

# La Conferenza intergovernativa europea del 1996

*a cura di*

**Carlo Secchi e Dario Velo**



**Cacucci Editore - Bari**

## VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.  
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.  
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright  
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union  
EACEA – European Education and Culture Executive Agency  
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE

La Conferenza  
intergovernativa europea  
del 1996

*a cura di*

Carlo Secchi e Dario Velo



Cacucci Editore - Bari

---

---

*PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA*  
© Copyright 1997 by Cacucci Editore  
Via Nicolai, 17 - Bari - Tel. 080/5214220

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

*Stampato in Italia*

*Printed in Italy*

---

*Puglia Grafica Sud - Bari - Via Pasubio, 155/A*

## INDICE

CARLO SECCHI e DARIO VELO Introduzione	pag. 7
ALBERTO MAJOCCHI L'Europa dello sviluppo sostenibile e il nucleo duro federale	» 11
ANTONIO PADOA SCHIOPPA Le quattro sfide della Conferenza intergovernativa	» 35
CARLO SECCHI Verso la moneta unica europea	» 45
VINCENZO GUIZZI L'Unione europea tra ampliamento e rafforzamento	» 61
GIAN PIERO ORSELLO La Conferenza intergovernativa e le prospettive dell' integrazione europea	» 75
SERGIO PISTONE L'Italia e l'unità europea	» 91
 <i>Tavola Rotonda</i>	
JEAN VICTOR LOUIS La riflessione sui temi istituzionali all'interno del Movimento europeo internazionale	» 113
J. GÉRARD LIEBERHERR La Conferenza intergovernativa del 1996. Il punto di vista francese	» 121

---

GIORGIO NAPOLITANO La Conferenza intergovernativa e il semestre di Presidenza italiana	pag. 129
ANTONIO MARZANO Maastricht: desiderabilità e realizzabilità	» 135
VITO GNUTTI L'Italia e l'Europa	» 139
BEATRICE RANGONI MACHIAVELLI Il punto di non ritorno nella costruzione europea	» 145
FULVIO ATTINÀ Dalla sicurezza internazionale alla sicurezza interna	» 149
GIANMARIA GALIMBERTI La finanza pubblica e l'Unione monetaria	» 159
GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO L'accelerazione del processo di integrazione	» 165
SILVIO BERETTA Su tre "disavanzi" non finanziari del sistema italiano	» 171

## Introduzione

La Conferenza intergovernativa (Cig) costituisce un momento particolarmente importante per il rilancio del processo di costruzione europea. E' lo stesso Trattato di Maastricht che, all'art. N, definisce le competenze della Conferenza: "Una Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sarà convocata nel 1996 per esaminare, conformemente agli obiettivi stabiliti negli artt. A e B delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente Trattato per le quali è prevista una revisione". La Conferenza intergovernativa costituisce quindi il meccanismo formale per la revisione dei Trattati comunitari.

Per quanto il Trattato di Maastricht non lasci spazio ad ambiguità sui compiti della Conferenza, durante la fase preparatoria della stessa si sono confrontate posizioni divergenti sul suo stesso scopo. Secondo alcuni governi la Conferenza dovrà rafforzare l'Unione europea e quindi ampliare l'ambito di competenza degli organi comunitari; secondo altri, invece, essa dovrà far prevalere la logica della cooperazione intergovernativa senza realizzare avanzamenti di particolare rilievo nel processo di costruzione europea. L'esito della Conferenza dipenderà da quale di queste posizioni riuscirà a prevalere.

Scopo più ambizioso della Cig è definire il modello di integrazione europea che gli Stati membri hanno intenzione di perseguire.

Si tratta di definire il Trattato di Maastricht in tutte le materie per le quali esso prevede la realizzazione di politiche comuni.

---

Il primo problema con cui la Cig dovrà confrontarsi è la necessità di far fronte alla debolezza del primo pilastro del Trattato (l'Unione economico-monetaria). Il processo di unificazione monetaria non è oggi affiancato da un parallelo processo di unificazione economica; mancano i presupposti per l'avvio di una efficace politica economica comune in grado di rilanciare l'attività produttiva e l'occupazione sul territorio europeo, in linea con quanto previsto dal Libro Bianco di Delors.

Su questo aspetto la Cig non potrà non tener conto della chiara posizione presa dalla Commissione, secondo la quale il nuovo Trattato dovrà contenere specifiche disposizioni relative all'occupazione a fini di completamento delle disposizioni in materia di moneta unica e di finanza pubblica.

Per quanto riguarda il secondo (la politica estera e di sicurezza comune) e il terzo pilastro (gli affari interni e giudiziari), la Cig ha la possibilità di rafforzare le competenze dell'Unione. La necessità di definire politiche europee comuni in questi settori, tradizionalmente appartenenti alla sovranità dei singoli Stati, è dettata da crescenti esigenze di sicurezza e tutela a livello europeo e globale.

Dal momento che alcuni Stati membri manifestano una particolare avversità di fronte alla prospettiva di "comunitarizzare" queste materie, la Cig dovrà stabilire i confini dello stesso processo di "comunitarizzazione", cioè quali poteri di governo — limitati ma reali — possano essere assunti dalle istituzioni comunitarie in base al principio di sussidiarietà sancito dal Trattato di Maastricht.

L'intero processo di revisione del Trattato di Maastricht pone il problema dell'avvio di adeguate riforme istituzionali.

Si tratta di ridefinire le competenze e le modalità di decisione degli organi europei. La Cig è chiamata a valutare diversi aspetti, quali l'opportunità (e le relative modalità) di trasferire ambiti di sovranità agli organi europei in specifiche materie (politiche macro-economiche, Pesc), l'eliminazione nell'ambito del Consiglio europeo del diritto di veto a favore del voto a maggioranza, le materie in cui rafforzare il ruolo del Parlamento europeo, la collaborazione tra il Parlamento europeo e quelli nazionali, la

riduzione del numero dei commissari, il ruolo della Corte di Giustizia.

Il ruolo cruciale del rafforzamento istituzionale nello sviluppo del processo di integrazione europea costituisce un orientamento qualificante il parere della Commissione sulla Cig; secondo la Commissione, deve essere subordinata al raggiungimento di tale obiettivo ogni decisione di allargamento dell'Unione. Le trattative di adesione con i paesi candidati, il cui inizio è previsto solo dopo la chiusura della Cig, dipendono certamente dall'esito di quest'ultima. L'efficace funzionamento delle istituzioni comunitarie risulterebbe particolarmente difficile in un'Europa a Venti, nell'ipotesi che fossero mantenuti i meccanismi decisionali sanciti dal Trattato di Maastricht; il problema sarebbe destinato ad aggravarsi ulteriormente con le prevedibili future adesioni di nuovi Stati membri.

Le riforme istituzionali costituiscono il nodo cruciale della Conferenza su cui si confronteranno opzioni contrapposte, che vanno da una posizione a favore di un Mercato unico senza politiche comuni reali, a quella favorevole ad un rafforzamento dell'Unione in senso federale.

Al fine di ricercare una soluzione sostenuta da un adeguato consenso, assumono un ruolo chiave i principi di "flessibilità" e di "cooperazioni rafforzate", sostenuti dalla Commissione nel suo parere, e che traducono il principio della differenziazione già invocato da molti per la realizzazione di un'Europa a geometria variabile.

Il principio di flessibilità può costituire uno strumento per consentire ai paesi che desiderano procedere sulla via dell'integrazione, di prendere le necessarie decisioni anche senza la partecipazione di tutti i paesi membri, in modo che gli Stati che non vogliono o non possono aderire alle nuove proposte non siano di ostacolo al processo; per il buon funzionamento del principio di flessibilità, è naturalmente necessario che a questi ultimi sia garantito di poter accedere alle successive fasi, non appena siano nelle condizioni di farlo. In questo senso si parla di cooperazioni rafforzate tra alcuni paesi, che si candidano a costituire il "nucleo duro" dell'Unione europea.

---

Il principio della flessibilità non costituisce invero una innovazione. Esso ha dominato l'intera storia dell'integrazione europea; è stato adottato, per esempio, in campo monetario, ove alcuni paesi partecipano al sistema europeo dei cambi, mentre altri non vi sono mai entrati oppure (come l'Italia) ne sono momentaneamente usciti in seguito a crisi.

La soluzione che la Cig sarà in grado di formulare costituirà il progetto di nuovo Trattato da proporre al Consiglio europeo per la sua approvazione.

I contributi raccolti in questo volume si inseriscono nel vivace dibattito sugli obiettivi e le opportunità offerte dalla Cig. Essi sono stati presentati in occasione del Convegno organizzato dalla Associazione Universitaria di Studi Europei (AUSE) — tenuto a Milano l'11 dicembre 1995 — sul tema "La Conferenza intergovernativa del 1996", a testimonianza del ruolo che l'AUSE può svolgere nella ricerca di soluzioni innovative per il continuo sviluppo del processo di integrazione europea.

CARLO SECCHI e DARIO VELO

ALBERTO MAJOCCHI

### **L'Europa dello sviluppo sostenibile e il nucleo duro federale**

Se si vuole definire la posizione negoziale più adeguata da perseguire nel corso della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht — che ha preso avvio in occasione del Consiglio europeo di Torino del 21 marzo 1996 —, mentre risulta del tutto fuor di luogo pensare ad una revisione dei criteri fissati dal Trattato per l'adesione all'Unione monetaria, appare invece opportuno sostenere l'adozione di misure destinate a realizzare una radicale modifica istituzionale che sia in grado di garantire al contempo democraticità e trasparenza nel processo decisionale e capacità di governo dell'economia europea. In particolare, si tratta di perseguire un radicale rafforzamento del pilastro economico dell'Unione economica e monetaria in modo tale da garantire la possibilità di avviare a livello europeo un'efficace azione di politica economica per promuovere lo sviluppo dell'economia, la competitività della produzione industriale europea e, soprattutto, l'assorbimento della disoccupazione.

Con l'avvio della Conferenza si è in effetti riaperto il dibattito sul modello di integrazione europea che si intende perseguire. È un fatto che nell'opinione pubblica nel corso degli ultimi anni si è andata diffondendo pericolosamente un'idea di Europa che viene associata meccanicamente alla riduzione delle garanzie di protezione sociale, all'aumento dei livelli di prelievo e, in conseguenza, al peggioramento delle condizioni di vita di larga parte della popolazione. È chiaro che questa percezione tende a far diminuire il consenso popolare rispetto al completamento del

---

processo di unificazione, mettendo in pericolo ulteriori avanzamenti sulla strada della trasformazione dell'Unione in una vero e proprio Stato federale, dotato di poteri limitati, ma sovrano nell'ambito delle competenze riconosciute dai Trattati istitutivi dell'Unione. Appare quindi opportuno cercare di chiarire quali siano le reali alternative sul tappeto nell'ambito della Conferenza intergovernativa in modo tale da mettere in luce le implicazioni che discendono prevedibilmente dal modello di unificazione che verrà prescelto.

In definitiva, si tratta di analizzare le conseguenze economico-sociali del passaggio dall'Europa di oggi — l'Europa di Tietmeyer — all'Europa di domani — l'Europa di Delors o del modello renano —, con la consapevolezza che questo passaggio non è automatico né garantito, in quanto dipende dalla volontà politica che si manifesterà nell'ambito della Conferenza intergovernativa.

