rapida crescita, infatti, che l'Italia riuscirà nel lungo periodo a generare le risorse necessarie al finanziamento di un livello di consumi uguale o superiore a quello attuale e degli investimenti necessari al proprio sviluppo.

D'altra parte, l'adesione a una forma di integrazione regionale caratterizzata dalla moneta unica consegna alla storia passata la possibilità di operare svalutazioni allo scopo di riguadagnare competitività. Ciò, insieme alla crescente libertà di circolazione dei prodotti e dei fattori produttivi che caratterizza il mondo attuale, fa sì che un paese ad alto reddito possa in prospettiva dirsi competitivo se, e solo se, riuscirà ad essere sede di attività produttive e di servizio ad alto valore aggiunto, caratterizzate da un'elevata intensità di tecnologia, di *know-how* e di capitale umano.

La posizione dell'Italia nel consesso dei paesi industriali è notoriamente assai peculiare, caratterizzata com'è dalla compresenza di un

reddito *pro capite* che la colloca nel gruppo di testa dei paesi più avanzati e di fortissimi elementi di debolezza strutturale.

Nel 1995, il prodotto interno lordo a prezzi di mercato dell'Italia, espresso in termini di potere d'acquisto, era pari al 105,2 per cento del livello medio dell'UE¹.

I citati elementi di debolezza strutturale si ricapitolano in:

- un peso eccessivo, nel suo *mix* produttivo, di attività tradizionali e *labour intensive* (tessile, abbigliamento, legno e mobilio, ecc.) caratterizzate da bassi tassi di crescita della domanda e potenzialmente esposte alla concorrenza di produttori a basso costo del lavoro. Il contributo dei settori *labour intensive* al valore aggiunto industriale in Italia è salito dal 25,4 per cento del 1970 al 27,6 per cento del 1991; nello stesso periodo esso scendeva, in termini percentuali, dal 18,4 al 14,2 in Germania, dal 21,3 al 13,8 nel Regno Unito, dal 16,7 al 13,3 negli Stati Uniti, dal 16,3 al 14,7 in Giappone². Anziché ridursi, il già notevole *gap* di partenza dell'Italia si è ampliato, come conferma il fatto che essa è l'unico tra i paesi avanzati dell'Ocse a sperimentare, nello stesso periodo, una riduzione della quota delle industrie ad alti salari sul valore aggiunto (dal 18,5 al 14,6 per cento nel 1991, a fronte di un valore percentuale, per quest'ultimo anno, del 27,6 per la Germania, del 20,6 per il Regno Unito, del 21,2 per il Giappone);

- una evidente debolezza nei settori ad alta e media tecnologia, che impiegavano nel 1993 il 9,9 e il 19,4 dell'occupazione manifatturiera, da confrontare rispettivamente col 18,9 e 35,5 della Germania³ e col 18,4 e 29,9 della Francia⁴;

- un sottodimensionamento del settore dei servizi alle imprese (il comparto più strategico del terziario privato) rispetto alla media dei paesi europei più avanzati in termini di valore aggiunto (l'aggregato statistico degli «altri servizi vendibili», prevalentemente costituito dai servizi alle imprese, rappresentava nel 1990 in Italia il 20,7 per cento del valore aggiunto dell'intera economia, da confrontare con il 25,5 della Germania, il 24,5 della Francia, il 23,8 del Regno Unito);

(1) I valori in base a cui sono calcolati questi indici sono corretti per tenere conto del fatto che il potere d'acquisto di uno stesso ammontare di denaro (espresso in moneta comune) varia da un paese all'altro. Per confronto: Germania 108,3; Francia 106,2; Regno Unito 99,3; Spagna 76,7; Portogallo 70,4; Usa 140,5; Giappone 115,8.

(2) I dati sono tratti da Ocse, *Industry and technology. Scoreboard of Indicators*, Parigi, 1995.

(3) Dati 1992.

(4) Anche questi dati sono tratti da Ocse, cit.

- un livello di investimento in capitale umano assai al disotto della media Ocse, come risulta senza ambiguità dall'esame di tutti gli indicatori disponibili. Un'indicazione generale assai espressiva è data ad esempio dalla quota di persone con titolo di scuola media inferiore sulla popolazione tra 25 e 34 anni, cioè in una fascia di età relevantissima dal punto di vista del sistema produttivo: in Italia tale quota è quasi del 50 per cento, a fronte del 33 per cento della Francia, dell'11 per cento della Germania e del 10 per cento degli Stati Uniti⁵;

- una dotazione infrastrutturale carente e un elevato grado di inefficienza della pubblica amministrazione, verosimilmente non estraneo al basso tasso di investimenti esteri in entrata nel paese (in rapporto alla dimensione dell'economia nazionale).

Secondo una tesi prevalente, si dovrebbe aggiungere alla lista la dimensione media delle imprese, che, «all'interno di ciascun settore», è almeno apparentemente inferiore a quella rilevata nei principali paesi industrializzati. L'affermazione è contestata da chi vede ottimisticamente la capacità competitiva delle piccole e medie imprese, in particolare di quelle aggregate nei sistemi locali di imprese e nei distretti industriali. Indagini recenti lasciano inoltre intuire che il fenomeno dei «gruppi» di imprese (anche di dimensione medio-piccola) potrebbe essere in Italia assai più diffuso di quanto non sembri, il che renderebbe la struttura industriale del paese, almeno in termini dimensionali, meno dissimile da quella dei principali fra i suoi partner europei.

Nonostante l'economia italiana abbia finora regolarmente smentito chi la voleva troppo fragile per sostenere elevati livelli di reddito e adeguati tassi di sviluppo, gli elementi richiamati legittimano seri dubbi sulla competitività del paese nel lungo periodo. Tali dubbi sono alimentati dall'evoluzione delle condizioni di contesto negli anni novanta, caratterizzata da notevoli progressi nella liberalizzazione del commercio internazionale e dall'apparire di nuovi protagonisti sulla scena degli scambi mondiali (paesi dell'Est Europeo e dell'Asia) particolarmente competitivi proprio nelle produzioni in cui l'Italia si è finora distinta.

2. La via stretta dell'aggiustamento

L'inversione delle tendenze descritte passa necessariamente per:

- lo sviluppo di nuove attività ad alto tasso di crescita e ad alto valore aggiunto, non frutto del ricorso ad improbabili «serre protezio-

(5) Si veda Ocse, *Education at a Glance*, Parigi, 1995.

niste» ma che costituiscano per l'Italia una scommessa «credibile», data la dotazione di risorse scientifico-tecniche e manageriali del paese e il contesto della competizione internazionale;

- l'utilizzo di quel serbatoio di risorse inutilizzate, anzitutto umane, che è costituito dal Mezzogiorno.

Ciò non va ovviamente visto in antitesi ad un ulteriore rafforzamento dei settori tradizionali, dai quali ci si può pur sempre legittimamente attendere un contributo importante alla generazione del reddito nazionale, benché decrescente e comunque a costo di ulteriori riduzioni dell'occupazione.

Il percorso che il paese può ragionevolmente proporsi nell'impostare politiche di lungo periodo atte a determinare quell'inversione di tendenza deve essere alimentato dalla crescita degli investimenti in tecnologia e nella R&S e dalla riduzione delle inefficienze del sistema (a cominciare da quella fondamentale che limita la mobilità dei fattori produttivi). Ciò richiede:

- nel settore dei «servizi vendibili», di eliminare le residue barriere non tariffarie alla concorrenza e agli scambi che, in nome dell'interesse collettivo, persistono a difesa di ingiustificabili posizioni di monopolio;

- sul terreno legislativo, di proseguire più in generale nello smantellamento degli ostacoli alla «mobilità del lavoro» (fermo restando il riconoscimento dei diritti essenziali dei lavoratori) e dei capitali;

- che le «privatizzazioni» vengano riprese rapidamente e concluse senza trascurare il loro impatto sulla geografia produttiva del paese e quindi sulla sua competitività;

- che la «spesa infrastrutturale» venga rilanciata e riqualificata, superando l'inefficienza del settore pubblico;

- che vengano meglio studiate politiche atte a favorire lo sviluppo di «nuove attività».

Non è chi non veda come l'aggiustamento qui delineato sia un processo di rilevante difficoltà e di lunga lena, che chiama in causa gli sforzi congiunti degli attori privati - le imprese e le famiglie, che devono accumulare nuovo capitale materiale e immateriale - e delle politiche pubbliche - che quegli attori devono stimolare, accompagnare e favorire.

Nelle pagine che seguono si cercherà di mostrare come il venir meno dell'aspettativa di ingresso dell'Italia nell'Uem europea, e con essa di adozione anche da parte dell'Italia della moneta unica, potrebbe

indebolire seriamente gli sforzi degli operatori italiani in direzione dell'aggiustamento indebolendo con ciò anche la credibilità e la posizione economica e monetaria del paese in quanto partner europeo e mondiale.

Nell'esposizione, gli scenari aperti di fronte all'Italia sono ridotti per semplicità a due: quello di «ingresso» nell'area della moneta unica e quello di «non ingresso», ossia di paese «con deroga» a tempo indeterminato.

3. Aggiustamento e aspettative. Il rischio del deterioramento macroeconomico

La descrizione dello scenario «macroeconomico» che presumibilmente si determinerebbe in caso di «sganciamento» dell'Italia dal percorso segnato a Maastricht esula dai limiti di questo capitolo⁶.

Si può comunque ragionevolmente supporre che, in quello scenario, il venir meno di fatto degli impegni assunti a Maastricht lascerebbe spazio ad aspettative di svalutazione legate alla fragilità della posizione competitiva dell'Italia. Tali aspettative determinerebbero un clima di sfiducia crescente nella lira da parte degli investitori finanziari, portando rapidamente all'autoavverarsi delle aspettative di svalutazione.

La necessità per il Governo di finanziare il deficit pubblico porterebbe quindi ad un rialzo dei tassi di interesse, mentre l'eventuale rilassamento delle politiche di rientro dal deficit pubblico, conseguente all'indebolirsi del consenso politico attorno ad esse, aggraverebbe gli effetti di tale rialzo per il bilancio dello Stato.

Due stimoli opposti eserciterebbero quindi pressioni crescenti sul cambio, il rialzo dei tassi di interesse e le aspettative di svalutazione e di inflazione. Se l'entità dell'effetto netto di tali stimoli resta indeterminata, sembra esservi invece largo consenso sul segno della tendenza che ne risulterebbe, quella alla svalutazione della lira, con crescente difficoltà della Banca Centrale a mantenere eventuali impegni di contenimento delle oscillazioni del cambio all'interno di una banda prestabilita attorno ad una parità centrale.

Eventuali aspettative di aumento dell'inflazione «importata» attraverso la svalutazione della lira non farebbero che rafforzare il circolo vizioso descritto. Le imprese potrebbero quindi trovarsi di fronte a tassi di interesse più elevati (che penalizzano gli investimenti) e lira svalutata (che favorisce le esportazioni ma comporta maggiori costi

(6) Sul tema vedi il capitolo di Stefano Fantacone.

per materie prime e semilavorati). L'effetto ultimo di questi andamenti sull'inflazione interna dipenderebbe, in questo contesto, dalla tenuta degli accordi sulla politica dei redditi, peraltro non più rafforzata dalla necessità di rispettare un vincolo esterno.

La chiave di volta del ragionamento che qui si propone è costituita dall'ipotesi che l'affievolimento dell'impegno politico necessario a soddisfare i criteri stabiliti dal Trattato costituisca, insieme al degrado del contesto macroeconomico, un potente disincentivo per le imprese e per le pubbliche amministrazioni ai vari livelli ad intraprendere la via dell'aggiustamento.

Quest'eventualità appare particolarmente indesiderabile se si considera che la difesa e il miglioramento della competitività e del livello di sviluppo del paese richiederebbero oggi investimenti orientati non solo alla mera razionalizzazione delle produzioni esistenti, ma anche allo sviluppo di nuove attività sia manifatturiere che terziarie. È questo un processo per sua natura graduale e difficile poiché richiede la messa in discussione di comportamenti profondamente radicati tra gli operatori pubblici e privati.

Difficilmente l'aggiustamento avrà luogo se la direzione di marcia - verso la definitiva apertura dei mercati mondiali e l'ingresso nell'area della moneta unica (che, giova ripeterlo qui, implica la definitiva rinuncia all'arma della svalutazione competitiva) - non sarà percepita dagli operatori italiani in modo chiaro e univoco.

Ugualmente decisiva sarà la percezione che dell'Italia avranno gli investitori internazionali, i quali dovranno contribuire all'aggiustamento con investimenti in entrata sia finanziari che produttivi e di servizio. Di nuovo, la coerenza delle politiche adottate dalle autorità italiane gioca un ruolo decisivo ai fini della credibilità del paese.