In realtà, permangono ancora molti equivoci intorno ai reali contenuti dell'Europa dell'Unione monetaria, che derivano da una disattenta o prevenuta lettura del Trattato di Maastricht. D'altra parte, in molti casi questa disinformazione è colpevolmente promossa dalla classe politica in quanto è ormai divenuta prassi comune che tutti i provvedimenti restrittivi vengano presentati all'opinione pubblica come legati alle prescrizioni del Trattato di Maastricht, per evitare di pagare il costo politico di provvedimenti impopolari, anche se necessari. Appare quindi opportuno cercare di chiarire in via preliminare la natura di questi equivoci.

È un fatto che l'Unione monetaria rappresenta un notevole passo in avanti sulla strada dell'unificazione europea e costituisce un prerequisito per poter avviare le politiche destinate a garantire un significativo miglioramento del livello di benessere per tutti i cittadini europei. Con questa affermazione non si vuole tuttavia sostenere che l'Unione politica è destinata a nascere meccanicamente dall'Unione monetaria, né che la via definita a Maastricht per giungere all'Unione monetaria sia da ritenersi del tutto adeguata e priva di costi. Il problema è un altro e si può chiarire facilmente qualora si introduca un'ulteriore distinzione — ovvia, ma spesso trascurata. In effetti, la costruzione dell'Unione monetaria ha sostanzialmente un significato costituzionale, in quanto modifica il quadro generale di riferimento per lo

sviluppo dell'economia europea. E da questo cambiamento costituzionale discendono conseguenze che rappresentano di per sé un fattore positivo di progresso per l'insieme dei cittadini europei. Basti pensare al fatto che in futuro non sarà più possibile utilizzare lo strumento del cambio per modificare la competitività relativa delle diverse produzioni nazionali. Cade quindi l'ultima barriera che ha consentito in passato di isolare il mercato interno, ovvero di promuovere una crescita artificiosa delle esportazioni e di restringere la quantità di beni acquistati all'estero.

Ma da queste nuove regole del gioco discendono automaticamente altri importanti effetti. Ad esempio, ne consegue la necessità — indipendentemente dai parametri di Maastricht — di provvedere a una riforma dei sistemi di *welfare* nella misura in cui in passato si è provveduto a sostenere con un finanziamento in deficit — trasferendone l'onere a carico delle generazioni future — meccanismi di tutela eccessivamente generosi ovvero incompatibili con le nuove condizioni che caratterizzano la struttura economico-sociale dei paesi europei. Non è più possibile quindi garantire la pace sociale attraverso la creazione di moneta, ma si deve provvedere alla formazione del consenso necessario per sostenere le politiche di redistribuzione. D'altra parte, il rispetto di limiti alla crescita della spesa pubblica viene a dipendere non dalla fissazione di criteri arbitrari che risentono necessariamente delle condizioni della congiuntura politica, ma da un insieme di decisioni decentrate in un quadro di federalismo fiscale, in cui ogni livello di governo determina il *mix* ottimale di prelievo e di spesa per soddisfare nella misura più adeguata le preferenze della collettività amministrata. E infine, nel nuovo quadro istituzionale non è possibile riassorbire i deficit accumulati in passato attraverso un'accelerazione del processo inflazionistico: i debiti si pagano con il risparmio, ossia attraverso una contrazione dei consumi presenti o futuri.

Ma le riforme istituzionali — e la creazione della moneta europea si colloca in questo contesto —, mentre rappresentano una condizione necessaria per conseguire certi risultati positivi, non sono tuttavia di per sé sufficienti per conseguirli. Nel nuovo quadro monetario si possono fare buone o cattive politiche. Oc-

---

corre quindi sottolineare con forza che spesso nel dibattito politico si confondono i risultati di cattive politiche con gli effetti derivanti meccanicamente dal rispetto dei parametri di Maastricht. E questa confusione, che certamente nel breve periodo può rappresentare un utile strumento di supporto per le classi politiche al potere, costituisce nel lungo andare un fattore di debolezza in quanto l'opinione pubblica si disaffeziona di Maastricht, mettendo in pericolo il raggiungimento stesso dell'obiettivo.

In realtà, la principale debolezza di Maastricht non è affatto legata alla definizione dei criteri per entrare nell'Unione monetaria, ma discende dal fatto che lo sviluppo dell'Unione monetaria non si accompagna con uno sviluppo parallelo del pilastro economico dell'Unione, nel quadro di un rafforzamento a carattere federale delle istituzioni europee. In effetti, la riduzione del disavanzo del settore pubblico — e la conseguente contrazione del debito in quota del Pil — rappresenta un obiettivo largamente condiviso di politica economica, indipendentemente dalla determinazione di rispettare i vincoli di Maastricht. Il problema reale è di evitare che l'insieme delle politiche restrittive abbia un impatto eccessivamente deflattivo sull'economia europea, rendendo quindi più difficile il conseguimento dell'obiettivo stesso di risanamento della finanza pubblica, dato che tutti i paesi sono costretti a perseguire contemporaneamente questo obiettivo — e spesso non tengono conto degli effetti che discendono dalle misure prese dagli altri paesi —, mentre non riesce a prendere corpo una politica concertata a livello europeo di sostegno dell'attività produttiva e dell'occupazione. E su questo punto qualche ulteriore considerazione può essere utile.

Se si vuole andare all'essenziale, il punto debole di Maastricht è di natura politica. Si è preso atto — con eccessivo realismo — della difficoltà di giungere rapidamente alla trasformazione in senso federale delle istituzioni dell'Unione, tenendo presente la posizione contraria del governo inglese. Si è quindi deciso di far precedere l'Unione monetaria al completamento dell'Unione politica. In conseguenza, si è stabilito che durante la fase transitoria — le due fasi che precedono il varo della moneta unica — si doveva realizzare il processo di convergenza delle economie

europee, sulla base dei parametri fissati a Maastricht. Diversamente da quanto è avvenuto nel caso dell'unificazione monetaria tedesca — laddove la convergenza reale è stata promossa ex-post dalla gestione della politica economica del governo federale tedesco e, in particolare, attraverso un consistente flusso di risorse dai Länder più ricchi a quelli più poveri della Germania orientale — si è deciso di fissare limiti rigidi da rispettare ex-ante per consentire l'accesso dei diversi paesi membri all'Unione monetaria. E questa decisione non è stata priva di costi.

In effetti, le economie europee sono ormai estremamente interdipendenti e quindi una riduzione della domanda in un paese membro esercita un impatto significativo sul resto dell'economia europea in misura legata all'ampiezza della propensione all'importazione. Si manifesta quindi un rafforzamento reciproco dell'impatto deflattivo su ciascuna economia. Ma se si riduce il tasso di crescita dell'economia di un paese membro, diventa più difficile conseguire gli obiettivi di riduzione del disavanzo in quanto si contrae il gettito fiscale e aumenta l'ammontare della spesa per la protezione sociale. La flessibilità automatica del bilancio tende in conseguenza ad ampliare le dimensioni del disavanzo, richiedendo quindi un ulteriore sforzo di contenimento della spesa e di aumento dei livelli di imposizione.

Su questo punto è tuttavia necessario fare ulteriore chiarezza, per evitare che questa affermazione possa essere utilizzata in modo equivoco contro il perseguimento dell'obiettivo dell'Unione monetaria. Fitoussi rileva infatti correttamente che «non è la costruzione europea che, da vent'anni, è all'origine dei nostri problemi, né un eccesso di Europa, ma una mancanza d'Europa». In realtà, nel corso degli anni '80 vi è stata una minore convergenza in termini reali delle economie europee rispetto ai decenni precedenti. La convergenza si è poi avviata in termini nominali, senza che si manifestasse un riavvicinamento del tenore di vita e del tasso di occupazione. «Il fatto è che l'Europa ha funzionato più come uno strumento per realizzare la disinflazione che come un mezzo per favorire la crescita. I paesi europei si sono serviti dell'Europa per importare la virtù tedesca. Se ciascuno persegue questo obiettivo isolatamente, non ci si deve stupire se non è stata

---

messa in atto alcuna strategia collettiva in vista della crescita. L'Europa è divenuta di fatto il garante della moneta e, come tale, ha ben funzionato come è dimostrato dalla convergenza nominale che è stata conseguita».

Di fronte a questa situazione si manifesta una reazione sbagliata nella misura in cui si mira a rivedere i parametri di Maastricht per renderli meno restrittivi o addirittura a rinviare l'entrata in vigore dell'Unione monetaria. La revisione dei parametri in senso meno restrittivo è comunque impraticabile dal punto di vista politico, in quanto essi rappresentano la condizione minima per ottenere il consenso tedesco a una rinuncia alla sovranità monetaria. E il rinvio dell'inizio dell'Unione monetaria renderebbe ancora più elevati i costi della transizione e più difficile l'aggancio al treno dei paesi *out* o *pre-in*, anche nell'ipotesi che venga realizzato uno Sme-2 così come delineato nel Consiglio Ecofin di Verona e di Dublino.

D'altra parte, non è possibile assistere passivamente all'ulteriore deterioramento dello stato dell'opinione pubblica europea, di fronte al progressivo estendersi della disoccupazione e all'inasprimento conseguente delle tensioni sociali. Si tratta quindi di avviare al più presto una politica alternativa che si fondi su due capisaldi essenziali: a) nessuna revisione dei parametri di Maastricht e inizio dell'Unione monetaria alla scadenza prefissata; b) ma, al contempo, profonda revisione istituzionale che consenta di avviare un'effettiva politica di sviluppo dell'economia europea e di sostegno dell'occupazione. Si tratta in sostanza di portare a compimento la trasformazione in senso federale delle istituzioni comunitarie in modo tale da rendere possibile la realizzazione delle iniziative previste dal Rapporto Delors, approvate dal Consiglio europeo, ma che di fatto non sono state finora avviate a realizzazione concreta e che sono state recentemente riprese nel Patto di fiducia per l'occupazione proposto dal presidente della Commissione Santer.

L'idea che nessun paese possa impedire agli altri Stati membri che desiderino procedere ulteriormente sulla strada dell'integrazione europea è alla base del patto implicito sottostante al progetto di Unione definito a Maastricht. E in effetti già il Trattato

lo prevede ufficialmente quando assume che solo gli Stati che rispetteranno i criteri di convergenza stabiliti dall'articolo 109J potranno essere ammessi a partecipare alla terza fase dell'Unione monetaria. E ugualmente, sebbene l'Unione si sia posta l'obiettivo di rafforzare la coesione sociale e di promuovere l'istituzione di un'Unione economica e monetaria e l'avvio di una politica di difesa comune, il Trattato ha riconosciuto, sia pure con modalità diverse, che la Gran Bretagna e la Danimarca possano utilizzare la clausola di *opting-out* senza impedire peraltro che gli altri Stati membri procedano lungo questa strada.

In realtà, l'idea di un'Europa a più velocità attraversa tutta la storia dell'integrazione europea. Le tappe successive attraverso cui è passato il processo di allargamento della Comunità hanno dimostrato in modo inequivocabile che la formazione di un'avanguardia ristretta non ha mai avuto lo scopo di escludere dal processo di integrazione i paesi più recalcitranti, ma di garantire la possibilità di avviare un'Unione più stretta tra coloro che desiderano procedere in questa direzione.

Diversa è invece l'idea di un'"Europa alla carta". Giustamente, il Club di Firenze nel rapporto su: "*Europa: l'impossibile status quo*" osserva che "apparentemente questa regola non fa che enunciare una regola di buon senso, laddove privilegia un approccio intergovernativo, considerato più leggero del metodo comunitario, per permettere una più facile convergenza di quegli Stati determinati a progredire nel processo di integrazione. (...) Ma a una lettura più attenta si rileva che questa soluzione si sforza innanzitutto di preservare lo *status quo*, in nome di una concezione antiquata della sovranità nazionale e di motivazioni conservatrici da cui trapela la volontà di rimettere in questione persino alcuni dei risultati raggiunti finora dal metodo comunitario». In realtà, l'ipotesi di un'integrazione debole è stata elaborata in Gran Bretagna, prima nel settembre 1993 attraverso la proposta di Costituzione europea del gruppo denominato *European Policy Forum* e poi nel 1995 attraverso il lavoro del gruppo di economisti riuniti nel Cepr.