4. La storica refrattarietà dell'Italia al cambiamento strutturale

Cosa porta a formulare le preoccupazioni di cui sopra? La constatazione che, a fronte di difficoltà del contesto che le mettevano sotto pressione, le imprese italiane hanno sinora reagito essenzialmente con l'innovazione di processo, volta a ridurre i costi di produzione restando però all'interno delle tipologie produttive tradizionali. L'industria italiana sembra quindi particolarmente poco propensa al cambiamento strutturale, in un'epoca in cui la competizione internazionale, in un contesto di crescente integrazione mondiale, fa invece della flessibilità un prezioso *asset*, indispensabile per differenziare l'offerta e svincolare definitivamente la competitività dei paesi di più antica industrializzazione dalla pura competizione di costo.

Quanto detto va ovviamente preso *cum grano salis*. Sarebbe inesatto affermare che non vi sia stata e non vi sia nell'industria italiana alcuna attività di innovazione di prodotto, né che manchi l'innovazione nel servizio, considerata ormai unanimemente come un requisito caratteristico ed essenziale della produzione industriale. È anzi certamente corretto affermare che i successi conseguiti dall'Italia nei settori tradizionali siano dovuti alla capacità delle parti più dinamiche della piccola e media industria nazionale di soddisfare le richieste dei maggiori clienti in termini di qualità del prodotto e di servizio, assolvendo in modo efficace ad un ruolo che assomiglia sempre meno a quello del fornitore/subfornitore di semilavorati e prodotti standardizzati e sempre più a quello del partner affidabile capace di risolvere problemi anche complessi prendendo parte alla progettazione e realizzazione, manifatturiera e logistica, del prodotto stesso.

Non si spiegherebbero altrimenti i brillanti risultati conseguiti in un contesto di competizione accresciuta e di capacità decrescente delle politiche commerciali di garantire effettiva protezione.

È tuttavia difficile negare l'evidenza di numeri che, pur con tutti i limiti insiti nelle statistiche aggregate, non solo confermano la forte specializzazione dell'Italia nelle produzioni tradizionali - confermata anche da indici del commercio intraindustriale sensibilmente inferiori a quelli dei principali partner europei - ma mostrano una netta tendenza all'«approfondimento» di quella specializzazione.

Per quanto riguarda le imprese, l'esame svolto nel par.1 e in special modo l'osservazione dell'evoluzione nel tempo degli indicatori ivi citati mostrano una persistente tendenza del sistema produttivo italiano a confermare nel tempo il proprio peculiare *mix* settoriale.

Il sistema produttivo dell'Italia sembra dunque caratterizzato da notevole «flessibilità» in termini di capacità di risposta delle imprese a mutamenti ambientali che impongono di rivedere le modalità di produzione di beni dati, accompagnato tuttavia da un'estrema refrattarietà al cambiamento strutturale. È proprio su questa considerazione che riposa l'affermazione iniziale secondo cui il venir meno della necessità di adempiere agli impegni previsti dal Trattato di Maastricht farebbe venir meno alle imprese e alla pubblica amministrazione uno stimolo potente a distaccarsi dai comportamenti del passato.

5. Le possibili spiegazioni della scarsa mobilità dei fattori

Le spiegazioni ricorrenti sugli ostacoli alla mobilità dei fattori produttivi in Italia chiamano in causa diversi elementi.

Un primo tipo di spiegazione pone l'accento su alcune caratteristiche peculiari dell'imprenditorialità italiana, e in particolare sulla mancanza di interrelazione dialettica tra proprietà e *management* dovuta alla sovrapposizione dei due ruoli in un unico soggetto, la famiglia imprenditrice. Quest'ultima sceglie un percorso di sviluppo dell'impresa che non massimizza gli obiettivi di crescita e di proiezione verso il futuro dell'impresa stessa, ma che è e deve rimanere compatibile con le risorse finanziarie e manageriali della famiglia stessa, la quale si pone sopra ogni altro l'obiettivo di non perdere il controllo dell'impresa.

Intrecciata alla prima va subito citata una seconda spiegazione, quella del «vincolo» finanziario agli investimenti e alla crescita delle imprese sin qui rappresentato dall'asfitticità del mercato azionario e dal livello mediamente elevato dei tassi di interesse (correlato nell'ultimo quindicennio alla necessità di finanziare un debito pubblico elevatissimo), nonché alla più volte denunciata discriminazione (in termini di razionamento e di tassi più elevati) di cui soffrono le piccole e medie imprese sul mercato del credito.

Le due spiegazioni si intrecciano nel senso che le fonti di finanziamento principali di gran parte delle imprese italiane sono storicamente costituite dall'autofinanziamento e dal credito bancario. Dato il costo elevato di quest'ultimo, la possibilità di effettuare investimenti in nuove attività è molto strettamente legata al risparmio della famiglia imprenditrice. Né potrebbe essere diverso, dato che il ricorso al mercato azionario si accompagna per definizione ad alcune eventualità che la famiglia imprenditrice spesso ha visto in passato come rischi gravissimi, da quello di dover rendere conto ad altri della gestione dell'impresa fino alla perdita del controllo della stessa.

L'impatto del vincolo finanziario è amplificato dalla minore dimensione media delle imprese italiane nei diversi settori, in termini di addetti, rispetto a quella osservata nei paesi di più antica industrializzazione (anche se a ridimensionare il fenomeno, come già accennato, va citato l'esempio dei gruppi di imprese, particolarmente difficile da cogliere nelle statistiche italiane per motivi di ordine giuridico e fiscale).

Un terzo tipo di vincolo alla crescita del sistema delle imprese e alla riallocazione delle risorse è costituito dalla qualità delle risorse umane disponibili. Senza addentrarsi in questa sede in ragionamenti circa la direzione dei nessi causali tra i due fenomeni, è stata spesso osservata la correlazione tra la modesta *performance* dell'apparato produttivo italiano nelle alte tecnologie e nella ricerca e sviluppo e la scarsa dotazione del paese (già evocata nel par. 1) in fatto sia di laureati

in materie tecniche e scientifiche che di personale con istruzione media superiore tecnico-scientifica disponibile a mansioni produttive.

Un ulteriore, poderoso ostacolo alla mobilità dei fattori viene dalla nota ostilità del contesto in cui le imprese operano nel senso di una scarsa dotazione infrastrutturale, di servizi spesso insoddisfacenti dai costi relativamente elevati, di una legislazione sugli investimenti e più in generale sull'attività imprenditoriale incredibilmente farraginosa e costosa per le imprese. Si riflette pesantemente sul sistema delle imprese l'eredità di un paese arrivato tardi all'industrializzazione, di un'amministrazione pubblica che fonda la propria operatività sui controlli di legittimità anziché sulla *performance* dell'azione amministrativa, di una prolungata epoca di protezione dalla concorrenza di molti settori produttivi e di servizio.

Da ultimo, ma non per importanza, non può essere taciuto quello che può definirsi il lato soggettivo di questo contesto ostile, quello dell'abitudine profondamente radicata a praticare politiche economiche e industriali tese a conservare l'esistente limitando la mobilità dei fattori, più che a stimolare e favorire quest'ultima. Aspetti caratteristici e profondamente distorsivi di tali politiche sono stati il favore accordato al ristretto cerchio dei grandi gruppi pubblici e privati, da un lato, l'erogazione di incentivi a pioggia alle piccole e medie imprese, dall'altro, ambedue amministrati in modo tale da non incentivare il rafforzamento competitivo delle imprese.

Per le piccole imprese, in particolare, è stato sottolineato dalla letteratura quel particolare effetto perverso della politica industriale italiana consistente nel creare una soglia artificiosa di convenienza a restare piccoli per godere degli incentivi anziché avventurarsi sul terreno di una crescita male alimentata dagli intermediari finanziari e scarsamente aiutata da sostegni di natura «reale». Quest'ultimo aspetto, l'attenzione tradizionalmente scarsa per le politiche di «servizio reale» alle imprese, rivela tutto il suo impatto negativo con il procedere parallelo di due fenomeni di portata storica, l'integrazione europea, da un lato, e il diffondersi delle applicazioni produttive delle tecnologie dell'informazione, dall'altro. Queste coordinate determinano da un lato la crescente «impossibilità» di ricorrere a politiche erogatorie - anche se queste non fossero ostacolate, come invece sono, da imperiosi vincoli di bilancio - dall'altro comunque la crescente «inefficacia» di tali politiche di fronte alla necessità di diffondere tra le piccole e medie imprese tecnologie il cui effetto di novità radicale sta nell'innovazione «organizzativa e di sistema» che esse rendono possibile, e non solo nella pura e semplice sostituzione di macchine al lavoro umano.

La vastissima presenza pubblica nel sistema industriale e nei servizi, storicamente tra le più ampie d'Europa se si esclude il Belgio, ha peraltro nuociuto non poco, secondo un'opinione diffusa, alla competitività tecnologica del paese. Ciò viene comunemente attribuito al fatto che gran parte delle produzioni ad alta tecnologia ed elevate economie di scala si trovavano proprio nel settore delle partecipazioni statali, tra i cui obiettivi di gestione è lungamente mancata la ricerca di miglioramenti di competitività ogniqualevolta questi, attraverso politiche di alleanza con imprese private italiane o ancor di più estere, comportassero il rischio di una perdita di controllo del *management* pubblico sulle imprese stesse.

Connaturata alle politiche accennate è stata poi per lunghissimo tempo l'abitudine a fornire ai grandi gruppi pubblici e privati protezione sotto ogni possibile forma, dalle commesse pubbliche a politiche economiche e industriali *ad hoc*, giungendo a frequentissimi scontri con la CE in materia di aiuti di Stato e, più di recente, in materia di attuazione degli impegni assunti in sede comunitaria circa la liberalizzazione di importanti settori di servizi, da un lato, il risanamento finanziario e la privatizzazione di ciò che resta delle partecipazioni statali, dall'altro.

Il peso di una tradizione burocratica inefficiente e centralistica ha tra l'altro portato spesso l'Italia, anche negli ultimi anni, a sottoutilizzare drammaticamente le risorse finanziarie messe a disposizione dall'UE attraverso i Fondi Strutturali e le varie iniziative comunitarie, le cui erogazioni sono correttamente subordinate alla redazione di piani circostanziati di cofinanziamento e di utilizzo da parte della autorità italiane centrali e locali.

Non può stupire, per quanto detto in questo paragrafo, che il flusso degli investimenti esteri in entrata in Italia sia storicamente esiguo, trovandosi a fronteggiare sia imprese determinate soprattutto a difendere gli assetti proprietari esistenti che una pubblica amministrazione che maschera una malcelata ostilità di fatto per gli investimenti industriali con tempi lunghissimi e penose incertezze.

6. Il circolo vizioso si romperà davvero?

Con l'inizio degli anni novanta, ed in particolare in coincidenza con l'esperienza dei governi cosiddetti tecnici di Amato e Ciampi, anche in Italia ha iniziato a manifestarsi una tendenza al cambiamento.

Sul piano macroeconomico, è stata avviata un'opera di risanamento dei conti pubblici che, agendo sia sul versante delle entrate che su

quello delle uscite, non si è arrestata di fronte alla necessità di affrontare i delicatissimi fattori strutturali di dissesto insiti nel modo in cui risultava organizzata la spesa sanitaria e previdenziale.

Sul piano delle riforme di struttura, vanno almeno citati l'avvio delle privatizzazioni, l'accordo del 1993 sulla politica dei redditi, che ha reso possibile una riduzione permanente dell'inflazione, l'avvio della liberalizzazione in importanti settori dei servizi e quello della riforma della pubblica amministrazione all'insegna della semplificazione e del decentramento dei poteri.

Nella legislazione che regola il mercato del lavoro sono stati introdotti rilevanti elementi di flessibilità.

Un anno dopo l'altro, inoltre, l'azione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, pur soffrendo di alcune limitazioni nelle aree di competenza previste dalla legge istitutiva, intacca aree nuove di monopolio ed abusi di posizione dominante.

Il diffondersi del rispetto delle normative che realizzano il mercato unico europeo, incluse quelle che interessano i settori più sensibili come gli appalti e i *network services*, insieme al controllo sugli aiuti di Stato che la Commissione Europea sembra finora riuscita ad esercitare nonostante le forti pressioni in senso opposto provenienti da diversi Stati membri, contribuiscono a diffondere presso le imprese italiane il rispetto delle regole della libera concorrenza.

L'amministrazione pubblica, dal canto suo, sembra affrontare con maggiore impegno la questione della gestione delle politiche strutturali, e, in questo contesto, dell'uso delle risorse comunitarie.