Per il Cepr l'obiettivo primario della riforma istituzionale è quello di far convivere, grazie all'introduzione di una maggiore

---

flessibilità, interessi divergenti introducendo una distinzione fra ciò che è essenziale mantenere a livello comune e le politiche per cui si manifestano opinioni difformi. La base comune è costituita nella sostanza dal mercato interno, includendovi le politiche commerciali e quegli aspetti delle politiche industriali, della concorrenza e di regolamentazione che sono già di competenza dell'Unione. La sorveglianza macroeconomica, il patto di stabilità fiscale e l'indipendenza della Banca centrale ne costituiscono pure elementi essenziali. Il Trattato dovrebbe poi prevedere delle regole per la creazione e la modifica di forme aperte di *partnership*, con accordi specifici con i paesi partecipanti che intendono aderirvi. In particolare, nella base comune non dovrebbe essere inclusa nessuna area di competenza del secondo o del terzo pilastro, ossia relativa alla politica estera e della sicurezza ovvero agli affari interni e giudiziari. In ogni caso, per avviare una nuova *partnership* è necessario l'accordo di tutti i membri dell'Unione per evitare che essa interferisca con il funzionamento della base comune ovvero danneggi le altre *partnership* esistenti.

Questa ipotesi risponde in modo inefficace alle esigenze di differenziazione che sono una caratteristica dell'Europa a più velocità. Essa infatti rischia di mettere in pericolo un certo equilibrio fra le diverse politiche che si è andato costruendo nel tempo con grande fatica e che consente a tutti i paesi di compensare costi e benefici dell'appartenenza all'insieme comunitario. È chiaro infatti che sarebbe inaccettabile per molti paesi una situazione in cui alcuni Stati membri scegliessero di partecipare unicamente alle politiche da cui traggono un evidente vantaggio, mentre si ritirano da quelle politiche che si traducono per essi in un costo netto. I danni che il principio del «giusto ritorno» ha prodotto in passato sono ormai evidenti. Si tratta quindi di trovare una soluzione diversa al problema della differenziazione, che consenta di procedere senza mettere in pericolo la conservazione dell'*acquis communautaire*.

La scommessa della differenziazione ha senso soltanto se essa permette agli Stati di rafforzare la loro cooperazione, andando al di là delle sole politiche comunitarie organizzate intorno al mercato interno. In questa prospettiva, già nel 1993 il comitato

parlamentare della Cdu/Csu ha presentato un documento sulla «responsabilità della Germania in politica estera e i suoi interessi», in cui si rileva che, qualora una riforma istituzionale si riveli impossibile, «la conseguenza necessaria dovrà essere l'estensione della geometria variabile, e cioè una densità di integrazione variabile con la formazione di un nocciolo duro». Un anno dopo un nuovo documento di riflessione della Cdu tedesca (documento Schäuble-Lamers) ha rilanciato il dibattito sulla politica europea, affermando che «nonostante le difficoltà giuridiche e pratiche, l'idea di geometria variabile o di un'Europa a più velocità dovrebbe essere istituzionalizzata nel Trattato o in un documento quasi-costituzionale: in caso contrario, l'Unione resterà limitata alla cooperazione intergovernativa che conduce a un'Europa alla carta». È essenziale — aggiunge il documento — che «nessun paese possa opporre il suo veto e bloccare gli sforzi degli altri paesi più decisi ad accrescere la loro cooperazione e integrazione».

L'idea forte di questo documento è quella del nucleo duro (*Kern Europa*): in Europa vi è un gruppo di 5 paesi (Germania, Francia, Benelux) che hanno la possibilità di soddisfare i criteri di Maastricht. Questi cinque paesi, insieme alla Danimarca e all'Irlanda, dovranno, da un lato, impegnarsi a realizzare un coordinamento ancora più stretto nel campo della politica monetaria e fiscale; d'altro lato, «essi dovranno convincere tutti gli altri paesi membri dell'Ue — in particolare l'Italia, che è uno stato fondatore, ma anche la Spagna e naturalmente la Gran Bretagna — della loro incondizionata volontà di includerli più strettamente nell'Unione non appena avranno superato i loro attuali problemi».

Questo documento, che non rappresenta ufficialmente la posizione del governo tedesco, è stato poi ripreso nel memorandum della Cdu del giugno 1995 e di fatto riflette da vicino gli orientamenti già più volte espressi dal cancelliere Kohl. In sostanza, per la prima volta emerge con chiarezza che esiste un gruppo di paesi che, con la *leadership* tedesca, sono comunque decisi ad andare avanti verso la moneta unica anche se gli altri paesi per il momento non sono in grado di seguirli. Questa posizione è importante perché da un lato elimina definitivamente

---

l'idea che sia possibile «rinegoziare Maastricht» — ossia i vincoli stabiliti dal Trattato come prerequisito per l'Unione monetaria; d'altro lato, è difficilmente attaccabile perché si basa su un dato di fatto indiscutibile, ossia che alcuni paesi al momento si trovano in «serie B», come del resto appare evidente per l'Italia dato che non è stata neppure capace di soddisfare le condizioni necessarie per partecipare a pieno titolo alla realizzazione di Schengen.

Lungo la stessa linea dell'integrazione forte si colloca il Club di Firenze. In contrasto con la tesi dell'integrazione flessibile, si ritiene infatti che la scommessa della differenziazione può risultare vincente se consente agli Stati più propensi a rafforzare la loro cooperazione di avanzare con la speranza che i paesi che non possono o non vogliono unirsi a loro possano comunque farlo in un secondo tempo. Se dunque l'ipotesi di un accordo unanime dovesse fallire, solo la decisione di procedere comunque da parte di un gruppo di Stati desiderosi di avanzare in un numero significativo di settori chiave — al di là dell'insieme delle politiche comunitarie organizzate intorno al mercato interno — potrà consentire all'Europa di preservare il dinamismo necessario per completare l'Unione economica e monetaria, avviare la gestione comunitaria della politica estera — completata in futuro dalla creazione di un sistema di sicurezza comune — e il rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza interna.

È in questo quadro destinato a raggiungere la forma istituzionale di un vero e proprio Stato federale che sarà finalmente possibile attivare le politiche economiche necessarie per sostenere un processo di sviluppo dell'economia europea e la ripresa dell'occupazione. In questo contesto il punto di riferimento essenziale è il Rapporto Delors, che costituisce un primo embrione di un piano di governo dell'economia europea. È quindi opportuno cercare di valutarne le possibilità concrete di realizzazione, almeno nella forma più attenuata del Patto di fiducia per l'occupazione presentato recentemente dal presidente della Commissione Santer, che è stato preso in esame dal Consiglio europeo il 21-22 giugno a Firenze, ma è stato poi rinviato al Consiglio di Dublino del dicembre 1996, che «valuterà attentamente l'iniziativa del presidente della Commissione in merito al Patto di fiducia».

Il Libro Bianco su *Crescita, competitività e occupazione*, presentato dalla Commissione al Consiglio europeo riunito a Bruxelles il 10-11 dicembre 1993 e ormai conosciuto come il Piano Delors, non può essere considerato, in modo limitativo, come soltanto un programma che contiene un insieme di misure congiunturali volte a rilanciare l'attività economica nell'ambito dell'Unione europea. Certamente questo obiettivo era considerato di grande rilievo da parte dei capi di Stato e di governo quando hanno dato mandato al presidente della Commissione europea di elaborare il Libro Bianco; ma è altrettanto evidente che Delors ha voluto dare un respiro più ampio all'insieme delle sue proposte. Non a caso il sottotitolo del Libro Bianco recita: «Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo».

Il Libro Bianco si apre con un'analisi dei limiti che contrassegnano attualmente l'evoluzione dell'economia europea nel contesto dello sviluppo dell'economia mondiale. L'Europa ha oggi un'economia meno competitiva, caratterizzata da un livello elevato di disoccupazione e da un uso eccessivo delle risorse naturali. Il primo obiettivo che l'Unione europea deve quindi proporsi è quello — per usare una terminologia che è stata ripresa nel 5° Programma di Azione ambientale — di promuovere lo sviluppo sostenibile, rendendo l'economia più competitiva, assorbendo al contempo una maggiore quantità di manodopera e riducendo l'utilizzo di risorse naturali. Il Libro Bianco si propone altresì di avviare un dibattito sulle politiche che devono essere adottate — prevalentemente al livello degli Stati membri — per rilanciare l'economia e per far fronte al flagello sociale della disoccupazione.

In primo luogo, la crescita degli investimenti pubblici è ritenuta indispensabile non soltanto in un'ottica congiunturale per rilanciare la domanda, ma anche in una prospettiva di lungo periodo per favorire la ripresa di una crescita equilibrata nell'ambito del mercato interno, eliminando così alcune strozzature causate dalla limitazione della spesa pubblica conseguente alle politiche di aggiustamento finanziario perseguite recentemente dai paesi membri. Si deve tener presente d'altra parte che, su 20 miliardi di Ecu necessari per finanziare questi investimenti, l'ammontare di fondi da raccogliere sul mercato dei capitali è limitato a 8 miliardi,

---

dato che gli altri fondi sono già disponibili attraverso gli stanziamenti dei fondi strutturali del bilancio comunitario e i prestiti della Banca europea degli investimenti.

L'adozione di un programma ambizioso di investimenti pubblici è anche indispensabile per legare più strettamente l'Europa comunitaria con i paesi dell'Europa centrale e orientale e con l'Europa del Sud. È evidente che nella definizione di questo programma, sulla base del principio di sussidiarietà, tutti i livelli di governo devono risultare coinvolti, in quanto non è pensabile di dare avvio ad uno sforzo di queste dimensioni senza coinvolgere nelle scelte anche gli enti di livello inferiore, più legati al territorio e capaci quindi di indirizzare nella giusta direzione le scelte degli investimenti.

Gli investimenti infrastrutturali rappresentano un elemento di rilievo per rendere nel lungo periodo più competitiva l'economia europea. Ma il fattore decisivo per rilanciare la crescita, rafforzare la competitività e incentivare l'occupazione è certamente costituito, nell'ottica del Piano Delors, dalla politica della ricerca e dello sviluppo tecnologico. In realtà nella situazione attuale sia la ricerca di base che la ricerca applicata presentano una serie di punti deboli a livello europeo. Per ovviare a queste debolezze è richiesto un grande impegno sia da parte degli Stati membri che dagli organi dell'Unione. Si tratta infatti di avviare nuove iniziative di ricerca di ampia portata in collaborazione con gli organismi nazionali di ricerca e con le imprese. Ma a questo fine è necessario adeguare le modalità e gli strumenti della ricerca comunitaria, modulando l'intervento pubblico in funzione della maggiore o minore utilità economica e sociale dei risultati. In definitiva, la politica della ricerca e dello sviluppo tecnologico dovrà rappresentare un elemento centrale di una strategia volta a promuovere una maggiore competitività nel lungo periodo della struttura economica dell'Unione europea.