Nell'insieme, i provvedimenti adottati o in discussione nel periodo più recente (dalla semplificazione amministrativa allo sveltimento dell'iter per l'apertura dei cantieri per opere pubbliche già deliberate, dalla riforma del mercato del lavoro nel senso di una maggiore flessibilità ai patti territoriali e ai contratti d'area per stimolare nuovi investimenti nelle aree di maggiore difficoltà del Mezzogiorno) avviano una vera e propria transizione da un'economia poco flessibile per le molte protezioni che la avvolgono ad una in cui lo spazio ed il ruolo affidati al mercato acquistano un rilievo molto maggiore, e l'azione pubblica si esercita non più nel «limitare» il mercato stesso ma nel «regolarlo» dove necessario.

In generale, la politica economica sopra delineata serve a perseguire un interesse vitale del paese, quello della «competitività» dell'apparato produttivo, presupposto per la difesa e lo sviluppo dell'occupazione e dei livelli di reddito nel lungo periodo. In questo senso, certo, questa politica avrebbe dovuto essere intrapresa «comunque» perché corrisponde ad un bisogno profondo del paese. Tuttavia non è per caso che essa

abbia preso l'avvio in sostanziale coincidenza con la firma del Trattato di Maastricht. Quest'ultimo ha comportato infatti per l'Italia la presa d'atto che andavano ormai affrontati il dissesto grave della finanza pubblica e le cause strutturali del differenziale d'inflazione coi maggiori paesi dell'Unione e che al successo delle politiche volte a contrastarli era legato qualcosa a cui l'Italia non può facilmente rinunciare: il rapporto con i partner europei.

La necessità di rispettare gli impegni di Maastricht ha senza dubbio agito come un «vincolo» alle decisioni di politica economica, il cui prolungarsi nel tempo non mancherà di incidere anche sui comportamenti delle imprese, nelle quali si confermerà così la convinzione che i cambiamenti in questione sono ormai tendenzialmente irreversibili. È un'opinione diffusa che la consapevolezza di questo vincolo, e della conseguente necessità di bruciare le tappe impostando severissime politiche di rientro del deficit e dell'inflazione, abbia contribuito non poco, nel periodo più recente, a superare delicati problemi di consenso. Il recente rientro della lira nel meccanismo di cambio dello Sme ha costituito in qualche modo la sanzione della bontà della direzione di marcia.

Se quanto detto è anche solo in parte vero, ne segue che un eventuale mutamento delle aspettative in direzione divergente rispetto a Maastricht, non mancherebbe di indebolire il consenso che nel paese si è creato attorno alle politiche «strutturali» sopra richiamate, generando ripercussioni pesanti su più fronti. A seguito del prevedibile degrado del quadro macroeconomico sopra accennato (par. 3), si possono infatti immaginare diversi ordini di conseguenze negative.

In primo luogo, si ricreerebbe nelle imprese private la sensazione che sia possibile ricorrere indefinitamente all'arma della svalutazione competitiva per rimediare alla scarsa competitività del sistema, anziché dover intraprendere il difficile cammino dell'aggiustamento. Si ricreerebbe cioè la condizione in presenza della quale, in passato, il sistema produttivo italiano ha tentato di superare le sue difficoltà senza affrontare il difficile tema della ricerca e sviluppo, dell'immissione sul mercato di nuovi prodotti, della faticosa ricerca di nuovi spazi sui mercati mondiali e, legato a ciò, il tema delle riorganizzazioni aziendali necessarie e delle relative decisioni di investimento.

In secondo luogo, anche per la pubblica amministrazione verrebbe meno lo stimolo «politico» a proseguire le politiche strutturali sopra richiamate, soprattutto quando queste dovessero porre difficili problemi di consenso in un contesto di credibilità comunque indebolita della prospettiva europea.

L'impatto ultimo dei comportamenti negativi appena richiamati sarebbe inoltre superiore alla somma dei singoli addendi, poiché verrebbe meno l'effetto «sinergico» derivante dal parallelo e contemporaneo manifestarsi dei comportamenti virtuosi.

Un interrogativo può essere a questo punto legittimamente avanzato: è poi vero che il vincolo al rispetto dei parametri stabiliti a Maastricht, e poi l'ingresso e la permanenza nell'area della moneta unica, costituiscano uno stimolo sufficiente all'aggiustamento?

Negli anni dal 1979 al 1992, l'appartenenza allo Sme (in cui, giova ricordarlo, non furono operati riallineamenti dopo il 1988) fu affrontata dalle imprese come occasione per ridurre i costi di produzione attraverso la razionalizzazione e l'innovazione di processo, ma non portò significativi risultati in termini di innovazione di prodotto e di sviluppo di nuove attività. I risultati furono positivi per la competitività delle industrie che già costituivano punti di forza tradizionali del paese, assai meno positivi dal punto di vista della competitività di lungo periodo del paese nel suo insieme.

È dunque sensato aspettarsi che l'adesione alla moneta unica migliori «di per se stessa» la capacità di lungo periodo del paese di crescere ad un ritmo sufficiente a confermare e migliorare gli attuali livelli di reddito e di occupazione?

Se l'interrogativo è preso alla lettera, la risposta è probabilmente negativa. Sia la teoria economica che l'osservazione della realtà dicono che possono ben darsi casi di integrazione economica in cui per alcuni dei partecipanti il processo dà luogo a perdite nette che dovranno poi venir finanziate dai vincitori.

«Di per sé», l'adozione della moneta unica non può quindi supplire all'assenza di comportamenti virtuosi da parte degli attori pubblici e privati coinvolti. E tuttavia, proprio su quest'ultimo piano la situazione odierna sembra «oggettivamente» e «soggettivamente» assai diversa da quella che caratterizzò la prima esperienza italiana nello Sme.

Il paese è di fronte a scadenze categoriche e alla volontà proclamata dei partner di non attenuare il rigore delle condizioni imposte per la partecipazione sin dall'inizio all'unione monetaria. Gli impegni assunti dall'Italia in termini di riduzione e controllo del deficit pubblico e dell'inflazione sono del resto assai gravosi, e non tollerano quindi un allentamento della tensione politica necessaria alla loro realizzazione.

D'altra parte, la possibilità di ricorrere a vecchi strumenti erogatori e protezionisti di politica economica e industriale è definitivamente compromessa non solo dallo stato della finanza pubblica, che lascia ben pochi margini di manovra, ma anche dalla vigilanza dei partner europei, ora più che mai attenta e sensibile.

La necessità peraltro di non privarsi di strumenti di intervento nell'economia induce la pubblica amministrazione, a livello sia centrale che locale, ad esplorare tutte le possibilità di iniziativa compatibili col nuovo quadro di riferimento.

Nella situazione data, è difficile immaginare un concorso di circostanze più favorevole al compimento della transizione avviata, che porti il paese a confermare la sua storica collocazione nel consesso dei paesi europei più avanzati, quelli dell'UE che daranno vita all'unione economica e monetaria.

7. I rischi interni, europei ed esterni della non partecipazione alla moneta unica e la mancanza di alternative

A conclusione di questa veloce rassegna di argomenti, è opportuno ricapitolare i principali prezzi che il paese sarebbe chiamato a pagare dalla rinuncia a completare lo sforzo per partecipare alla moneta unica estendendo il campo del ragionamento dagli eventi più immediatamente interni al terreno dei rapporti con i partner dell'UE e col resto del mondo.

Sul piano «interno», si è detto come il venir meno dell'aspettativa di partecipazione alla moneta unica indebolirebbe la tensione delle imprese private ad effettuare gli investimenti necessari all'*upgrading* delle proprie strutture produttive, penalizzando in particolare gli investimenti materiali e immateriali più rischiosi, quelli mirati ad introdurre nuovi prodotti e a sviluppare nuove attività.

Le imprese esportatrici coltiverebbero invece nuove aspettative di svalutazione, che trarrebbero alimento dalla difficoltà a difendere il cambio.

Una consistente svalutazione approfondirebbe il solco tra le imprese esportatrici e il resto del sistema economico, finirebbe a lungo andare per importare inflazione attraverso il maggior costo di materie prime e semilavorati, metterebbe con ciò a rischio la prosecuzione della politica dei redditi sperimentata nello scorso triennio.

Sul piano della specializzazione produttiva, i maggiori vantaggi andrebbero dunque, ancora una volta, alle produzioni tradizionali, venendo a mancare qualsiasi incentivo alla sperimentazione di nuove attività e nuove produzioni. Nel lungo periodo, non è difficile vedere le conseguenze nefaste di questo scenario sulle opportunità di occupazione e di reddito, dunque sul tenore di vita del paese.

Anche il perseguimento delle politiche pubbliche di trasformazione strutturale conoscerebbe seri rallentamenti, venendo a mancare un impulso decisivo al superamento delle evidenti difficoltà politiche che

esse comportano. In un contesto di minor tensione sul fronte della finanza pubblica, anche la pressione in direzione delle vecchie politiche erogatorie potrebbe riprendere piede, dando luogo, soprattutto se unita ad una lira nuovamente libera di deprezzarsi, a nuovi conflitti coi partner europei.

Passando all'esame delle ripercussioni della non partecipazione italiana alla moneta unica sui rapporti tra Italia e UE, un primo, probabile effetto negativo sarebbe costituito dall'aumento del costo del denaro per le imprese. Il rialzo dei tassi di interesse sarebbe conseguenza della necessità di finanziare un deficit pubblico la cui riduzione conoscerebbe un rallentamento, in un contesto di maggior rischio di cambio e possibile ravvivarsi dell'inflazione.

Un ulteriore costo, non solo per l'industria bancaria ma per il sistema *tout court*, sorgerebbe dai costi e dai vincoli che gli intermediari finanziari italiani dovrebbero subire avendo essi a operare massicciamente in «Euro» senza però essere il loro paese partecipe del processo di decisione della politica monetaria europea.

In secondo luogo, la posizione negoziale italiana si indebolirebbe su di una serie di «tavoli», i più rilevanti dei quali sono quelli su cui si decidono la destinazione del budget agricolo, l'allocazione delle risorse dei Fondi Strutturali e delle diverse Iniziative Comunitarie, oltre che naturalmente dei programmi scientifici e tecnologici, e la politica industriale. La serietà di questo rischio, a fronte della rilevanza di queste materie, appare fuori discussione, anche se essa è spesso sottovalutata dall'opinione pubblica e dagli organi di stampa.

La logica economica induce infine a mettere in conto l'eventualità, prescindendo dalla sua «fattibilità» giuridico-istituzionale, che un rinnovato *cocktail* di svalutazione e politiche industriali attive arrivi a mettere in discussione l'*acquis communautaire* in materia di mercato interno. Il recente dibattito sull'impatto della svalutazione italiana post-1992 sui partner, avviato dalla Francia sul finire del 1995 e faticosamente composto dalla Commissione Europea, potrebbe facilmente replicarsi, con altri esiti, in un contesto di rinvio a tempo indeterminato della partecipazione italiana alla moneta unica.

Sul piano «internazionale», infine, i rischi fondamentali della non partecipazione italiana alla moneta unica sembrano essenzialmente legati all'indebolimento della sua posizione negoziale sulla scena mondiale, trovandosi essa rappresentata da un'entità, l'UE, al cui interno si sarebbe formato un nocciolo duro i cui interessi nel negoziato commerciale internazionale potrebbero facilmente trovarsi in conflitto con quelli di un'Italia che torna a giocare in proprio la carta del cambio. L'ipotesi non è remota, se solo si pensa al già debole

impegno dell'UE nella tutela, coi mezzi attualmente previsti dalle regole del commercio internazionale, di produzioni tipiche della zona meridionale dell'Unione come il tessile-abbigliamento.

L'inevitabilità della scelta per l'Unione economica e monetaria europea risalta ancora più nitidamente se, guardando al lungo periodo, si ragiona sulla mancanza di alternative. Giova a questo proposito ripetere la considerazione, già esposta in apertura, secondo cui in nessun altro contesto potrebbe comunque darsi un recupero di competitività dell'Italia. Se è infatti preclusa la via della competizione coi paesi in via di sviluppo, da cui ci separa un incolmabile *gap* salariale, non è neppure immaginabile che il paese inseguia un'improbabile collocazione «intermedia» tra i paesi in via di sviluppo e quelli più industrializzati. È solo restando saldamente ancorata a questi ultimi che l'Italia potrà preservare e migliorare i risultati fin qui conseguiti sulla via dello sviluppo economico.

Parte quarta - L'Italia e le politiche comunitarie

8. L'Italia e le politiche comunitarie: una debolezza strutturale

di Paolo Cecchini

Una delle possibili, anche se deprecabile, ipotesi è che il Consiglio Europeo, quando sarà chiamato a decidere nel maggio del 1998, quali Stati membri soddisfino alle condizioni necessarie per l'adozione della moneta unica, non riconosca tale condizione all'Italia, malgrado gli sforzi fatti. In tal caso il nostro paese assumerebbe lo statuto di «Stato con deroga» sino al momento in cui il Consiglio Europeo rivedesse la sua posizione.