Il Libro Bianco rileva inoltre che il modello di sviluppo perseguito nell'ambito dell'Unione europea è caratterizzato da un utilizzo insufficiente delle risorse di manodopera a fronte di un utilizzo eccessivo delle risorse naturali. Ne risulta quindi da due punti di vista contrapposti un deterioramento della qualità della

vita. L'estesa disoccupazione crea notevoli costi sociali, che incidono in misura grave sul bilancio pubblico attraverso gli aumenti della spesa della sicurezza sociale e la riduzione della base imponibile delle imposte. E questi fenomeni risultano ancora più difficili da sopportare in un periodo in cui tutti gli Stati membri sono impegnati a ridurre i disavanzi per rispettare i vincoli imposti dal Trattato di Maastricht per aderire all'Unione monetaria. D'altro lato, l'eccessivo utilizzo delle risorse naturali impone costi notevoli alla collettività per riparare i danni già arrecati all'ambiente e per prevenirne di ulteriori.

La disoccupazione, inoltre, incide in misura notevole soprattutto sui lavoratori non qualificati. E in effetti l'elevata incidenza dei costi non salariali — imposte dirette e contributi sociali — aumenta il costo del lavoro per le imprese al di sopra della produttività di questa fascia di lavoratori, che conseguentemente non riescono a trovare occupazione. La ricetta che viene avanzata nel Libro Bianco consiste quindi in una riduzione dei costi non salariali del lavoro scarsamente qualificato in una misura compresa fra 1 e 2 punti di Pil entro l'anno 2000. Questa riduzione potrebbe essere finanziata con il gettito dell'imposta energia/carbonio, che è stata recentemente proposta dalla Commissione per combattere l'effetto serra.

La manovra considerata avrebbe quindi il vantaggio di affrontare contemporaneamente i due flagelli della disoccupazione e del deterioramento delle risorse ambientali. La tassa sull'energia — il cui gettito a regime dovrebbe aggirarsi intorno all'1% del Pil — aumenta il prezzo delle risorse energetiche e favorisce l'utilizzo di energia con minor contenuto di carbonio. Ne consegue un miglioramento dell'efficienza energetica e una riduzione delle emissioni inquinanti nell'atmosfera. Il gettito dell'imposta viene poi restituito al sistema economico, sotto forma di riduzioni dei contributi sociali pagati dai lavoratori meno qualificati, facendone ridurre il costo relativo e favorendone così l'occupazione. Si potrebbe quindi ottenere, attraverso questa manovra, un «doppio dividendo».

Appare qui evidente un'evoluzione nella strategia che ha portato la Commissione a proporre l'introduzione in misura

---

macroeconomicamente significativa di tributi ambientali. In effetti le imposte ecologiche rappresentano uno strumento per la correzione delle esternalità, che sono una causa di fallimento del mercato: si tratta di far pagare il danno ambientale ai soggetti inquinanti sulla base del principio «chi inquina paga», nella consapevolezza che l'internalizzazione degli effetti esterni può consentire al mercato di funzionare più efficacemente, eliminando così la necessità di ulteriori interventi correttivi da parte della pubblica amministrazione. Si tratta inoltre di raggiungere gli obiettivi ambientali al costo minimo, in quanto è ormai generalmente accettato il fatto che, se i costi per la riduzione dell'inquinamento sono diversi fra i diversi soggetti inquinanti, le tasse ambientali rappresentano uno strumento più efficiente degli standard in quanto consentono di raggiungere gli obiettivi fissati dalla pubblica amministrazione con un costo globale inferiore. Ma la discussione intorno all'introduzione di un'imposta energia/carbonio ha messo altresì in evidenza che ulteriori effetti positivi possono essere conseguiti attraverso l'utilizzo del gettito delle imposte ambientali per ridurre il prelievo di altre imposte che provocano effetti distorsivi sull'economia.

Non si tratta quindi soltanto di minimizzare l'impatto macroeconomico negativo legato all'introduzione delle tasse ambientali. In questa nuova ottica si tratta invece di avviare una riforma strutturale di fondo del sistema economico europeo, capace di ridurre al contempo la disoccupazione e l'uso delle risorse naturali, per avviare nei fatti la realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile. L'obiettivo è quindi molto più ambizioso di una semplice manovra congiunturale volta a favorire l'occupazione del fattore lavoro attraverso una fiscalizzazione degli oneri sociali. E non si deve altresì dimenticare il fatto che dalle analisi econometriche risulta che una fiscalizzazione degli oneri sociali attraverso un aumento delle aliquote dell'imposta sul reddito o sui consumi ha effetti economici meno positivi, sia nel breve che nel lungo periodo.

Alcune conclusioni sembrano emergere da questa analisi delle principali indicazioni contenute nel Libro Bianco:

a) il problema del nuovo modello di sviluppo si pone in termini ormai indilazionabili, se si vuole promuovere una ripresa stabile e sostenibile dell'economia europea. Le soluzioni saranno probabilmente diverse a seconda delle condizioni di ciascun paese, ma le indicazioni del Piano Delors mostrano la direzione verso cui è necessario comunque procedere. Il punto essenziale consiste in una modificazione dei prezzi relativi in modo da orientare il mercato verso soluzioni che privilegino l'utilizzo del fattore lavoro e minimizzino il consumo di risorse ambientali. Fino ad oggi la politica fiscale in Europa ha agito esattamente nella direzione opposta, riducendo il prelievo sull'uso delle risorse naturali e aumentando la pressione sull'impiego del fattore lavoro. La fiscalizzazione degli oneri sociali — in particolare, di quelli gravanti sul lavoro meno qualificato — finanziata dal gettito di un'imposta energia/carbonio avrebbe quindi l'effetto di porre in atto questo spostamento nei prezzi relativi, utilizzando poi il mercato per la realizzazione di un nuovo modello di sviluppo caratterizzato da una minore disoccupazione e da una più incisiva protezione dell'ambiente;

b) la politica indicata nel Libro Bianco richiede, per avere successo, la collaborazione di tutti i livelli di governo. Il principio di sussidiarietà, che è ormai parte integrante della legge fondamentale europea, implica non soltanto che alcuni poteri vengano mantenuti a livello nazionale, ma anche che regioni e enti locali vengano largamente utilizzati come livello decisionale ottimale. È questo certamente il caso dell'attuazione del Libro Bianco, che richiede la sinergia di tutti i livelli di governo per mettere in atto le misure previste. La riforma istituzionale, destinata ad attribuire un'effettiva capacità di governo all'Unione europea, dovrà quindi procedere di pari passo con la riforma istituzionale italiana, per garantire una vera autonomia ai livelli di governo sub-statali. In questa prospettiva il disegno di un sistema efficace di federalismo fiscale rappresenta certamente il primo passo necessario a livello politico per avviare una effettiva responsabilizzazione dei livelli inferiori di governo e per rafforzare la loro capacità di partecipare autonomamente alla realizzazione del nuovo modello di sviluppo che dovrà caratterizzare l'economia europea all'alba del XXI secolo.

---

Riprendendo alcune delle idee di fondo del Piano Delors, la Commissione europea ha lanciato recentemente l'idea di un Patto di fiducia per l'occupazione. In sostanza, alla base di questa proposta vi sono tre ragioni di fondo:

- a) dagli anni '70 la disoccupazione resta un fattore endemico in Europa e si registra un aumento costante del tasso di disoccupazione strutturale: fra il 1991 e il 1994 il calo dell'occupazione globale è stato pari al 4%;
- b) occorre ristabilire in Europa un clima di fiducia, quale condizione preliminare per la ripresa dei consumi e degli investimenti. D'altra parte, occorre trovare i mezzi per sostenere le iniziative prese nell'ambito degli Stati membri per fronteggiare la disoccupazione;
- c) l'introduzione della moneta unica al 1° gennaio 1999 va situata nel contesto di una strategia globale volta a stimolare la crescita, la competitività e l'occupazione in Europa.

Si tratta di un'iniziativa importante per uscire dalla situazione di impasse in cui sembra avviluppata l'Europa nel perseguimento dell'obiettivo dell'Unione monetaria. Da un lato, vi è ormai un consenso diffuso, tra tutte le parti sociali, sugli effetti positivi che possono derivare dall'avvio dell'Unione monetaria. Il modello tedesco di stabilità monetaria e di autonomia della Banca centrale sembra generalmente accettato. Ma la scelta di un processo graduale per arrivare alla moneta unica e di far precedere la convergenza all'introduzione dell'Euro ha creato una situazione difficile in cui questo consenso diffuso rischia di sgretolarsi e le voci contrarie alla moneta europea di trovare nuova eco nell'opinione pubblica. Occorre invertire al più presto questa tendenza per evitare di mettere in pericolo il raggiungimento dell'obiettivo stesso.

I contenuti del Patto sono stati definiti nel corso della riunione congiunta dei ministri Ecofin e dei ministri sociali del 3 giugno 1996 e nella riunione tripartita delle parti sociali organizzata dalla Presidenza italiana. Le linee principali di questo Patto sono le seguenti:

- 1) a livello macroeconomico si prevede un rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio al fine di favorire la convergenza reale delle economie degli Stati membri e

un'evoluzione salariale adeguata che, insieme, dovrebbero imprimere nuovo slancio agli investimenti produttivi. D'altra parte, la convergenza nominale in vista dell'Unione monetaria dovrebbe favorire un'ulteriore riduzione dei tassi di interesse, con effetti positivi sull'investimento;

- 2) occorre sfruttare tutte le opportunità offerte dal completamento del mercato interno, anche attraverso lo sviluppo di nuove azioni comuni, in particolare nel settore delle telecomunicazioni. Si tratta inoltre di eliminare i blocchi che talora sussistono in importanti settori e di perseguire con determinazione una politica a favore delle piccole e medie imprese;
- 3) per quanto riguarda il finanziamento delle reti transeuropee, il Consiglio europeo ha chiesto a varie riprese al Consiglio Ecofin di trovare una soluzione, in base a una proposta della Commissione, per completare il finanziamento disponibile. È chiaro tuttavia che il finanziamento comunitario apporterà in ogni caso soltanto una parte dei fondi necessari. Di conseguenza è importante elaborare formule innovative di compartecipazione pubblica/privata, in particolare per il finanziamento della ricerca che può avere un'incidenza fortemente positiva sull'occupazione;
- 4) occorre rafforzare la politica commerciale comune in modo tale che l'Unione sia in grado di far rispettare le regole multilaterali, di aprirsi nuovi sbocchi e in ogni caso di garantire un equo accesso al mercato, vigilando sugli interessi delle industrie europee di fronte a comportamenti di concorrenza sleale;
- 5) l'integrazione del fattore costituito dall'occupazione nella definizione delle altre politiche settoriali rappresenta un elemento centrale della strategia. La Commissione intende proporre un riorientamento in tal senso dei fondi strutturali, favorendo le iniziative locali per l'occupazione e l'attivazione di mutamenti nella struttura industriale;
- 6) si tratta infine di avviare politiche attive dell'occupazione per rendere più moderno il funzionamento del mercato del lavoro, a complemento delle attuali — sempre più difficilmente sostenibili — politiche nazionali di tutela contro la disoccupazione e di sostegno dei processi di riconversione industriale.

---

La politica da sviluppare a livello europeo per accompagnare il completamento dell'Unione monetaria con una ripresa dello sviluppo e un riassorbimento della disoccupazione è ormai definita nelle sue linee essenziali. Si tratta di vedere quali risultati emergeranno dalla Conferenza intergovernativa che si è aperta a Torino. Se prevarrà il modello dell'integrazione flessibile — ossia se si affermerà la posizione sostenuta dal governo inglese —, allora sarà estremamente improbabile che questi progetti possano tradursi in pratica. Ma occorre ribadire con chiarezza che, se non si manifesterà a livello europeo una netta inversione di tendenza, diventerà altresì più difficile portare a compimento il progetto di Unione monetaria e, nei diversi paesi membri, il processo di risanamento della finanza pubblica e il rientro dall'inflazione. Il consenso dell'opinione pubblica si sta assottigliando e le classi politiche al potere, pur riaffermando costantemente il loro sostegno a questi obiettivi, troveranno sempre più difficile far passare le difficili decisioni che su questa strada saranno costrette ad assumere.