La ragione essenziale di questa decisione negativa potrebbe consistere non solo nel mancato rispetto aritmetico o tendenziale di tutti i parametri previsti dal Trattato ma anche in un dubbio sulla stabilità dei risultati acquisiti (criterio generale inserito nelle definizioni dei parametri in questione) dall'Italia - e magari anche dalla Spagna e dal Portogallo. È noto che la decisione sugli Stati che potranno partecipare alla moneta unica sin dal suo inizio previsto per l'1.1.99¹ sarà di natura essenzialmente politica. Tuttavia essa sarà acquisita nel maggio del 1998 con un voto «a maggioranza qualificata» e sulla base di una raccomandazione del Consiglio di Ministri, nella sua composizione dei responsabili economici e finanziari, che troverà il suo fondamento tecnico in rapporti² rispettivamente della Commissione Europea e

(1) Il Protocollo n. 10 del Trattato che istituisce l'UE rinforza in maniera esplicita l'obbligo di rispettare questa data.

(2) Questi rapporti dovranno verificare non solo la compatibilità delle legislazioni nazionali con le disposizioni del Trattato e il rispetto dei famosi parametri, ove si prescrive che la situazione finanziaria dei governi sia sostenibile e che la convergenza sia durevole. Il signor de Silguy, membro della Commissione responsabile per gli affari economici e finanziari, ha confermato, in un recentissimo discorso all'Università Bocconi a Milano che il rapporto della Commissione non si limiterà all'esame dei dati del 1997, ma verificherà anche la capacità degli Stati membri di rispettare i parametri su di una base sostenibile; inoltre questi rapporti esamineranno anche fattori più generali quali lo sviluppo dell'Ecu, l'integrazione dei mercati, la bilancia dei pagamenti correnti, lo sviluppo di vari indici dei prezzi ivi compreso il costo unitario del lavoro.

dell'Istituto Monetario Europeo³. Il Consiglio Europeo disporrà anche dell'opinione sulla raccomandazione del Consiglio di Ministri, emessa dal Parlamento Europeo, ove il voto avviene a maggioranza semplice.

Una tale verifica ad un tempo tecnica e politica della stabilità dei comportamenti di politica economica costituisce una risposta inevitabile alla carenza nel Trattato di disposizioni istituzionalmente e positivamente vincolanti circa comportamenti comuni di politica economica da parte degli Stati membri partecipanti alla moneta unica, al di là delle inefficienti disposizioni concernenti un impossibile «coordinamento»⁴ in materia. Il «Patto di stabilità» tra gli Stati partecipanti alla moneta unica, le cui grandi linee sono state decise in occasione della sessione del Consiglio Europeo a Dublino (13/14 dicembre 1996), si propone di supplire a questa fondamentale carenza che rischia di indebolire la moneta unica. La possibilità che questo approccio puramente negativo alle politiche nazionali di bilancio possa non esser sufficiente a gestire in una visione comune i problemi ai quali sono confrontati gli Stati partecipanti all'Euro, risulta dall'accordo intervenuto tra i governi francese e tedesco sulla creazione di un organo politico denominato Consiglio di Stabilità, governo politico dell'Euro.

Non si tratta a questo proposito soltanto dell'interesse comune a che l'euro si presenti sui mercati mondiali come una moneta solida appartenente ad un gruppo di Stati dotati di una economia solida, ma anche della circostanza politica che condiziona all'approvazione del Bundestag l'abbandono del marco in favore dell'Euro, conformemente alla legge tedesca di ratifica del Trattato di Maastricht.

Non risulta agevole formulare orientamenti o previsioni quanto alla durata della permanenza dell'Italia nel limbo costituito dallo statuto di «Stato con deroga». Fondamentalmente si potrebbero distinguere due casi di base.

In una prima ipotesi la continuazione dell'opera riformatrice del Governo e del Parlamento, sorretta anche dal possibile appoggio del nuovo Sme secondo le linee decise al Consiglio Europeo di Dublino, potrebbe rimuovere a scadenza ravvicinata ed ogni caso prima della sostituzione definitiva delle monete nazionali con l'euro (2002) non solo le esitazioni sulla stabilità tecnica dei parametri economici (salvo

(3) Predecessore tecnico della Banca Centrale Europea.

(4) Sull'impossibilità pratica e politica del coordinamento delle politiche economiche nazionali rimane sempre valido l'apprezzamento espresso da R. Marjolin, già Segretario Generale dell'Oece e poi Vice Presidente della prima Commissione Cee, con portafoglio per gli Affari Economici e Finanziari (R. Marjolin, *Le travail d'une vie. Memories*, 1911-1986, Paris, Laffont, 1986).

naturalmente quello del debito pubblico, il cui riassorbimento, come pure nel caso del Belgio richiede molto tempo), ma anche quelle dovute alla incidenza negativa sulla tenuta del rispetto dei parametri stessi in ragione dei profondi fattori di instabilità politica, amministrativa ed economica che derivano da un lontano passato. Si tratta da un lato, della durata del governo, nessuno dei suoi predecessori dal 1948 ad oggi essendo restato in carica per l'intera legislatura; d'altro lato, di più generali fattori d'instabilità quali risultano essenzialmente dal sistema fiscale, dall'incertezza del diritto dovuto alla crisi dell'amministrazione della giustizia (anche tributaria), dalla scarsa affidabilità della pubblica amministrazione centrale ed infine dal Mezzogiorno.

Assai più negativa sarebbe la seconda prospettiva, nella quale la durata dell'esclusione dalla moneta unica non sarebbe relativamente breve come nell'ipotesi precedente, ma si rivelerebbe indeterminata poiché sarebbe il risultato dell'impossibilità politica di continuare nell'opera di risanamento avviata fino dal 1992, a causa della resistenza delle forze ostili a pagare il prezzo della modernizzazione dell'economia e dello Stato. In tale ipotesi, fermo restando l'obbligo giuridico di aderire prima o poi alla moneta unica, l'epoca ne sarebbe in pratica rinviata a tempo indeterminato, con conseguenze facilmente immaginabili sul piano interno e sul piano europeo.

1. Le conseguenze interne della non partecipazione all'euro

Le recenti vicende della preparazione e dell'approvazione della Legge Finanziaria 1997, presentata come il passaporto per «entrare in Europa» permettono di misurare agevolmente la dimensione sostanziale degli ostacoli da superare per garantire al paese la progressiva eliminazione delle più macroscopiche deviazioni dal comportamento medio degli altri Stati facenti parte dell'UE. I dati di partenza sono stati già ampiamente pubblicizzati⁵. Si sa che nel passato l'inflazione è stata più elevata della media europea; negli ultimi anni i salari reali sono diminuiti più sensibilmente che altrove; i profitti hanno recuperato più largamente che altrove la loro precedente compressione; il carico fiscale e previdenziale, pur essendo aumentato più rapidamente che altrove, rimane inferiore a quello degli Stati continentali di dimensione e ricchezza comparabili; la spesa per le prestazioni sociali, pur

(5) Questi dati sono regolarmente pubblicati su base strettamente armonizzata e quindi comparabile dalla rivista trimestrale della Commissione Europea *Economia Europea* con l'eccezione della spesa per prestazioni sociali, i cui dati armonizzati sono pubblicati sempre dalla Commissione Europea col titolo «Protezione sociale europea».

rimanendo inferiore a quella dei suddetti Stati continentali si è concentrata nel sistema pensionistico (vecchiaia, anzianità, prepensionamenti e invalidità) e sanitario, con negligenza comparativamente quasi assoluta delle altre forme di assistenza sociale (maternità, famiglia, alloggio, mercato del lavoro, disoccupazione); negli ultimi vent'anni il deficit di bilancio è stato nettamente superiore alla media europea, con conseguente aumento del debito pubblico e della spesa per interessi, accresciuta questa in funzione del tasso d'inflazione.

Tali constatazioni meritano di esser valutate non soltanto come elementi di una passata gestione che è stata definita «facile»; ma essi potrebbero anche prefigurare una prospettiva di avvenire qualora, venendo meno lo stimolo al rigore costituito dall'avvicinamento alla moneta unica, le cospicue forze ostili alla modernizzazione del paese avessero ancora una volta il sopravvento.

È inoltre risaputo, anche se non pubblicizzato a sufficienza, che sul piano economico uno dei nodi fondamentali è quello della squilibrata distribuzione sociale e territoriale del reddito prodotto, risultante dall'azione o dalle omissioni delle forze politiche che hanno governato il paese sino al Governo Amato. Questo squilibrio si manifesta sotto un duplice aspetto:

- l'abusiva distribuzione del carico fiscale (ivi compresi i contributi previdenziali) che, grazie all'evasione⁶, all'elusione e all'inefficienza della giustizia tributaria, pesa maggiormente sul lavoro dipendente, pur senza esentare l'attività autonoma e imprenditoriale dal dovere di sopportare il peso di un sistema di prelievi fiscali e previdenziali ad un tempo inefficiente e persecutorio; questo stato di cose determina una inevitabile rigidità delle entrate di bilancio, dato che il prelievo

(6) In materia di evasione si deve ricordare che la mancata percezione di parte dell'Iva costituisce anche una frode al bilancio comunitario, al quale vengono sottratte delle risorse che verranno prelevate presso gli altri Stati membri; l'evasione dell'Iva avviene anche negli altri Stati membri, ma in misura minore, l'evasione italiana essendo pari al 220% di quella britannica, al 330% di quella francese e al 380% di quella tedesca (Roberto Convelevole, *Corriere della Sera*, 10.4.96). In materia di evasione fiscale si deve notare che secondo le stime più volte riportate dalla stampa, e mai smentite dall'autorità finanziaria, essa ammonta a cifre che come minimo rappresentano il doppio se non il triplo della «manovra» per «entrare in Europa» del Governo Prodi; ci si può agevolmente chiedere se invece di preparare insistentemente urgenti e immediati tagli allo «Stato sociale», la cui spesa totale è inferiore a quella degli altri grandi Stati dell'UE, non sarebbe più corretto di impostare rapidamente la revisione del sistema fiscale, con recupero progressivo di una parte importante dell'evasione e parallelo aggiustamento della tecnica di prelievo; ne potrebbe conseguire nei riguardi delle classi meno abbienti un effetto redistributivo tra imposte e pensioni, permettendo così di far fronte in maniera positiva all'inevitabile ridimensionamento a medio e lungo termine del sistema pensionistico per far fronte all'invecchiamento della popolazione.

fiscale ha di fatto superato i limiti del tollerabile per il cittadino ordinario, con conseguente spostamento dell'aggiustamento sulla spesa pubblica, in particolare sulla protezione sociale e sul finanziamento degli investimenti, tradizionalmente nel Mezzogiorno;

- la prassi tendente a compensare gli squilibri sociali e territoriali con la spesa pubblica di sostegno assistenziale diretto o indiretto ai redditi, produttrice però di debito pubblico e di inflazione, con conseguente instabilità sul cambio della lira.

A questi elementi generali di squilibrio si aggiunge la situazione del Mezzogiorno, in particolare nel «Deep South» costituito dalla Calabria, dalla Sicilia e da parte della Sardegna: è noto che questo annoso problema non può essere affrontato soltanto sul piano dei trasferimenti di risorse, del resto sempre meno disponibili, ma che richiede un progressivo anche se lento adeguamento delle strutture politiche, amministrative ed economiche alle realtà europee, eliminando progressivamente l'interconnessa relazione esistente tra livello elevato di disoccupazione e criminalità organizzata.

Infine non può esser dimenticato il contributo che agli squilibri economici aggiunge la farraginosità della pubblica amministrazione, dovuto sia ad una mancata modernizzazione che all'abituale «dipendenza» dal potere economico e politico.

È quindi possibile che qualora venisse meno la pressione al cambiamento promossa dall'euro, Governo e Parlamento risultino ancora una volta incapaci a contenere le resistenze di ogni genere alla effettiva trasformazione delle strutture economiche ed amministrative del paese. Si potrebbe quindi produrre sul piano macroeconomico un rallentato se non frenato rientro del deficit di bilancio, un arretramento sul fronte del riequilibrio e della trasparenza della distribuzione del carico fiscale e previdenziale, con conseguente non impossibile ritorno dell'inflazione e del suo seguito di alti tassi di interesse. Non è d'altronde certo che in questa ipotesi fare fronte al differenziale di inflazione con la zona euro attraverso il ricorso alla manovra del cambio, pilotata o meno, se si vorrà allo stesso tempo essere parte del Mercato Unico e si accetteranno le regole rigide tra Stati «*ins*» e quelli «*pre-ins*» o addirittura «*out*».

Al livello delle attività produttive verrebbero quindi meno e senza contropartita di svalutazione i vantaggi derivanti direttamente dalla stabilità monetaria, dall'«interiorizzazione monetaria» degli scambi di beni e servizi con gli altri Stati membri dell'Unione Monetaria ed infine dall'allineamento dei tassi d'interesse alla media europea, cui seguirebbe la liberazione di risorse non più destinate agli interessi sul debito pubblico e quindi utilizzabili altrimenti, nonché un minor costo

dei finanziamenti a breve, medio e lungo termine. Verrebbero meno anche i benefici indiretti risultanti dalla accresciuta pressione concorrenziale indotta dall'euro e dal Mercato Unico, in particolare per quanto riguarda il settore dei servizi, soprattutto finanziari, che nel nostro paese sono spesso monopolistici e comunque meno efficienti che altrove.

Aggiungasi sul piano delle possibili conseguenze, più politiche che economiche, l'acuirsi della situazione di crisi sociale del Mezzogiorno, che potrebbe a sua volta alimentare e rinforzare sentimenti secessionisti nella «Padania».

Non è evidentemente possibile precisare in anticipo i tempi, i modi, l'importanza quantitativa di queste possibili implicazioni negative di un ipotetico rifiuto della società italiana di accollarsi la responsabilità dell'avvicinamento rapido dell'economia e delle strutture socioamministrative alla media europea. Tuttavia i precedenti costituiti dalle reazioni ad altre situazioni di crisi negli ultimi trent'anni⁷, non permettono di nutrire molti dubbi sul fatto che la rinuncia all'aggancio al «nocciolo duro» dell'integrazione economica europea avrebbe conseguenze negative e durature sull'economia e la società italiane.

2. L'indebolimento della presenza italiana in Europa

Nella partecipazione italiana all'integrazione europea si possono nettamente distinguere due fasi. In un primo periodo, che copre grosso modo i primi 25 anni dalla «Dichiarazione Schuman» del 9 maggio 1950, la presenza italiana è stata forte, attiva e spesso determinante sia sul piano della partecipazione all'attività delle Istituzioni che su quello della mediazione politica di alto livello. Non è probabilmente illecito pensare che questo contributo positivo sia stato dovuto da un lato al contenuto relativamente limitato degli impegni assunti e dall'altro alla rapida trasformazione dell'economia e della società italiane in un contesto di ridotta conflittualità sociale, almeno sino alle soglie dell'«autunno caldo».

L'affievolimento progressivo della presenza italiana nella CE inizia con i postumi delle crisi economiche della seconda metà degli anni settanta. Esso si traduce in pratica, nonostante i mirabolanti risultati europeistici dei sondaggi dell'Eurobarometro, in un crescente distacco dalla realtà comunitaria. Non si è trattato solamente di una progressiva

(7) Secondo M. L. Salvadori (*Storia d'Italia e crisi di regime*, Il Mulino 1994) dal 1860 ai nostri giorni ogni tentativo di modernizzazione dello Stato e della società italiana si sono scontrati con la vittoriosa resistenza degli interessi costituiti: saremmo ancora in presenza di una situazione del genere?

divergenza rispetto altri Stati membri, nella condotta delle politiche macroeconomiche, che fin dal 1974 il Consiglio comunitario aveva cercato di orientare verso una crescente convergenza. Ma a questo già di per se grave allontanamento dalla direzione comune, si sono aggiunti fattori più tecnici di distacco, quali la non brillante partecipazione all'attività legislativa, affetta da un cronico ritardo nel recepimento delle «direttive»⁸ adottate dal Consiglio; né ebbe miglior accoglienza nel sistema italiano la prassi comunitaria in materia di intervento pubblico nell'economia; né più brillante è stata la storia del mancato utilizzo⁹ della maggior parte dei mezzi finanziari offerti dal bilancio comunitario, del quale l'Italia è da tempo contribuente netto.

Questi ripetuti comportamenti, spesso tradottisi nei mezzi di informazione e nelle dichiarazioni politiche in atteggiamenti vittimistici, hanno determinato nelle Istituzioni comunitarie e negli addetti ai lavori degli altri Stati membri una seria diffidenza nei riguardi della reale volontà europea della classe politica italiana. Naturalmente violazioni formali o sostanziali degli impegni comunitari non sono una prerogativa esclusiva dell'Italia, dal momento che in molti casi l'interesse politico nazionale fa premio sulla fedeltà comunitaria anche negli altri Stati membri. Tuttavia la frequenza e la quantità di tali casi non raggiungono altrove analoghi livelli. Questo fattore negativo, di carattere quasi permanente, ha oscurato alcuni successi italiani ottenuti occasionalmente; e sul piano delle scelte di natura politica e diplomatica, in particolare nei periodi in cui l'Italia ha gestito la Presidenza del Consiglio comunitario.

3. Le carenze nel negoziato e nel recepimento delle direttive e violazione del diritto comunitario

La carenza è di natura essenzialmente istituzionale e coinvolge ad un tempo Amministrazione Centrale, Governo, Parlamento e in certi casi le Regioni¹⁰. La responsabilità dell'Amministrazione, in questo

(8) Nella lingua italiana e nella prassi amministrativa il termine «direttiva» non ha il valore di atto giuridicamente vincolante quanto ai risultati che esso ha nel Trattato CE. Questa ambiguità di lettura aveva condotto il Governo italiano a proporre che la legislazione comunitaria si attuasse per «regolamento», atto immediatamente applicabile e come tale non richiedente procedure amministrative o parlamentari di trasposizione in diritto nazionale: questa proposta non fu recepita in quanto considerata da molti Stati membri lesiva delle prerogative parlamentari.

(9) Celebre è rimasta negli annali comunitari l'invettiva lanciata in piena seduta del Consiglio da Chirac, allora Ministro dell'Agricoltura: «Assegnamo pure questi soldi all'Italia, tanto non saranno spesi!»

(10) Governo e Parlamento si sono per anni alleati per proibire la presenza delle

come in altri casi, dipende essenzialmente dalla scarsità di personale preparato sui temi europei: ne risulta una debolezza congenita di negoziato, salvo nei casi in cui siano in gioco interessi specifici di poteri «forti» (per esempio automobile, televisione ecc.). Inoltre non esiste una struttura amministrativa centrale di coordinamento come nel caso degli altri grandi Stati¹¹.

Né la funzione di coordinamento in sede negoziale, può essere svolta efficacemente dal dicastero a ciò attualmente deputato, il Ministero degli Affari Esteri; soprattutto perché non bene organizzata sembra essere la sua azione di raccolta delle informazioni sia al centro che alla periferia (Rappresentanza permanente a Bruxelles) dal momento che ad essa si sottraggono i funzionari dei differenti Ministeri nella fase «ascendente», nel corso del lunghissimo processo legislativo comunitario, che inizia sempre con la definizione tecnica della problematica, per la quale la competenza appartiene ai dicasteri settoriali. Inoltre al massimo livello governativo la dispersione delle responsabilità ministeriali organizzata dalla Costituzione¹² fa sì che manchi una permanente visione d'insieme dei problemi europei.

Ne consegue che, almeno per quanto riguarda l'attività legislativa comunitaria, decisa sempre più a maggioranza qualificata dal Consiglio e in codecisione con il Parlamento Europeo, questo stato di cose si traduce in orientamenti caso per caso e quindi con scarsa coerenza

Regioni italiane a Bruxelles, pur essendo queste competenti primarie per settori di attività comunitarie, quali ad esempio l'agricoltura, la pesca, la formazione professionale ecc.; questo atteggiamento centralista contrasta vivamente con quello di altri Stati sia dotati di strutture decentrate come la Germania o la Spagna sia centralizzati come la Francia e il Regno Unito. L'esempio più evidente dell'utilità di una presenza regionale a Bruxelles è dato dalla Catalogna, che ha costruito una struttura semipubblica (Patronat Català Pro Europa) che oltre ad avere sedi in tutte le province catalane, mantiene un ufficio a Bruxelles che occupa 19 persone in attività di informazione, collegamento e promozione degli investimenti. La legge sul decentramento amministrativo recentemente approvata ha rimosso i precedenti ostacoli alla presenza delle Regioni italiane a Bruxelles: resta tuttavia da vedere in che modo questa rappresentanza sarà organizzata, stante la limitata disponibilità politica e amministrativa di conoscenze approfondite sull'attività dell'UE.

(11) Segretariato Generale (Interministeriale) per la Cooperazione Internazionale (Sgci) presso il Primo Ministro in Francia; Cabinet Office nel Regno Unito, Comitato dei Sottosegretari di Stato in Germania.

(12) Sarebbe interessante ricercare l'origine del salto discendente di qualità operato nel primo comma dell'art. 95 tra il testo approvato dall'Assemblea Costituente e quello figurante nella Costituzione: Assemblea: *Il primo ministro* dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Costituzione: *Il presidente del Consiglio dei ministri* mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo di tutti i dicasteri promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. (*La Costituzione italiana, Analisi degli emendamenti*, Ibm Italia, novembre 1979, in collaborazione con l'Istituto per la Documentazione Giuridica del Cnr; prefazione di Giovanni Spadolini).

negoziale d'assieme. Raro è inoltre il caso in cui Parlamento e le Regioni, pur essendo informati dei progetti legislativi comunitari, partecipino alla preparazione dei negoziati.

Per quanto riguarda invece lo stadio «discendente» della procedura una volta acquisita l'adozione della direttiva da parte del Consiglio, quello che si richiede è il rapido recepimento delle direttive nel diritto nazionale. L'esperienza insegna che questo stadio incontra tre tipi di difficoltà: la lentezza dei lavori parlamentari, la mancanza di coordinamento a livello di Governo e l'incidenza, in certi Stati, della struttura decentrata regionale. Tra tutti gli Stati membri dell'Unione, l'Italia è apparentemente l'unico ove questi tre tipi di difficoltà sono congiuntamente presenti.

Date le abitudini legislative italiane, l'intervento del Parlamento è quasi sempre indispensabile (mentre ad esempio in Francia ciò è meno necessario, dato il limite posto dalla Costituzione al potere legislativo del Parlamento). I ritardi di trasposizione tradizionalmente accumulati dal Parlamento italiano, molto spesso sanzionati dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, hanno condotto ad instaurare la procedura della cosiddetta «legge comunitaria», che una volta all'anno dovrebbe liquidare i recepimenti in sospeso. Questo marchingegno ha funzionato per un certo periodo, ma sembra ora esser diventato meno efficace, cosicché il ritardo di recepimento si sta nuovamente manifestando: al 16 ottobre 1996 l'insieme dei ritardi, delle notifiche parziali e delle trasposizioni non corrette rappresentava il 12,5% delle 1283 direttive vigenti contro il 10% della Francia e della Germania, il 5,2% del Regno Unito e il 2,5% della Danimarca (in questi due ultimi paesi Governo e Parlamento mantengono uno strettissimo collegamento durante tutto il processo legislativo comunitario).

Un altro tradizionale capitolo di contenzioso tra l'Amministrazione italiana e la CE riguarda le violazioni della legalità comunitaria, che si tratti di disposizioni sia del Trattato CE direttamente applicabili sia di legislazioni derivate (direttive). La prassi invalsa in tempi recenti consiste in contatti periodici con Bruxelles su questi temi, nel caso dei quali si procede ad un giro d'orizzonte dei casi di contenzioso, allo scopo di evitare le procedure di infrazione attraverso modifiche dei comportamenti illegali. Nel caso italiano, queste riunioni hanno in apparenza un risultato assai positivo, con impegni precisi da parte delle amministrazioni interessate: però poi in moltissimi casi i problemi non vengono risolti, e la Comunità è quindi costretta a ricorrere alle procedure d'infrazione che si volevano evitare.

Secondo la XIII Relazione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1995), pubblicata dalla Commissione il 29.5.96

l'Italia realizza in questo campo numerosi primati negativi. Nel quinquennio 1991 - 1995 il nostro paese ha subito il 10,9% delle 5.269 messe in mora dirette dalla Commissione ai 12 Stati membri, quale primo stadio della procedura d'infrazione al diritto comunitario. La percentuale sale al 14,9% sui 1.749 casi di avvisi motivati, rappresentanti lo stadio ulteriore della procedura, che interviene quando la messa in mora non è sufficiente a eliminare il problema. La presenza italiana sale infine al 21% dei 334 casi che finiscono in Corte di Giustizia.

Non migliore appare la posizione italiana per quanto riguarda l'inosservanza delle sentenze della Corte di Giustizia che sono 16, di cui due coppie relative allo stesso tema, uno dei quali concerne le norme di qualità per gli ortofrutticoli (prima sentenza del 1983). L'Italia è superata dal Belgio con 18 sentenze di cui tre ripetute, la più antica risalente al 1981. Seguono la Grecia con 13 casi, la Francia con 9, la Spagna con 8, il Regno Unito con 6, la Germania con 5, i Paesi Bassi con 3, il Lussemburgo con 2, l'Irlanda con 1 ed infine la Danimarca e il Portogallo con 0.