L'ipotesi alternativa è che si affermi il progetto del nucleo duro e che almeno una parte dei paesi dell'Unione europea siano decisi ad avanzare verso un completamento federale del processo di unificazione. In questo caso è pensabile avviare al più presto una forte iniziativa politica per realizzare le proposte del Piano Delors, anche se nella forma più attenuata che recentemente hanno assunto con la presentazione del Patto di fiducia per l'occupazione di Santer.

La posta in gioco è alta e si deciderà dunque nell'ambito della Conferenza intergovernativa. Due osservazioni conclusive si possono comunque fin d'ora avanzare:

- a) un ruolo decisivo spetta al Parlamento europeo, sia per cercare di far prevalere l'ipotesi federale nella Conferenza intergovernativa, sia per avviare al contempo un ampio dibattito sulla politica per lo sviluppo e l'occupazione che l'Europa dovrà perseguire nella fase del completamento dell'Unione monetaria. In passato il Parlamento europeo ha già preso un'iniziativa analoga mentre era in discussione il progetto di riforma istituzionale promosso da Altiero Spinelli, approvando nel 1983 il Rapporto Albert-Ball. Una decisa presa di

posizione da parte del Parlamento europeo potrebbe avere un notevole impatto positivo sull'opinione pubblica, generando l'aspettativa di una forte iniziativa europea a sostegno della ripresa economica e di una politica attiva di sostegno dell'occupazione. Questa rinnovata fiducia potrebbe rendere più facile il cammino verso l'Unione monetaria e rafforzare il ruolo del Parlamento europeo, anche in vista delle prossime elezioni europee del 1999. Un impegno attivo del Parlamento è ancor più necessario dopo l'esito negativo — su questo punto — del Consiglio europeo di Firenze, che — mentre ha ribadito che «la terza fase dell'Uem inizierà il 1° gennaio 1999 come convenuto a Madrid» —, ha confermato altresì l'incapacità dei governi di dar vita ad un'iniziativa seria per rilanciare la crescita e l'occupazione;

- b) un'iniziativa di questo tipo rafforzerebbe nell'opinione pubblica e nella classe politica l'idea che l'Europa ha scelto definitivamente di adottare il modello renano, descritto nelle sue linee fondamentali da Michel Albert e Lester Thurow. Il Piano Delors rappresenta in effetti la traduzione in termini politici di un'opzione a favore di un modello di sviluppo sostenibile, che significa in concreto protezione dell'ambiente, promozione della piena occupazione, tutela delle classi più deboli e perequazione fra le diverse aree territoriali. Ma questa opzione può diventare realmente operativa soltanto nella misura in cui, nel corso del processo di revisione del Trattato di Maastricht avviato con l'apertura della Conferenza intergovernativa, venga effettivamente portata a compimento la costruzione di un'Unione a carattere federale.

Per quanto riguarda il numero di paesi che saranno in grado fin dall'inizio di entrare a far parte dell'Unione monetaria, occorre evidentemente tener presente che i vincoli fiscali non possono certamente essere rinegoziati nel corso della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, dato che essi rappresentano una condizione ineludibile per ottenere l'accettazione tedesca ad una rinuncia alla sovranità monetaria. Essi sono tuttavia passibili di un'interpretazione relativamente elastica.

---

In particolare, l'articolo 109J stabilisce che una condizione essenziale per entrare nell'Unione monetaria è "la sostenibilità della situazione della finanza pubblica; questa risulterà dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo secondo la definizione di cui all'articolo 104C". E in questo articolo, laddove vengono definite le procedure per la realizzazione dei meccanismi di sorveglianza multilaterale, si specifica altresì che un deficit superiore al 3% può essere considerato non eccessivo qualora il rapporto "sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento" ovvero, in alternativa, "il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento" (articolo 104C(a) del Trattato di Maastricht). Occorre infine tener conto di altri fattori che sono specifici di ciascun paese, e in particolare "dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per investimenti" e "di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro".

Ugualmente, un rapporto debito/Pil superiore al 60% non verrà considerato eccessivo qualora "detto rapporto si stia riducendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato" (articolo 104C(b)). Altri paesi — oltre all'Italia — hanno un rapporto debito/Pil superiore al 60% e questa norma di Maastricht richiederà quindi una valutazione attenta al fine di definire quali paesi possano essere ammessi a far parte dell'Unione monetaria.

Il punto è che la decisione politica a Maastricht è stata di non considerare eccessivi i disavanzi di quei paesi che abbiano fatto passi sostanziali nella direzione indicata dal Trattato e non siano ormai lontani dal valore di riferimento. In sostanza, anche se è stato più volte riaffermato il principio che il rispetto dei parametri deve essere considerato una condizione *sine qua non* per l'ingresso nell'Unione monetaria, resta il fatto che in definitiva la valutazione di chi è *in* e chi è *out* — o *pre-in* — sarà oggetto di un giudizio politico, formulato sulla base della procedura indicata nell'articolo 104C. Se la valutazione sarà negativa, un paese non

potrà far parte dell'Unione monetaria; dopo esservi entrato, il rispetto delle regole di convergenza nell'ambito del meccanismo di sorveglianza multilaterale — in particolare per quanto riguarda i disavanzi eccessivi — deve essere assicurato dalla Commissione, che dispone oggi di un potere sanzionatorio piuttosto limitato, ma che dovrebbe risultare rafforzato qualora venga realizzato il Patto di stabilità promosso dal governo tedesco.

Mentre appare del tutto inutile cercare di rinegoziare i parametri di Maastricht, la linea da perseguire nell'ambito della Cig sulla revisione di Maastricht dovrebbe invece proporsi di rafforzare gli aspetti relativi all'Unione economica, e in particolare dovrebbe promuovere la disponibilità di strumenti alternativi — come il fondo di stabilizzazione previsto dal Rapporto "Stable Money, Sound Finances", elaborato da un gruppo di esperti per conto della Commissione europea — per compensare shock asimmetrici che possano colpire un paese membro dell'Unione monetaria, già privato della possibilità di utilizzare lo strumento del cambio e della politica monetaria.

Rimane infine il problema di garantire che a livello europeo si sviluppi un'effettiva capacità di gestire una politica di stabilizzazione nell'ipotesi che l'insieme dell'economia europea sia colpita da uno shock esogeno con effetti simmetrici su tutti i paesi. Da questo punto di vista occorre rilevare che il vero problema è di ordine istituzionale e consiste nell'individuazione del potere che è in grado di imporre in ultima istanza le decisioni di politica fiscale. Se c'è un potere autonomo a livello europeo, una politica fiscale europea di stabilizzazione è possibile, anche se questa dovrà poi realizzarsi in misura significativa attraverso il coordinamento delle politiche fiscali nazionali. Se invece a livello europeo non c'è un potere autonomo di decisione, e il coordinamento si può attuare soltanto attraverso il raggiungimento di un consenso adeguato all'interno del Consiglio dei ministri, allora non si ha una politica europea, ma una somma di politiche nazionali. In questo caso, inoltre, gli effetti delle diverse politiche nazionali possono elidersi reciprocamente se le raccomandazioni del Consiglio non si traducono poi in decisioni conseguenti a livello di ciascuno Stato membro; ma anche nell'ipotesi migliore

---

che tutti i paesi si adeguino alle indicazioni del Consiglio, il processo decisionale richiede comunque tempi lunghi e, in conseguenza, gli effetti sull'economia si manifestano con un ritardo temporale tale da limitarne sostanzialmente l'efficacia.

Anche su questo terreno l'esperienza dell'Unione europea può quindi risultare fortemente innovativa, dato che la politica di stabilizzazione richiede necessariamente la cooperazione sia del livello europeo che dei livelli nazionali di governo. Non è infatti necessario — e opportuno — passare da una politica nazionale di stabilizzazione a una politica esclusivamente gestita a livello europeo. Anzi, dato il peso relativo dei bilanci nazionali e del bilancio comunitario, si può con ragionevole certezza prevedere che il peso maggiore della politica di stabilizzazione resterà a carico della politica fiscale degli Stati membri. Con una precisazione essenziale: si avrà una politica europea efficace — e non una somma (inefficace) di politiche nazionali — soltanto se a livello europeo si disporrà sia di un potere reale di decisione in ordine alle politiche da perseguire, sia di strumenti adeguati per imporre il rispetto delle decisioni prese da parte degli Stati membri. Se venisse realizzato questo modello, l'Unione europea potrebbe in effetti rappresentare il primo esempio di una struttura veramente federale nella gestione della politica di stabilizzazione. Ma è certo che con le norme del Trattato di Maastricht si è ancora ben lontani da questo obiettivo.

In effetti, le soluzioni individuate nel Trattato si limitano a qualificare in misura più precisa il funzionamento del meccanismo di sorveglianza multilaterale. L'articolo 103 stabilisce infatti che "gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio". Esso definisce inoltre la procedura che permette di fissare gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità. Se si rileva che uno Stato membro non si adegua a questi indirizzi o rischia di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria, "il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni". È chiaro che con

norme di questo tipo si è ancora ben lontani dal riconoscimento di un'effettiva capacità di decisione a livello dell'Unione, che richiederebbe invece sia la definizione precisa delle misure di politica fiscale necessarie su iniziativa della Commissione e con il consenso del Parlamento europeo e degli Stati membri — attraverso una decisione a maggioranza nel Consiglio dei ministri —, sia l'attribuzione di un reale potere esecutivo alla Commissione per garantire che le misure decise diventino poi effettivamente operative, direttamente attraverso gli strumenti del bilancio comunitario e, indirettamente, grazie alla cooperazione degli Stati membri.

Resta infine da osservare che l'esperienza europea in questo campo risulterà di grande rilievo anche per la gestione della politica fiscale a livello italiano, una volta portato a compimento il processo di trasformazione delle strutture statuali in senso federalista. Se, per esempio, venissero applicate le indicazioni della Commissione bicamerale, circa un terzo della spesa pubblica — e sostanzialmente la quota maggiore della spesa manovrabile a fini congiunturali — verrebbe gestita dal sistema delle autonomie. In questa prospettiva si ripresenterebbe sotto forme diverse il problema che nella letteratura finanziaria italiana prima della riforma tributaria del 1971 era conosciuto come il problema degli effetti perversi — ovvero pro-ciclici — della finanza locale. Un effettivo coordinamento, che presuppone probabilmente anche soluzioni istituzionali innovative come la trasformazione del Senato in una Seconda Camera delle Regioni sul modello del Bundesrat tedesco, rappresenta quindi un passo necessario per garantire l'efficacia della politica fiscale a livello nazionale.



ANTONIO PADOA SCHIOPPA

### Le quattro sfide della Conferenza intergovernativa

Le sfide che l'Europa dell'Unione politica si trova ad affrontare in questa decisiva fase storica della sua esistenza sono non meno di quattro. La prima è la sfida dell'allargamento: una prospettiva che ormai non è più un'eventualità, è una certezza. Lo ha dimostrato il passaggio dall'Europa a Dodici all'Europa a Quindici, ed è certo che questo cammino proseguirà. Ed è giusto che prosegua, perché non si può certo pensare di escludere i paesi che intendano far parte di questo grande evento storico che è l'Unione europea, solo perché non vi potevano aderire fin dall'inizio. Ma l'allargamento impone un ripensamento delle istituzioni: lo impone già adesso che l'Europa è a Quindici. Lo impone, in modo particolare, riguardo alle procedure di decisione e al diritto di veto. Lo impone a livello della struttura della Commissione che non può diventare elefantiaca, lo impone forse (anche se a me il problema sembra meno importante di quanto altri ritenga) riguardo alla durata dei turni di Presidenza.

È certo che l'esistenza di un'Europa a Quindici, domani di un'Europa a Trenta, impone un meccanismo di procedura di approvazione delle decisioni e di maturazione delle scelte diverso da quello attuale. Perché mantenere l'attuale sistema non vuol dire conservare, vuol dire arretrare. Non si tratta di scegliere tra rimanere come si è o andare avanti, ma di scegliere tra tre possibilità diverse: andare indietro, e questo vuol dire non cambiare il meccanismo decisionale; mantenere con qualche ritocco più o meno

---

efficace un procedimento decisionale analogo a quello attuale, ma già questo impone delle modifiche istituzionali non indifferenti; oppure fare un passo deciso in avanti. Credo che la scelta giusta sia quest'ultima. Ma non va taciuto che c'è anche chi, errando nella diagnosi, ritiene che qualche semplice ritocco di forma possa rappresentare una soluzione. Questo è inesatto perché non risponde alla sfida dell'allargamento.

La seconda sfida è la moneta unica: una grandiosa sfida storica, non solo di carattere economico, ma fondamentale di carattere politico. La sfida della moneta unica significa anzitutto che questo obiettivo, sul quale oggi più d'uno vorrebbe tornare (anche se solo col pretesto di rinviarlo), è anzitutto la sfida verso una Germania europea, in luogo di una futura Europa tedesca. È molto semplice l'alternativa, è molto radicale. A livello di teoria economica è più che legittimo discutere se la via che è stata intrapresa con Maastricht sia la via più razionale; credo che si possa abbastanza facilmente rispondere che la via più rapida e più razionale per arrivare alla moneta unica non è quella di Maastricht. Ma non è questo il problema: noi siamo in una situazione storica nella quale Maastricht è il frutto di un grande compromesso, è il frutto di un impegno che gli altri partner europei hanno ottenuto dalla Germania: la rinuncia alla sovranità del marco. Un obiettivo di importanza enorme, che per i tedeschi costituisce un trauma; tanto è vero che se si facesse oggi un sondaggio in Germania la risposta riguardo alla moneta unica sarebbe negativa, e con maggioranze massicce. Pensiamo a quale dose di lungimiranza politica ci sia voluta per porsi un obiettivo di questo genere da parte del leader di un paese che sa che questo mette in crisi il singolo cittadino tedesco. È ben vero che c'è chi sul fronte dell'economia ha fatto notare che questa per la Germania è la via giusta anche dal punto di vista economico: perché il marco non può diventare moneta mondiale, mentre la moneta europea lo potrà diventare. Ma si tratta pur sempre di una scelta traumatica.

Ebbene, la Germania potrà dire sí — vincendo le resistenze interne, che sono enormi — alla moneta unica solo se si manterranno le condizioni fissate a Maastricht. Sono condizioni cer-

tamente severe, ma sono le sole che possono, per così dire, tranquillizzare il cittadino tedesco, togliendogli lo spettro dell'inflazione, che i tedeschi hanno vissuto in prima persona o indirettamente tramite i loro padri o i loro nonni, e che non hanno più dimenticato: perché le lezioni della storia, quando sono severe, rimangono impresse nella memoria collettiva. I tedeschi non vogliono più una crisi economica e finanziaria come quella degli anni Venti, e sono stati coerenti con queste scelte anche quando esse sono costate sacrifici. Non si tratta quindi di scegliere in astratto tra due modelli di Unione monetaria, scelta che sarebbe facile e che probabilmente porterebbe fuori dalle opzioni di Maastricht; si tratta piuttosto di capire che l'Unione monetaria o si fa così o non si fa. E se non si fa, questo non solo mette in pericolo il Mercato unico (e quindi tutto quello che l'Europa ha conquistato in questi decenni anche in termini di benessere), ma mette in crisi la stessa costruzione europea.

La sfida della moneta unica ha anche molti altri significati, perché è rischioso istituire una politica monetaria unica su un'area che abbia al suo interno regioni con sviluppo economico molto differenziato. I rischi si manifestano in particolare per le aree meno prospere, e gli economisti lo sanno perfettamente. Occorre mettere in opera strategie di sostegno e soprattutto rafforzare la politica sociale e la politica regionale. Questi strumenti esistono e sono anche relativamente modesti sotto il profilo quantitativo, perché studi e simulazioni hanno mostrato che basterebbe disporre di un bilancio comunitario certamente superiore all'attuale, ma incomparabilmente inferiore a quelli degli Stati nazionali. È necessario un salto di qualità: bisognerà sicuramente accrescere i mezzi propri della Comunità con politiche di bilancio ulteriori che compensino taluni effetti negativi che la moneta unica potrà provocare.

La sfida della moneta unica per l'Italia ha una doppia valenza: una interna, perché certamente gli obiettivi che Maastricht impone all'Italia sono obiettivi di riordino dei conti pubblici che oggi tutti (o quasi) riconoscono essere essenziali. Noi dobbiamo fare comunque ordine nei nostri conti pubblici, se non vogliamo che i nostri

---

figli e nipoti spendano una parte eccessiva della loro busta paga, ammesso che abbiano un posto di lavoro, per pagare le pensioni a noi.

Ma c'è di più. In questo momento il fatto che l'Italia dimostri di fare sul serio per rispettare i parametri di Maastricht è importante anche ai fini della Presidenza della Conferenza intergovernativa. La Presidenza è sempre un luogo decisivo quando si tratta di orientare le scelte e il ruolo dell'Italia è comunque un ruolo importante: lo è sempre stato finora e può continuare ad esserlo. Un tale ruolo si troverebbe enormemente indebolito se l'Italia avesse già mostrato *rebus ipsis et factis* che comunque nel primo convoglio dell'Unione monetaria non ci sarà. Quando nella Conferenza si discuterà sul secondo e sul terzo pilastro — la politica estera, la difesa, gli affari interni e di giustizia — l'Italia non avrà la minima credibilità, non avrà la minima chance di essere ascoltata se non si sarà messa in regola almeno con i parametri di Schengen.

La terza sfida è costituita appunto dal secondo e dal terzo pilastro. Si tratta di nuovo di settori in cui è indispensabile agire sul piano istituzionale, perché è inutile sostenere che l'Europa deve avere un maggior peso in politica estera, che deve parlare ad una sola voce, quando non ha gli strumenti. Gli strumenti previsti dal Trattato di Maastricht su questo terreno infatti sono veramente embrionali: si può fare qualcosa solo se tutti sono d'accordo, e chi decide sono esclusivamente i governi: la Commissione ha poco peso, il Parlamento europeo nessuno, è già tanto se viene informato per bontà dei governi. Non è questa la via per decidere delle azioni o delle linee di politica estera. Eppure il mondo ha un bisogno immenso di Europa; basta andare fuori dall'Europa per accorgersi che tutti guardano a noi e ci giudicano per quello che dovremmo e potremmo essere.

È chiaro che per il secondo e per il terzo pilastro non si può pensare a una riproduzione pedissequa delle istituzioni del primo: ogni settore ha la sua dinamica interna. Però è certo che subordinare le azioni — riguardo alla politica estera, alla sicurezza, agli affari interni e di giustizia — all'unanimità è semplicemente ridicolo, perché significa non fare niente tutte le volte che c'è anche

un solo dissenziente. Occorre coinvolgere sotto il profilo istituzionale sia la Commissione, sia il Parlamento europeo nelle grandi scelte di fondo. Si parla di un segretariato. Questa espressione può essere molto pericolosa se s'intende creare un'emanazione dei soli governi, che abbia l'esclusiva di rappresentare l'Europa nelle azioni del secondo e del terzo pilastro; potrebbe non essere così pericolosa se questo segretariato fosse organicamente raccordato con la Commissione e con il Parlamento europeo. In ogni caso anche qui il nodo è di natura istituzionale, ed è su questo terreno che si deve agire. Leggendo il documento governativo, riscontro su questo punto una posizione assolutamente agnostica, perché vi si dice soltanto che bisognerà vedere se prevarrà la posizione intergovernativa oppure se prevarrà una posizione di tipo sovranazionale. Non risulta quale sarà la posizione dell'Italia.

Infine, la quarta sfida è quella della sussidiarietà. Una sfida enorme, introdotta dal Trattato di Maastricht. Essa impone il ripensamento non solo delle azioni future della Comunità-Unione europea, ma anche di ciò che si è già fatto in vista di ciò che si dovrà fare. Perché la definizione più precisa del funzionamento di questo difficile principio di sussidiarietà in molti casi impone la cooperazione tra livelli diversi, il livello nazionale, il livello europeo e addirittura anche il livello regionale e quello municipale. È una sfida notevolissima, ancora in gran parte da definire, anche sotto il profilo concettuale.

Se così stanno le cose, che cosa ci si deve attendere? Questa espressione ha due valenze diverse: una di tipo probabilistico — che cosa è probabile che succeda alla Conferenza intergovernativa — ed io non voglio fare previsioni perché non mi pare che abbia senso in questo momento; l'altra, "che cosa" a mio giudizio "dovrebbe accadere nella Conferenza intergovernativa?", cioè quali sono i punti sui quali bisognerebbe insistere. Sotto il profilo delle riforme istituzionali, le proposte che sono state discusse in questi anni, in parte già prima di Maastricht, sono naturalmente moltissime e riguardano tutta una serie di ristrutturazioni a livello di Commissione, di Parlamento europeo, di Consiglio dei ministri, di Corte di Giustizia, per non parlare di altri organi minori della Comunità.

---

Non posso certo tracciare ora una panoramica così vasta. Mi limito a dire che, come in tutte le trattative di carattere politico e come in tutte le vicende di carattere storico, l'essenziale si riassume in poche proposizioni. È decisivo saper distinguere ciò che è essenziale da ciò che non lo è, e concentrare l'energia su ciò che è essenziale e lì spendere tutte le forze possibili, perché su quel fronte si può vincere o perdere la guerra, e non semplicemente una battaglia. Cosa è essenziale? La battaglia decisiva della Conferenza intergovernativa si giocherà su due o tre punti. La Conferenza riuscirà o fallirà, a seconda di quanto Francia e Germania concorderanno di creare in comune sul fronte delle istituzioni. In questo grande "deal" che sta a cuore alla Comunità fin dagli anni '50, l'Italia potrà avere un ruolo enorme da svolgere, se solo lo vorrà.

La moneta unica è una grande scommessa della Germania sull'Europa, che però la Germania non potrà realizzare in modo diverso da quanto stabilito a Maastricht (ne ho accennato prima) e solo a condizione di ricevere qualcosa sotto il profilo della democratizzazione delle istituzioni dell'Unione europea, cioè delle riforme istituzionali in senso proprio. Questo è stato detto con estrema chiarezza in Germania non solo da Kohl ma perfino dal banchiere centrale, che pure si potrebbe credere meno sensibile a tematiche di questo genere. Di cosa c'è bisogno perché si possa arrivare a questo obiettivo? Occorre che le decisioni politiche che l'Europa dovrà prendere siano prese secondo canoni correttamente democratici.