Positivo è invece il dato relativo al rinvio alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee da parte delle giurisdizioni nazionali. Nel 1995 si trattava di 58 casi, contro 51 della Germania, 43 della Francia, 20 del Regno Unito, 19 dei Paesi Bassi ecc.

4. Il controllo comunitario dell'intervento pubblico italiano

Il Trattato CE considera come incompatibili con il mercato comune gli aiuti pubblici alle imprese quando questi incidano sugli scambi intracomunitari. Fanno eccezione gli aiuti sociali ai consumatori e quelli destinati a rimediare ai danni causati da catastrofi naturali o da avvenimenti straordinari. Inoltre «possono esser considerati compatibili con il mercato comune» gli aiuti ad aree sottosviluppate, a progetti di sviluppo di nuove attività, alla protezione di beni culturali, a progetti di comune interesse europeo. Il Trattato affida alla Commissione il controllo dell'intervento pubblico ivi compresa l'attività delle imprese pubbliche: beninteso le decisioni della Commissione in materia possono sempre essere oggetto di ricorso alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

L'applicazione di queste disposizioni ha dato luogo allo sviluppo di una vasta giurisprudenza, ma anche ad un'eccessivo perfezionismo procedurale al quale si sta tentando di mettere ordine (Consiglio Industria 11.11.1996), pur senza abbassare il livello di controllo

sull'intervento pubblico nazionale. Anche in questo campo le pubbliche autorità italiane, nazionali e regionali (queste ultime con rare eccezioni) si sono trovate assai spesso in gravi difficoltà in ragione della scarsità di personale al corrente dei meccanismi comunitari e delle conseguenze (restituzione degli aiuti) di interventi pubblici riconosciuti non conformi alle regole del Trattato e alla loro consolidata interpretazione giurisprudenziale. Sul piano politico non è sempre risultato facile persuadere le assemblee elettive del fatto che la loro autonomia di intervento sia limitata dal Trattato CE, con la conseguenza che spesso è accaduto che leggi nazionali o regionali siano state dichiarate *ex post* incompatibili con il mercato comune.

La prassi seguita in generale dagli altri Stati membri è di discutere in via preliminare e a livello tecnico con la Commissione le possibilità di soluzioni non conflittuali che nella maggior parte dei casi sono possibili, riservando i conflitti a problemi di rilevante importanza (Air-France, Volkswagen sono buoni esempi recenti) ove l'opportunità di una soluzione politica risulta evidente. Inversamente un tentativo di allargare le maglie del controllo operato dal Ministro dell'Industria nel 1990 approfittando del periodo di Presidenza italiana del Consiglio, naufragò a causa dell'opposizione convergente della Commissione e di una maggioranza di Stati membri, convinti entrambe della necessità di evitare che, all'interno del Mercato Unico, imprese competitive si scontrino in condizioni di ovvia inferiorità contro concorrenti indebitamente sovvenzionati dal denaro dei contribuenti.

Il recente caso delle «quote latte» può esser ricondotto a questa fattispecie, a causa del pagamento delle multe da parte del bilancio pubblico: all'origine di questa violazione delle regole esiste purtroppo non soltanto un'ennesima prova dell'incapacità negoziale dell'amministrazione pubblica al momento della definizione delle quote, ma anche la tradizionale negligenza della priorità europea quando si tratti di evitare per evidenti ragioni elettorali di mettere in causa interessi costituiti.

Una annosa controversia tra la Commissione e il Governo italiano riguarda infine la prassi seguita da quest'ultimo di finanziare la maggior parte delle imprese appartenenti alle Partecipazioni Statali attraverso il ripianamento delle perdite, spesso dovute ai costi dei finanziamenti necessari per far fronte alla scarsità dei mezzi propri (fondi di dotazione). La Comunità non ha mai messo in dubbio la possibilità per l'autorità pubblica di possedere imprese direttamente o sotto forma di partecipazioni maggioritarie: fece giurisprudenza in materia la sentenza con la quale la Corte di Giustizia delle CE rigettò

il ricorso dei proprietari delle aziende elettriche contro la nazionalizzazione che creò l'Enel. Ma l'iniezione di mezzi finanziari nelle imprese pubbliche dev'essere assimilabile a quanto farebbe in simili casi l'investitore privato.

La situazione delle partecipazioni statali, in particolare di quelle appartenenti all'Iri, si è sviluppata in tal modo che una parte delle privatizzazioni previste ha quindi non solo la finalità di «far cassa», ma anche quella di liquidare le situazioni pregresse di contenzioso con la Commissione Europea. L'accordo Andreatta-Van Miert sulla liquidazione della posizione debitoria dell'Iri ha appunto questo scopo, anche se il recente voto sulla Stet può far pensare che il Parlamento italiano non tenga nel dovuto conto i problemi concreti dell'appartenenza all'UE.

5. Il ritardato o scarso utilizzo dei finanziamenti comunitari

A partire dal 1988 il bilancio comunitario, che per Trattato deve essere in pareggio, è finanziato in base ad accordi pluriennali (attualmente 1992-1999) e comporta quattro risorse proprie per un totale che nel 1993 rappresentava l'1,19% del Pil comunitario per raggiungerne nel 1999 l'1,27%¹³.

La ripartizione della spesa (1996: ecu mrd. 81,9 = circa lire 160.000 mrd.) era la seguente

- Garanzia agricola: 50,4%
- Fondi strutturali: 31,7%
- Politiche interne¹⁴ 5,8%
- Politiche esterne¹⁵ 5,8%
- Amministrazione e diversi 6,3%

L'Italia è strutturalmente contribuente netto in ragione della ripartizione delle entrate e delle spese. Dal punto di vista delle entrate, il Pil italiano è il terzo in ordine di grandezza tra i 15 Stati membri ¹⁶. Dal punto di vista della spesa il «recupero finanziario»¹⁷ italiano dal

(13) Dazi doganali; prelievi agricoli e tasse sullo zucchero e isoglucosio prodotti nell'UE; 1,4 % del prodotto dell'Iva; contributo degli Stati membri basato sul Pil e variabile in funzione della situazione annuale di bilancio.

(14) Ricerca, industria, energia.

(15) Escluso il Fondo Europeo di Sviluppo, gestito fuori bilancio.

(16) Pil 1996: D.: 27,4 %; F.: 18,1%; I.: 14,1%, UK.: 13,1; E.: 6,9%; altri 10 Stati membri: 20,6%; anche se il Pil non costituisce una base assoluta di calcolo viste la diversità delle fonti di entrata, l'Italia è necessariamente un forte contribuente.

(17) Solo chi ignora la complessità delle interrelazioni economiche risultanti dall'appartenenza all'UE può assumere come base di ragionamento il «giusto ritorno» finanziario:

bilancio comunitario non può che essere magro per due ragioni fondamentali, ambedue conseguenti all'incapacità operativa del sistema Italia.

In primo luogo e grazie alla scarsa capacità dei negozianti italiani nei lontani anni sessanta, la garanzia finanziaria sulle produzioni agricole gioca assai di più sui prodotti immagazzinabili, perché non rapidamente deperibili (cereali e prodotti lattiero caseari) più concentrati nel Nord Europa (ivi compresa merceologicamente la pianura padana) che nell'area centrale e meridionale della penisola¹⁸. Non solo, nulla è stato fatto per operare trasformazioni agricole nei limiti del possibile e fattibile¹⁹. Per i prodotti più garantiti non si sono dati orientamenti in funzione delle modifiche della politica agricola comune, in particolare della tendenza alla riduzione del sostegno finanziario ai prodotti. Inoltre dal momento dell'istituzione della politica agricola comune, con conseguente apertura dei mercati nazionali alla concorrenza europea non è stato più possibile formulare bilanci produzione/consumo unicamente nazionali, le produzioni italiane essendo sottoposte alla concorrenza di quelle dei paesi nei quali l'organizzazione della produzione agricola è più efficiente. Il caso delle quote latte è emblematico e ad esso si sta aggiungendo quello non meno sensibile della distillazione del vino che ricade particolarmente sulla produzione italiana, nella quale è meno importante che altrove la parte dei vini di qualità, esenti dalla distillazione stessa.

Per il secondo altro grande capitolo di spesa, i fondi strutturali, il grosso della spesa comunitaria potenziale è concentrata nelle aree dell'obiettivo 1 (aree meno sviluppate) la cui estensione geografica in Italia si va riducendo via via che nuove regioni conoscono un aumento del reddito che eccede i criteri di assegnazione a detto obiettivo. Questo appare essere tuttavia un problema relativamente minore di fronte alla ridotta capacità di spesa dei fondi disponibili.

basti pensare alle conseguenze economiche (e, salvo l'evasione, fiscale e previdenziale) della competitività delle aziende industriali italiane.

(18) In queste aree inoltre le note frodi sull'estensione degli oliveti, sulle conserve di pomodoro, sulle distruzioni della frutta eccedentaria non hanno invogliato la Comunità a trovare nuovi mezzi di sostegno delle produzioni locali.

(19) In gran parte ciò è avvenuto in ragione della mancanza di collegamento tra le Regioni, competenti per l'agricoltura e il Ministero dell'Agricoltura (soppresso per referendum a istanza delle Regioni e rinato sotto altro nome) competente per le relazioni con la Politica agricola comunitaria; inoltre secondo alcuni commentatori l'influenza politica esercitata sino ad un passato recente dall'organizzazione dei Coltivatori Diretti (che si diceva controllasse 50 deputati) avrebbe contribuito ad una politica più elettoralistica che illuminata.

A fine luglio 1995 l'allora ministro del Bilancio, Rainer Masera, ottenne dalla Commissione una proroga sino al 31 dicembre 1995 per poter impegnare i circa 1.750 miliardi di ecu restanti del programma 1989/1993 e che rischiavano di ritornare al bilancio comunitario. La Commissione ebbe cura tuttavia di precisare che si trattava dell'ultima volta nella quale una proroga del genere sarebbe concessa.

Dal canto suo il Governo italiano si impegnò a migliorare l'utilizzo dei fondi comunitari attraverso l'istituzione di centri di coordinamento (cabine di regia) a livello nazionale e regionale, riservandosi inoltre la facoltà di intervento diretto sostitutivo in caso di necessità. Va notato che al momento dell'accordo suddetto esisteva inoltre un notevole ritardo di spesa anche per il programma 1994/1999.

Le cause di tale situazione sono molteplici, ma tutte di natura istituzionale. Esse vanno da una gestione eccessivamente centralistica del reperimento dei fondi addizionali di origine nazionale, alla minore disponibilità delle risorse nazionali e con procedure più vincolanti di trasparenza dei fondi comunitari, alle conseguenze della soppressione della Cassa del Mezzogiorno, senza che le capacità tecniche di questa diventassero patrimonio delle Regioni, infine all'immobilismo nella progettazione e nell'esecuzione di lavori pubblici a seguito di Tangentopoli. Inoltre a partire dal 1992 la svalutazione della lira ebbe l'effetto perverso di aumentare la parte in moneta nazionale degli stanziamenti comunitari in ecu, aggravando così il ritardo di spesa.

6. Le conseguenze sul piano europeo della non partecipazione italiana alla moneta unica

Lo schema delle prospettive dell'UE nel prossimo decennio appare oggi sempre più condizionato dal progresso verso la moneta unica, dato che ben poche speranze possono essere nutrite in risultati se non spettacolari almeno funzionalmente efficienti dalla Cig. In altri termini la determinante maggiore degli sviluppi della futura costruzione europea potrebbe esser costituita dalla presenza di un «nocciolo duro» composto dagli Stati partecipanti all'euro sin dall'inizio. A questi si aggiungerebbero in seguito gli Stati definiti «con deroga» nella primavera 1998; il ritardo della Grecia è troppo importante perché possa essere ammessa all'euro entro il 2002. Quanto a Regno Unito e Danimarca bisognerà vedere se l'attrazione dell'euro sarà più forte delle resistenze politiche che hanno motivato l'«*opting out*» iscritto a loro favore nel Trattato di Maastricht.

In tale ipotesi non è facile prevedere come potrebbe svilupparsi l'azione dell'Unione, posto che da un lato esistono scadenze indilazionabili (accordo finanziario, scadenza dell'Ueo) e che dall'altro la Conferenza Intergovernativa non terminerebbe con un risultato atto a far funzionare in maniera soddisfacente un'Unione ampliata ai primi nuovi candidati (Cechia, Polonia, Ungheria, Slovenia e forse Cipro). La tentazione sarebbe assai forte per gli Stati appartenenti all'area euro di stringere accordi informali o anche informali sui problemi più urgenti.