Il Parlamento europeo deve, in materia legislativa (cioè quando si tratta di decisioni generali ed astratte), avere sempre la codecisione; non solo quindi in qualche caso, come Maastricht gli riconosce. Per di più la codecisione del Parlamento europeo come è prevista da Maastricht è un meccanismo con un numero di fasi assolutamente eccessivo e quindi va semplificata. Mentre per le decisioni di carattere regolamentare il Parlamento europeo deve venire esonerato dal decidere, anche perché i parlamentari europei non hanno le conoscenze necessarie, per cui è inevitabile che si facciano consigliare dalle lobbies; il che è sempre perico-

loso. Il Parlamento deve dedicarsi alle grandi scelte, non a quelle piccole. Il potere regolamentare va affidato piuttosto alla Commissione. Questa generalizzazione della codecisione legislativa è una cosa ovvia, anche perché non si elegge un Parlamento a suffragio universale per poi non consentirgli di fare le leggi.

Codecisione, naturalmente, insieme al Consiglio dei ministri, ma comunque codecisione. Purtroppo non siamo affatto certi che la Conferenza intergovernativa arriverà a questa conclusione, perché c'è chi vuole la codecisione, c'è chi non la vuole e c'è chi la vuole estendere ma non in modo generale. Questo è un primo obiettivo strategico di enorme importanza. La Francia finora ha resistito; se fosse stata d'accordo, la codecisione legislativa ci sarebbe già stata con Maastricht. La Francia allora non la volle, adesso si tratta di vedere se sarà d'accordo. E determinante potrà essere proprio il ruolo dell'Italia.

Un secondo obiettivo strategico d'immensa importanza è quello delle decisioni a maggioranza. Tutti riconoscono che non si può andare avanti ad affidare a decisioni all'unanimità le materie più importanti, come accade adesso: sono oltre cinquanta le materie per le quali i Trattati prevedono decisioni all'unanimità. È chiaro che se si vuole che l'Unione europea decida sulle materie di sua competenza, l'unico modo che la storia abbia creato in duemila anni e più, è il contarsi. Naturalmente, a seconda dell'importanza della decisione si deve richiedere la maggioranza semplice, la maggioranza qualificata, la maggioranza superqualificata. Ma che si debba decidere a maggioranza — sempre e non solo in più casi — in tutte le questioni di competenza della Comunità, a me sembra un principio innegabile, perché il suo contrario significa semplicemente che la Comunità non decide e quindi è inefficiente; oppure che a decidere sono i pochi e non i molti. Potrà avere ragione uno contro mille, ma le decisioni umane sono prese in questo modo; del resto non solo le decisioni puramente umane, perché sappiamo che la Chiesa fin dal 1059 ha deciso che così si elegge il sommo Pontefice. Se lo Spirito Santo che parla attraverso i cardinali si accontenta dei 2/3 dei voti, non si vede perché l'Europa debba essere più esigente.

---

Su ciò si svolgerà certamente una accanita battaglia, anche se io credo che nella Conferenza intergovernativa qualche estensione del principio maggioritario ci sarà; ma bisognerà vedere quanto e che cosa verrà escluso. Non dovrebbe rimanere escluso nulla, neppure nel secondo e nel terzo pilastro. Si dovrebbe soltanto discutere a fondo per stabilire quali decisioni richiedano la maggioranza superqualificata, quali la maggioranza qualificata, quali la maggioranza assoluta, quali la maggioranza semplice.

Vi è infine un terzo obiettivo, che ritengo non sarà raggiunto e che forse non sarà neppure discusso: la riforma dell'art. 236 (art. N) del Trattato, relativo alla modifica dei Trattati. Sappiamo che queste decisioni devono essere prese all'unanimità dei governi e poi ratificate da tutti gli Stati; e che basta uno solo — Copenaghen insegna, con il referendum del 2 giugno '92 — per bloccare tutti gli altri. Questo meccanismo di riforma dei Trattati è profondamente pericoloso, e lo ha mostrato la storia degli ultimi anni. Gli Stati Uniti non sarebbero mai nati se la Costituzione americana avesse avuto una disposizione del genere e non si fosse accontentata della ratifica della maggioranza delle colonie per la Costituzione del 1787. Bisognerà modificarlo prima o poi, ma le resistenze saranno enormi.

Il vero momento cruciale della Conferenza sarà decidere se accontentarsi di ciò che tutti vogliono, cioè di ciò che piace a tutti — o meglio dispiace ad alcuni, ma non abbastanza da opporvisi — o se invece sui punti decisivi ci sarà un gruppo di Stati disposto ad andare avanti comunque. Si aprirà a questo punto un delicato problema per sapere se il treno si arresta o se il treno prosegue, anche solo con alcuni vagoni, pur fermandosi alla prossima stazione per aspettare chi vuole arrivare. E questa sarà una decisione politica di portata storica.

Anche su questo l'Italia può esercitare un ruolo molto importante, come già fece in passato: nel 1975, nel 1985, nel 1990. Guai se dicessimo che l'Unione monetaria deve essere rinviata per tutti. Meglio piuttosto che l'Italia resti fuori per un anno o due, ma che poi arrivi e che gli altri intanto vadano avanti. Lo stesso discorso

andrebbe fatto per le riforme di carattere istituzionale. Il ruolo dell'Italia non va sottovalutato, e spero che sarà colto da chi ha la responsabilità di decidere. Perché su queste questioni si decide non solo la sorte dell'Italia, che fuori dall'Europa è finita, ma anche la sorte della Conferenza intergovernativa, e cioè la sorte dell'Europa di domani.



CARLO SECCHI

## Verso la moneta unica europea

### 1. *Introduzione*

La ormai prossima introduzione della moneta unica nell'Unione europea (Ue), prevista per l'inizio del 1999, sta alimentando un vivace dibattito, dove motivazioni di carattere politico ed economico si intrecciano in modo assai poco trasparente, al punto che l'opinione pubblica europea non sembra avere chiari i termini del problema e l'effettiva posta in gioco. L'Italia si trova ad essere particolarmente coinvolta in tale dibattito e a portare specifiche responsabilità. Infatti, con il nuovo anno avrà inizio il semestre di Presidenza di turno italiana del Consiglio dell'Ue. Il governo italiano si trova di fronte ad un compito reso ancor più importante dal fatto che nei primi mesi del 1996 alcune fondamentali questioni per il futuro dell'Ue devono essere dibattute e trovare una soluzione il più possibile condivisa dai quindici Stati membri e dai loro cittadini. L'appuntamento più importante è quello del 29-30 marzo 1996 a Torino, con l'avvio della Conferenza intergovernativa (Cig) per i miglioramenti e le modifiche da apportare al Trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio 1992 con l'intento di passare dalla Comunità europea ad una vera e propria Unione, nucleo del futuro Stato federale europeo.

---

## 2. La Conferenza intergovernativa

Gli elementi portanti di tale disegno (non a caso denominati "pilastri") sono tre, oltre a un assetto istituzionale adeguato alla nuova realtà e alla prospettiva che in un prossimo futuro gli Stati membri potrebbero essere più di venti.

Il *primo pilastro* riguarda la realizzazione di uno spazio economico integrato, con la piena libertà di circolazione per le persone, i capitali, i beni e i servizi. Mercato unico e moneta unica sono gli strumenti fondamentali per conseguire tale obiettivo, con lo scopo di irrobustire l'efficienza complessiva e la posizione competitiva dell'Ue rispetto ai gravi problemi di fronte a cui si trova sia nel contesto europeo, che nell'economia mondiale. Il Trattato di Maastricht è già molto preciso sul percorso da compiere in tale direzione, per cui la Cig si occuperà solo marginalmente di tali questioni, che peraltro sono oggetto di un articolato dibattito in molte altre sedi. Inoltre, esse hanno visto una piena riconferma di quanto già previsto dal recente Consiglio europeo di Madrid (dicembre 1995), dove è stato deciso il nome della moneta unica (l'*Euro*) e sono state approvate le modalità pratiche per la sua introduzione.

Il *secondo pilastro* riguarda la politica estera e di sicurezza comune (Pesc). La tragedia della ex Jugoslavia dimostra purtroppo in modo del tutto convincente quanto vi sia bisogno di un ruolo ben più efficace e coordinato da parte dei paesi europei per garantire la pace e la coesistenza pacifica anche in realtà molto vicine ai nostri confini. In generale, i principali problemi da affrontare riguardano il passaggio dalle iniziative attuate dai singoli Stati a vere e proprie azioni politiche comuni, sostenute da un adeguato assetto istituzionale (ad esempio, un segretariato *ad hoc* come proposto nel 1994 dal governo italiano) e strettamente raccordinate con l'Ueo (peraltro di prossima scadenza), oltre che con la Nato. Ciò, ovviamente, richiama il delicato problema dei rapporti tra Europa e Stati Uniti. È comunque abbastanza paradossale notare come l'Ue svolga un ruolo di primo piano a livello mondiale per quanto riguarda le iniziative a contenuto economico

(trattative commerciali, accordi di cooperazione, aiuti umanitari, aiuti per lo sviluppo del Terzo mondo, ecc.) mentre risulta essere assai debole in quanto a iniziative politiche.

Il *terzo pilastro* riguarda gli affari interni e giudiziari e i diritti civili dei cittadini europei. Anche in tale settore sinora i progressi registrati sono scarsi, e di conseguenza ci si aspettano dei significativi passi in avanti dalla Cig.

Infine, la Cig dovrà affrontare il problema della riforma delle istituzioni (in particolare, Consiglio, Commissione e Parlamento) con lo scopo di chiarirne meglio i ruoli, rafforzarne l'assetto democratico nel rispetto del principio di sussidiarietà, renderle adeguate ai nuovi compiti e alla prospettiva di una Unione politica su base federale e tenere conto delle implicazioni che deriveranno dai prossimi allargamenti dell'Ue. In particolare, la Cig deve focalizzarsi sulla questione del "potere centrale", cioè del ruolo svolto dalle istituzioni comuni rispetto a quello degli Stati membri. L'auspicio di coloro che sono favorevoli alla costruzione di una Europa unita è che il potere delle istituzioni comuni esca rafforzato rispetto a quelli individuali degli Stati membri e al tempo stesso sia sottoposto ad un più incisivo e trasparente controllo, sia di tipo politico da parte del Parlamento europeo, che di tipo giurisdizionale, da parte della Corte di Giustizia.

Per quanto riguarda i futuri allargamenti dell'Ue, è già stato deciso che i negoziati con i candidati (Malta e Cipro nell'area del Mediterraneo, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Slovenia nell'Europa centro-orientale) avranno inizio circa sei mesi dopo la conclusione della Cig, per concludersi sperabilmente entro il 2000. Nel frattempo, continueranno le iniziative per preparare gradualmente i futuri membri ad una rapida integrazione<sup>1</sup>. Infine, è del tutto probabile che si assisterà ad intensificate pressioni da parte degli Stati membri scandinavi (in

<sup>1</sup> Cfr. *Per una maggiore integrazione economica. La politica commerciale e di aiuti dell'Unione europea verso i paesi dell'Europa centrale e orientale e i Nuovi Stati Indipendenti*, Rapporto della Commissione europea, Direzione Generale 1A, Bruxelles, ottobre 1995.

---

particolare, la Svezia) affinché tra i paesi candidati all'adesione all'Ue vengano inclusi anche i tre Stati baltici (Lettonia, Lituania ed Estonia).

Da quanto detto, appare del tutto evidente come i lavori della Cig siano vitali per il futuro dell'Europa. Al fine di conseguire significativi progressi verso l'obiettivo di uno Stato federale europeo, la Cig dovrà tendere a due fondamentali risultati. In primo luogo, si dovranno spostare nell'ambito comunitario alcune competenze rilevanti in materia di politica estera, difesa, sicurezza interna e giustizia che oggi vengono decise in sede intergovernativa. In secondo luogo, occorrerà estendere i casi in cui le decisioni del Consiglio possono essere assunte con il voto a maggioranza, al fine di snellire ulteriormente il processo decisionale e bloccare il rischio di "veti" da parte di singoli Stati membri.