In questo contesto per valutare le prospettive della presenza italiana nell'Unione in assenza di partecipazione all'euro è utile distinguere tra le aree sottoposte alla decisione a maggioranza e quelle per le quali è necessaria l'unanimità. Le prime fanno parte del pilastro comunitario ed essenzialmente di tutto quanto concerne il mercato unico e la maggior parte delle politiche di accompagnamento, con eccezione probabilmente durevole della fiscalità e delle disponibilità globali di bilancio. In queste aree la non partecipazione italiana alla moneta unica, pur non migliorando il bassissimo livello di credibilità del paese, potrebbe non avere eccessive ripercussioni negative, nella misura in cui si migliorasse radicalmente la comprensione dei problemi in discussione nelle Istituzioni dell'UE²⁰ da parte della classe politica e soprattutto la capacità della pubblica amministrazione di fornire in primo luogo alla Commissione ed in seguito ai parlamentari ed infine ai negoziatori in Consiglio definizioni chiare degli interessi italiani massimi e minimi.

Per tutte le altre aree, sottoposte alla regola dell'unanimità e che sono la maggior parte di quelle elencate sopra e salvo naturalmente la gestione dell'Uem, apparentemente il potere di veto potrebbe rappresentare un usbergo sufficiente degli interessi nazionali italiani. Tuttavia in primo luogo non è detto che il corpo politico italiano abbia il coraggio di far un uso spregiudicato di questo potere di interdizione, sostanzialmente contrario alla tradizionale politica «europeista» del paese. Inoltre non è garantito che nonostante tutte le attuali affermazioni contrarie, le prospettive di «flessibilità» si applichino in futuro nel quadro istituzionale definito del Trattato di Maastricht, ma che invece, per sfuggire al permanente ricatto del veto insito nei due pilastri non comunitari, gli sviluppi del «nocciolo duro» composto dai

(20) L'aggiornamento culturale in vista della generalizzazione della comprensione dei problemi europei costituisce un compito ad un tempo urgente ed immane, giacché si richiede un'opera intensiva di formazione accelerata, per la quale l'Italia non dispone di istituzioni adeguate, mentre ristrettissimo è il numero di persone informate, la cui disponibilità di tempo è d'altronde limitata per evidenti ragioni funzionali.

partecipanti all'euro si facciano nel quadro di altri e nuovi strumenti giuridici ed istituzionali. Schengen insegna.

Si verrebbe quindi a tradurre in pratica, in particolare nella prospettiva di un progressivo ampliamento dell'Unione da 15 a circa 25 membri e nell'ipotesi del probabile mancato progresso generale in senso federale, la nota teoria di una organizzazione dell'UE fondata su cerchi concentrici. Se questa dovesse essere l'immagine del futuro risulterebbe evidente che le decisioni politiche importanti sarebbero prese nel cerchio centrale, che inevitabilmente detterebbe le sue condizioni per la partecipazione eventuale degli appartenenti al cerchio o ai cerchi periferici. In una simile prospettiva futura dell'integrazione europea la scelta volontaria o lassista della società italiana di non accettare lo sforzo di volontà necessario per «entrare o restare in Europa» potrebbe condurre il paese ad avvitarci in una situazione di satellizzazione politica ed economica pressoché completa.

7. Le conseguenze della non partecipazione all'euro sulla politica estera dell'Italia

Nella prospettiva a medio termine propria a questo studio non è facile prevedere quali potrebbero essere gli orientamenti della politica estera italiana che si aggiungerebbero o modificherebbero le due fondamentali scelte atlantica ed europea, l'una e l'altra in fermento. Si può comunque tentare di indicare nelle aree più prossime, Mediterraneo e Balcani, le aree di maggior interesse per l'Italia, pur senza dimenticare il legame forse più sentimentale che politico con l'America Latina.

Negli ultimi anni la politica estera italiana non è apparsa orientata in maniera precisa tanto negli obiettivi che nei mezzi per raggiungerli, fossero questi politici od economici. Non è certo che nell'attuale periodo di transizione in gran parte orientato verso la priorità europea possano nascere e svilupparsi nuovi stimoli od indirizzi di politica estera autonoma, al di fuori del quadro tracciato dalle appartenenze tradizionali. In questo contesto, mentre non appare certo (cfr. il capitolo di Missiroli) che sul piano europeo la Pesc conosca sviluppi folgoranti, data la disparità di interessi, di abitudini e di prospettive tra i vari Stati membri, è altrettanto vero che l'UE dispone nelle aree di precipuo interesse italiano di una estesa rete di relazioni contrattuali di carattere commerciale ed economico, ma con evidenti obiettivi politici di stabilità nell'interesse dell'Unione e degli Stati interessati. Queste relazioni contrattuali sono uscite recentemente rafforzate, per quanto riguarda il Mediterraneo dalla recente

conferenza di Barcellona e per la penisola balcanica dalla prospettiva di un'adesione all'Unione.

Il problema fondamentale che si pone è quello di individuare il possibile collegamento tra la creazione di un'area di moneta unica che per un certo periodo potrebbe non comprendere l'Italia e la politica dell'Unione e dei suoi Stati membri nei confronti delle aree in questione. In parte una possibile risposta dipende dalla conclusione prossima della Cig. Di questa si può tuttavia immaginare che non sarà in grado di risolvere il contrasto politico ed istituzionale sulla natura e il funzionamento dell'Unione. D'altro canto, si può considerare come probabile che la creazione della moneta unica aumenterebbe il peso specifico degli Stati che ne fanno parte nell'attuazione dei vincoli contrattuali esistenti. Nei Balcani il peso della Germania e dell'Austria potrebbe diventare determinante nelle scelte politiche di quegli Stati, mentre nel Mediterraneo il ruolo dominante potrebbe essere assunto dalla Francia, almeno sino a quando la Spagna fosse «Stato con deroga».

Come si è già notato, la risposta agli interessi italiani potrebbe consistere nella definizione e nello sviluppo del concetto di «flessibilità». Nell'ipotesi che, in mancanza di adesione immediata, la non partecipazione italiana alla moneta unica sia di breve durata e non superi comunque la data limite del 2002 quando le monete nazionali degli Stati partecipanti all'euro saranno da questo integralmente sostituite, la politica italiana dovrebbe tendere a far accettare il principio che, indipendentemente dalle forme e dal contenuto della «flessibilità», la qualità di Stato fondatore e la partecipazione alle soluzioni più avanzate non dovrebbe essere intaccata dalla situazione temporanea di «Stato con deroga». Ciò dovrebbe valere in tutte le aree nelle quali si applica il principio di flessibilità ivi comprese le scelte di politica estera.

Alternativamente, qualora la situazione di «Stato con deroga» dovesse prolungarsi per un tempo indefinito oltre il 2002, gli spazi per una politica estera autonoma non potrebbero non restringersi tanto in ragione della scarsa credibilità del paese quanto dell'imprevedibile evoluzione dell'economia e dell'incidenza di questa sulla politica interna.

Allegato statistico

Le tavole che seguono sono state ricavate dai dati pubblicati nel n. 62 della rivista *Economia Europea* pubblicata nel 1996 dalla Direzione Generale della Commissione Europea. Per ragioni di semplicità sono state ritenute le indicazioni temporali per i periodi 1961/73, 1974/85, 1986/90, 1991/1995 e 1995; la copertura geografica si riferisce all'UE 15, Italia, Germania, Francia e Regno Unito. Le varianti di questo metodo risultano dalle rispettive tavole; in particolare la tavola 10 trova origine nella fonte ivi menzionata. Inoltre e salvo indicazioni contrarie nelle rispettive tavole, i dati si riferiscono alle variazioni percentuali annuali.

	1961/73	1974/85	1986/90	1991/95	1995
<i>Tavola 1 - Pil a prezzi di mercato 1990</i>					
UE 15	4,7	2,0	3,3	1,4	2,5
I	5,3	2,8	3,0	1,1	3,0
D	4,3	1,7	3,4	2,2	1,9
F	5,4	2,2	3,2	1,1	2,2
UK	3,1	1,4	3,3	1,2	2,4

Tavola 2 - Variazione dei prezzi al consumo

UE 15	4,7	10,7	4,2	4,1	3,0
I	4,9	16,0	5,9	5,7	5,8
D	3,5	4,3	1,5	3,5	2,0
F	4,8	10,5	2,9	2,2	1,6
UK	4,8	12,0	5,0	4,1	2,6

Tavola 3 - Salari reali, base prezzi al consumo

UE 15	5,0	1,5	1,9	0,8	0,5
I	6,3	1,9	2,7	-0,4	-0,6
D	5,4	1,4	2,0	2,0	1,7
F	4,9	2,2	1,3	0,8	0,5
UK	3,3	1,7	3,2	0,8	0,5

	1961/73	1974/85	1986/90	1991/95	1995
--	---------	---------	---------	---------	------

Tavola 4 - *Costo del lavoro per unità di prodotto, base prezzi al consumo*

UE 15	0,2	-0,1	-0,5	-0,9	-1,1
I	0,1	-0,1	-0,6	-1,9	-3,1
D	0,5	-0,3	-0,8	-0,7	-0,7
F	-0,1	0,4	-1,6	-0,4	-0,3
UK	0,1	-0,3	1,0	-1,2	-1,0

Tavola 5 - *Costo del lavoro per unità di prodotto in moneta comune e in relazione agli altri Stati membri (base 1961/73=100)*

UE 15 ¹	100	101,0	97,3	98,5	94,9
I	100	89,2	108,5	101,4	92,1
D	100	107,3	104,1	107,0	115,8
F	100	92,1	85,6	84,4	88,0
UK	100	90,0	94,4	95,4	87,3

1) In relazione con 9 Stati membri dell'Ocse

Tavola 6 - *Occupazione*

UE 15	0,3	0,0	1,3	-0,6	0,6
I	-0,2	0,9	0,6	-1,0	-0,4
D	0,3	-0,2	1,5	-0,4	-0,3
F	0,7	0,1	0,8	-0,1	1,2
UK	0,3	-0,2	1,8	-1,2	0,6

Tavola 7 - *Disoccupazione, % delle forze di lavoro civili*

UE 15	2,3	6,4	9,0	10,2	10,9
I	5,0	7,0	9,6	10,3	11,8
D	0,7	4,2	5,9	7,4	8,3
F	2,0	6,4	9,8	11,1	11,5
UK	1,9	6,9	9,0	9,5	8,8

Tavola 8 - *Tasso di profitto, 1961/73 = 100*

UE 15	100	73,6	88,6	93,8	100,0
I	100	67,5	87,9	95,5	110,6
D	100	73,3	80,6	89,4	93,4
FD	100	78,0	90,0	94,6	100,0
UK	100	76,5	91,5	97,4	107,9

1961/73 1974/85 1986/90 1991/95 1995

Tavola 9 - *Prelievi obbligatori, % Pil, 1995*

	Imposte indirette	Imposte dirette	Totale imposte	Contributi sociali	Prelievi totali
UE 15	13,7	12,8	26,5	15,9	42,4
I	11,8	14,7	26,5	14,7	41,2
D	12,9	11,3	24,2	19,4	43,6
F	15,2	9,4	24,6	21,0	45,6
UK	16,1	12,8	28,9	6,3	35,2

Tavola 10 - *Ripartizione delle spese di protezione sociale, 1993* ²

	UE12	I	D	DK	F	IRL	NL	UK
I - % Pil	28,5	25,8	30,3	33,2	30,9	21,4	33,6	27,3
II - Ripartizione percentuale per categoria: totale spese = 100								
Pensioni ³	42,3	59,7	39,0	33,1	41,2	26,8	35,4	39,7
Malattia	23,3	21,1	25,7	18,3	24,9	28,3	21,2	18,9
Invalidità ⁴	10,4	8,5	11,2	9,1	7,2	7,1	21,4	11,5
Totale parziale: copertura dei rischi "esistenziali"	76,0	89,3	75,9	60,5	73,3	62,2	76,0	70,1
	6,9	2,0	6,4	12,3	6,4	13,8	8,7	6,0
Disoccupaz.								
Merc. lavoro ⁵	1,6	0,1	2,6	6,1	1,4	2,5	0,0	1,1
Alloggio	1,1	0,0	0,8	2,5	3,0	2,9	1,0	6,5
Famiglia	6,5	3,1	7,0	9,8	7,7	10,1	4,6	9,7
Maternità	0,9	0,4	0,7	1,7	1,3	2,0	0,5	1,2
Altre spese	1,7	0,0	2,4	4,5	1,4	4,4	2,6	1,5
Totale parziale: assistenza e promozione sociale	19,5	5,7	19,8	36,9	21,1	33,4	17,5	26,0
Amministr.	4,5	5,0	4,3	2,6	5,6	4,4	4,5	3,9

2) *Fonte:* Europe Social Protection: Commissione Europea, Direzione generale occupazione, Relazioni industriali e affari sociali, 1995.

3) Vecchiaia, anzianità e reversibilità.

4) Ivi compresi handicaps e incidenti sul lavoro e malattie professionali.

5) Collocamento, orientamento professionale, riqualificazione.

Tavola 11 - *Finanziamenti pubblici netti, % Pil (- = bisogni di finanziamento)*

	1961/73	1974/85	1986/90	1991/95	1995
UE 15	-0,5	-3,9	-3,4	-5,3	-5,1
I	-3,1	-9,6	-10,8	-9,1	-7,1
D	0,4	-2,8	-1,5	-3,1	-3,5
F	0,4	-1,7	-1,8	-4,5	-5,0
UK	0,8	-3,7	-1,1	-5,9	-6,0

	1961/73	1974/85	1986/90	1991/95	1995
--	---------	---------	---------	---------	------

Tavola 12 - *Debito pubblico a fine periodo, % Pil*

UE 15	nd	53,7	55,3	71,2	71,2
I	51,3	82,4	98,0	124,8	124,8
D	18,3	41,7	43,8	58,1	58,1
F	nd	31,0	35,4	52,4	52,4
UK	66,3	53,8	55,3	54,1	54,1

	1961/73	1974/85	1986/90	1991/95	1995
--	---------	---------	---------	---------	------

Tavola 13 - *Tassi d'interesse a lungo termine, %*

UE 15	7,0	11,8	9,8	8,9	8,6
I	7,0	15,1	12,3	12,0	11,9
D	7,2	8,0	6,8	7,3	6,8
F	6,1	12,2	9,1	7,8	7,5
UK	7,6	13,0	9,9	8,5	8,2

Tavola 14 - *Interessi pagati sul debito pubblico, % Pil*

UE 15	nd	3,2	4,7	5,3	5,4
I	nd	5,6	8,6	11,1	11,2
D	0,9	2,1	2,8	3,3	3,8
F	nd	1,7	2,8	3,4	3,7
UK	nd	4,5	3,9	3,2	3,7

Tavola 15 - *Tassi di cambio*

	Media 1961/63	Media 1993/95	Media 1961/63=100 Media 1993/95
1 ECU			
Lit	6662,27	1962,13	294
DM	4,341	1,912	44
FF	5,255	6,499	124
£	0,382	0,795	209
US\$	1,064	1,223	115
1 US\$			
Lit	622,20	1604,36	257
DM	4,078	1,563	38
1 DM			
Lit	152,56	1026,22	673

Lista delle sigle

Acnur	Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati
Afsouth	Comando Sud della Nato
Aue	Atto Unico Europeo
Awacs	Airborne Warning and Control System
Bce	Banca centrale europea
Bers	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
C2	Command and Control
Cdu	Christlich - Demokratische Union
CE	Comunità Europea
Cee	Comunità economica europea
Cig	Conferenza Intergovernativa
Cjtf	Combined Joint Task Force
Cocom	Coordinating Committee on Multilateral Export Controls
Comecon	Consiglio di mutua assistenza tecnica
Cpe	Cooperazione politica europea
Csce	Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Csi	Comunità degli Stati indipendenti
DC	Difesa comune
Efta	European Free Trade Association
Fmi	Fondo monetario internazionale
G-3	Gruppo dei Tre
G-24	Gruppo dei Ventiquattro
G-7	Gruppo dei Sette
Gai	Giustizia e Affari interni
Gatt	General Agreement on Tariffs and Trade
Guce	Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee
Iesd	Identità europea di sicurezza e di difesa
Ifor	Implementation Force
Jstars	Joint Surveillance and Target Attack Radar System
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Occar	Organizzazione congiunta di collaborazione per gli armamenti
Oece	Organizzazione europea per la cooperazione economica
Oil	Organizzazione internazionale del lavoro
Omc	Organizzazione mondiale per il commercio
Ong	Organizzazioni non governative
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Osce	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Pdc	Politica di difesa comune

Peco	Paesi dell'Europa centrale e orientale
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Pso	Peace Support Operations
Saceur	Supreme Allied Commander Europe
Sebc	Sistema europeo di banche centrali
Shape	Supreme Headquarter Allied Power in Europe
Sid	Sistema informativo doganale
Sie	Sistema informativo Europol
Sme	Sistema monetario europeo
Sis	Sistema informazione Schengen
Tce	Trattato che istituisce la Comunità Europea
Tue	Trattato sull'Unione Europea
Ude	Unità droga Europol
UE	Unione Europea
Uem	Unione economica e monetaria
Ueo	Unione dell'Europa Occidentale
UM	Unione Monetaria
Weag	West European Union Armament Group
Zse	Zona di sicurezza europea

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*
7. Gianni Bonvicini, Ole Diehl, Karl Kaiser, Heinz Kramer, Cesare Merlini, Doninique Moïsi, Friedemann Müller, Jim M.C. Rollo, Jan Q.Th. Rood, Hans Stark, Joris Voorhoeve, Helen Wallace, *La Comunità europea e le nascenti democrazie dell'Est. Rapporto a Delors dei sei Istituti europei di Affari internazionali*
8. Roberto Aliboni (a cura di), *L'Europa tra Est e Sud: sicurezza e cooperazione*
9. Roberto Spanò (a cura di), *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa*
10. Giovanni Barberini, Natalino Ronzitti (a cura di), *La nuova Europa della Csce. Istituzioni, meccanismi e aspetti operativi della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa*
11. Marco Carnovale (a cura di), *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata. Attori nazionali e spettatori internazionali del conflitto ex-Jugoslavia*
12. Guido Garavoglia, Cesare Merlini (a cura di), *Il Vertice dei Sette. Ruolo e prospettive del G-7 nel mutato scenario internazionale*
13. Ettore Greco (a cura di), *L'Europa senza muri: le sfide della pace fredda. Un anno di Presidenza italiana della Csce*
14. Laura Guazzone (a cura di), *Il dilemma dell'Islam. Politica e movimenti islamisti nel mondo arabo contemporaneo*
15. Tito Favaretto, Ettore Greco (a cura di), *Il confine riscoperto. Beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con Slovenia e Croazia*
16. Gianni Bonvicini, Paolo Cecchini, Pier Carlo Padoan, Natalino Ronzitti (a cura di), *Italia senza Europa? Il costo della non partecipazione alle politiche dell'Unione Europea*

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*
20. Giorgio Natalicchi, *Modelli simulativi nelle scienze sociali. Applicazioni alle relazioni internazionali*
21. Giancarlo Giordano, *Storia della politica internazionale 1870/1992*
22. Forum per i problemi della pace e della guerra, *Controllo o disordine. Il futuro della proliferazione nucleare*

1. L. Morlino, A. Spreafico (a cura di), *Democrazia e partiti in America latina*
2. G. Chinnici, U. Santino, G. La Fiura, U. Adragna, *Gabbie vuote. Processi per omicidio a Palermo dal 1983 al maxiprocesso*
3. P. Dieci, C. Viezzoli (eds.), *Resettlement and Rural Development in Ethiopia. Social and Economic Research, Training and Technical Assistance in the Beles Valley*
4. F. Branca, R. D'Arca, *Salute per tutti? Esperienze e valutazioni da un'area rurale della Somalia*
5. G. Galli, D. Comero, *Partiti storici e nuove formazioni. Analisi del comportamento elettorale a Milano*
6. Gianni Riccamboni (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa. I sistemi elettorali nelle regioni e nei comuni*
7. Enrica Collotti Pischel, Paolo Caroli (a cura di), *Esiste ancora un Terzo mondo? Povertà, sottosviluppo, cooperazione*
8. Arnaldo Cecchini, Francesco Indovina (a cura di), *Strategie per un futuro possibile*
9. Umberto Curi, Maurizio Pedrazza Gorlero (a cura di), *La Repubblica che non c'è*
10. Carlo Jean (a cura di), *Storia delle Forze armate italiane 1945-1975: Aspetti ordinativi e sociologici*
11. Maurizio Cremasco (a cura di), *Scenari di sicurezza per l'Europa e l'Italia. Il Centro Europa, i Balcani e il Mediterraneo tra stabilità e instabilità*
12. Aldo Forbice (a cura di), *Matteotti Buozzi Colorni. Perché vissero, perché vivono*
13. Dan Vittorio Segre (a cura di), *Società civile e processo di pace in Medio Oriente*
14. Pier Paolo Portinaro, *Interesse nazionale e interesse globale. L'età della competizione geoeconomica*
15. Sergio Romano (a cura di), *La crisi del bipolarismo*
16. Valeria F. Piacentini, *Il pensiero militare nel mondo musulmano*
17. Carlo Maria Santoro (a cura di), *Rischio da Sud. Geopolitica delle crisi nel bacino del Mediterraneo*
18. Carlo Pelanda, *Evoluzione della guerra. Occidente ed Italia di fronte alla rivoluzione negli affari militari*
19. Giuseppe Sacco, *L'invasione scalza. Movimenti migratori e sicurezza nazionale*
20. Giuseppe Gerbino, *Come cambia la Cina. Nazione d'Oriente, nazione d'Occidente: scontro di mondi o integrazione di civiltà complementari?*
21. Marta Dassù (a cura di), *Pax pacifica? Il futuro della sicurezza asiatica e le nuove responsabilità dell'Europa*
22. CeMiSS (a cura del), *Il sistema Italia. Gli interessi nazionali italiani nel nuovo scenario internazionale*
23. Maurizio Cremasco (a cura di), *Russia e sistema di sicurezza occidentale*
24. Fulvio Zannoni, *La logica del disordine. La politica di sicurezza italiana nell'era post-bipolare*

25. Angelo L. Pirocchi, Michele Brunelli, *Alla ricerca dell'interesse nazionale. L'evoluzione dell'impegno strategico statunitense e i suoi riflessi sulla sicurezza italiana*
26. Germano Dottori, Sandra Marino, *La politica di sicurezza tedesca verso il Duemila*
27. Germana Tappero Merlo, *Medio Oriente e forze di pace. Cinquant'anni di guerre e interventi multinazionali in Israele, Libano e Golfo Persico*
28. Francesco Calogero, Paolo Miggiano, Giancarlo Tenaglia, *Armi e disarmo. I negoziati sulla riduzione e il controllo degli armamenti nucleari, chimici, batteriologici e convenzionali*

Perché valutare il costo dell'eventuale non partecipazione dell'Italia alle politiche dell'Unione Europea? E non semplicemente all'euro, la moneta unica degli anni 2000, su cui si è concentrato il dibattito politico in Italia? Essenzialmente per tre ragioni. La prima è che l'Italia ha sperimentato in questi ultimi anni una progressiva marginalizzazione anche in campi diversi da quello monetario: l'incapacità di aderire fin dall'inizio a Schengen, l'assenza dall'Eurocorpo, l'esclusione dal Gruppo di Contatto sulla Bosnia, la minaccia di non fare parte, come membro permanente, di un riformato Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

La seconda è che vi è un evidente "legame" fra la partecipazione del nostro paese all'euro e il ruolo dell'Italia in Europa e nel mondo. Un'eventuale esclusione (o anche una mera marginalizzazione) dalla moneta unica avrebbe effetto sull'insieme della politica estera e non potrebbe essere limitata a settori economici circoscritti. La terza ragione è che la diffusione dei costi di non partecipazione sull'insieme della politica estera ed europea dell'Italia rende ancora più palesi le tradizionali inefficienze del nostro sistema istituzionale e amministrativo, ben al di là dell'incapacità di utilizzare i fondi comunitari.

Proprio alla luce di queste deficienze strutturali è da chiedersi se sia possibile evitare in futuro rischi e conseguenti costi di marginalizzazione o di esclusione. La risposta va cercata in una diversa propensione del nostro sistema istituzionale a fare fronte con credibilità ai grandi compiti europei e internazionali che aspettano il nostro paese alle soglie del terzo millennio.

Deve essere attribuita all'Esecutivo una capacità di indirizzo e di governo paragonabile a quella dei nostri maggiori partner europei. È quindi importante una riforma della Costituzione, anche ai fini di una moderna politica estera ed europea, cui l'Italia, media potenza, non può assolutamente rinunciare.

Il volume, che si apre con un capitolo di orientamento e sintesi dovuto ai coordinatori della ricerca (Paolo Cecchini, Pier Carlo Padoan, Natalino Ronzitti) ed al suo direttore Gianni Bonvicini, raccoglie scritti di Paolo Cecchini, Stefano Fantacone, Andrea Forti, Antonio Missiroli, Bruno Nascimbene, Renzo Romano, Lucia Serena Rossi.