In aggiunta, la nostra Presidenza di turno dovrà farsi carico di numerose altre questioni, che riguardano sia tematiche generali (come le già citate iniziative nell'Europa centro-orientale e il seguito da dare alla recente Conferenza euro-mediterranea di Barcellona) che settoriali. Il vertice dei capi di Stato e di governo che concluderà a Firenze a fine giugno il semestre italiano consentirà di valutare la bontà del lavoro svolto e di passare le consegne alla successiva Presidenza di turno irlandese.

### *3. La moneta unica europea*

Con l'avvicinarsi delle scadenze previste per l'introduzione della moneta unica nell'Ue, si fa ancora più vivo il dibattito sui costi di aggiustamento che ciò comporterebbe, e di conseguenza sulla desiderabilità stessa dell'intero processo. In Italia, ciò è posto in relazione con l'inderogabile necessità di soddisfare i criteri stabiliti dal Trattato di Maastricht, al fine di poter essere ammessi al gruppo di paesi che adotteranno l'Euro sin dall'inizio.

I parametri di Maastricht, sostanzialmente, stabiliscono quale pre-requisito per il buon funzionamento della moneta unica una situazione di notevole convergenza delle economie partecipanti in

termini di stabilità dei prezzi, tassi di interesse e tassi di cambio e ciò è posto in stretta relazione con un equilibrio nella finanza pubblica, sia per quanto riguarda il disavanzo corrente, che il debito pubblico, rapportati al prodotto interno lordo, per poter paragonare i vari paesi tra di loro.

Se tale situazione di stabilità e di equilibrio finanziario è condizione necessaria per l'introduzione della moneta unica, occorre comunque sottolineare che è desiderabile anche a prescindere da tale obiettivo. Infatti, nessun sistema economico è in grado di reggere a lungo senza il rischio di gravi crisi, se non ha i propri conti "in ordine". Inoltre, uno dei principi chiave su cui si regge l'economia europea (e il sistema economico internazionale) riguarda la piena libertà di movimento dei capitali. Ne consegue che un paese con squilibri accentuati nella propria finanza pubblica si trova ben presto di fronte a seri problemi in termini di pressioni sul cambio e sui tassi di interesse, con conseguenze negative facilmente immaginabili.

Rimane comunque la questione posta più sopra, cioè quali siano i motivi che rendono desiderabile la moneta unica nell'Ue. I recenti avvenimenti in Francia (quasi una rivolta contro le misure di risanamento della finanza pubblica), oltre che molti interventi sulla stampa che sottolineano i costi sociali e di altro tipo che l'aggiustamento comporta, chiaramente suggeriscono come l'opinione pubblica e i commentatori spesso trovano più difficoltà a cogliere i vantaggi della moneta unica, a fronte dei costi ben più facilmente identificabili.

La storia dell'integrazione economica (ed in particolare di quella europea) mostra con chiarezza che i soggetti partecipanti sono disposti a sopportare dei costi (ad esempio, una parziale rinuncia alla sovranità da parte degli Stati) se vi è un obiettivo comune ben identificato da perseguire, ovvero una minaccia comune contro la quale "serrare le fila". Nel caso europeo, la guerra fredda e la minaccia sovietica (evidenziata dalla cortina di ferro e dal muro di Berlino) hanno stimolato progressi verso l'unificazione probabilmente impossibili in altre circostanze.

---

Esiste qualcosa di simile oggi, nella mutata situazione a livello europeo e mondiale?

Certamente le sfide pan-europee (la necessità di concorrere ad una rapida trasformazione democratica e verso l'economia di mercato dei paesi ex-comunisti) e quelle poste dalla nostra vicinanza con il mondo islamico inducono a ricercare ogni strada idonea a produrre le risorse necessarie per predisporre adeguate soluzioni, prima che tali problemi ci travolgano. Ciò richiama il ben noto dibattito tra sostenitori dell'allargamento e sostenitori di una maggiore coesione interna (*widening* contrapposto a *deepening*) che, di fatto, non ha potuto che prendere atto che si tratta di due facce della stessa medaglia, quali elementi portanti della strategia dell'Ue.

Tuttavia ciò non sembra sufficientemente convincente per i cittadini europei, che in più fanno fatica a cogliere una sfida ancor più pericolosa, che riguarda la sopravvivenza stessa del "modello di vita europeo", molto costoso da mantenere se paragonato a ciò che avviene presso i principali concorrenti a livello mondiale.

Infatti, la principale minaccia per l'Europa e per i suoi livelli di benessere viene proprio dalla accresciuta concorrenza che i processi di *globalizzazione* dell'economia producono, con nuovi protagonisti molto agguerriti in grado di insidiare le nostre posizioni nel commercio e nell'economia mondiale. L'Europa può pensare di vincere tale sfida solo aumentando i propri livelli di competitività, con una serie di misure di ampio respiro (come quelle previste dal Libro Bianco di Delors su *Crescita, competitività, occupazione*<sup>2</sup>) e soprattutto sfruttando in modo pieno il potenziale del proprio ampio mercato, il quale, a sua volta, per poter ben funzionare, richiede appunto la moneta unica.

Il processo in corso, quindi, va visto come una sorta di "ultima spiaggia" per consentire all'Europa e ai suoi cittadini di affrontare le sfide della globalizzazione senza sopportare costi

<sup>2</sup> Cfr. *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Libro Bianco della Commissione delle Comunità Europee, in *Bollettino delle Comunità Europee*, Supplemento 6/93.

troppo elevati in termini di standard di vita. Ciò spiega l'ostinazione con cui in alcuni paesi l'obiettivo della moneta unica viene perseguito, anche se bisogna ammettere che la classe politica europea non è riuscita a comunicare, almeno sinora, in modo convincente il messaggio di fondo all'opinione pubblica.

Ciò vale certamente anche per l'Italia. Si cerca di individuare il percorso di risanamento finanziario per rimanere agganciati al "nocciolo duro" della moneta unica più per il fatto che altri sembrano decisi a proseguire in tale direzione, che per una convinta condivisione sia dei vantaggi che da ciò deriverebbero, che (e soprattutto) degli enormi costi cui si andrebbe incontro se il processo fallisse, ovvero se ne fossimo esclusi. Infatti, sono in corso analisi e riflessioni al fine di individuare, all'interno dell'Ue, delle modalità di collegamento tra la moneta unica e le valute degli Stati membri non partecipanti alla stessa<sup>3</sup>, con lo scopo di evitare che possano sorgere degli effetti distorsivi per il buon funzionamento del Mercato unico. Tuttavia, non vi è dubbio che tali paesi si troveranno a sopportare non pochi problemi e risulteranno particolarmente esposti ai rischi della speculazione internazionale<sup>4</sup>. Inoltre, dovranno affrontare le conseguenze derivanti dal coesistere al proprio interno di due valute, l'Euro e quella nazionale, con il rischio concreto di una notevole accentuazione di vari fenomeni di dualismo particolarmente pesanti da sopportare.

<sup>3</sup> Si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Una moneta per l'Europa. Libro verde sulle misure pratiche per l'introduzione della moneta unica*, Bruxelles 1995. ISTITUTO MONETARIO EUROPEO, *La transizione alla moneta unica*, Francoforte, novembre 1995; DEUTSCHE BANK RESEARCH, *A Stable Currency for Europe*, Francoforte, febbraio 1996. Inoltre si veda BANCA COMMERCIALE ITALIANA, UFFICIO STUDI E ANALISI FINANZIARIA, "L'Unione Monetaria Europea e l'Italia: Conseguenze Economiche ed Impatto sul Sistema Bancario", in *Tendenze monetarie*, n. 73, agosto 1995.

<sup>4</sup> Cfr. C. SECCHI, *Verso una Unione europea a due velocità?*, in D. VELO (a cura di), *L'autonomia della Banca centrale*, Associazione Universitaria di Studi Europei (AUSE), Cacucci Editore, Bari 1995, pp. 95-109.

---

#### 4. Cause e sfide della globalizzazione

I processi di globalizzazione delle attività economiche rappresentano, come detto più sopra, una delle tendenze più importanti dell'economia mondiale, e comportano sfide ed opportunità assai complesse per gli operatori e nuovi scenari per l'azione dei governi dei vari paesi, al punto che le loro strategie sono sempre più condizionate da tale realtà. Le cause sottostanti sono pure assai articolate. Con una certa semplificazione, possono essere ricondotte a tre ordini di fattori:

- *politici*: la fine del confronto Est-Ovest, che implicava anche un certo tipo di organizzazione delle attività economiche;
- *economici*: l'affermarsi di principi e di comportamenti con al centro il ruolo del mercato e la libertà di iniziativa;
- *tecnologici*: le possibilità offerte dall'informatica e dalla telematica, che consentono comportamenti e tipi di flussi economici impossibili da attuare fino a pochi anni fa.

Inoltre, la globalizzazione dell'economia è stata sostenuta da (ed ha al contempo stimolato) taluni importanti fenomeni, quali:

- l'emergere di *nuovi soggetti* particolarmente dinamici (come vari paesi dell'Asia di Sud-Est e la Cina) che rivendicano un ruolo appropriato nell'economia mondiale;
- l'affermarsi di *nuovi flussi economici* (come i servizi) sostenuti dalle mutate condizioni sia dell'offerta (la ricerca di efficienza nella produzione su scala mondiale) che della domanda e resi possibili dalle nuove tecnologie;
- una progressiva *omogeneizzazione dei modelli di consumo*, perlomeno per talune importanti componenti della domanda.

L'economia mondiale, i governi dei vari paesi e gli operatori economici a fronte della nuova realtà necessitano di regole adeguate, di istituzioni in grado di sovrintendere al loro rispetto, di strategie adatte a fronteggiare le sfide ed a cogliere le opportunità.

Le vicissitudini dell'Uruguay Round del Gatt<sup>5</sup> chiariscono

<sup>5</sup> Cfr. C. SECCHI, "Le prospettive derivanti dall'Uruguay Round del GATT", in *Commercio. Rivista di Economia e Politica Commerciale*, n. 50, 1994, pp. 89-116.

quali possono essere i rischi e le implicazioni della nuova situazione dell'economia mondiale. Infatti, tra i risultati più significativi vi è appunto la definizione (certamente ancora da migliorare) di un nuovo sistema di regole e la costituzione di una istituzione *ad hoc*, la WTO (*World Trade Organization*). Da tale nuovo ente ci si aspetta un ruolo propositivo (di regole sempre meglio adeguate), di monitoraggio e di capacità di far rispettare le norme comuni. Il compito non è certo facile, come dimostra l'esperienza di altre organizzazioni, sino a quella spesso deludente del G-7 nei suoi periodici tentativi di coordinare la politica economica dei paesi più industrializzati. Inoltre, l'Uruguay Round dimostra come una trattativa a tutto campo e con tutti i paesi sia estremamente complessa e rischiosa da condurre. Molti ritengono, infatti, che in futuro sarà molto più promettente per la WTO impostare negoziati per sotto-insieme, sia a livello di questioni settoriali od orizzontali, che per gruppi di Stati. D'altro canto, ciò sarebbe anche coerente con le reazioni, a livello di comportamenti strategici, che si stanno verificando rispetto alle implicazioni della globalizzazione.

Sempre con una certa semplificazione, le strategie attuate dai governi dei vari paesi sembrano poter essere ricondotte a tre tipi di comportamenti.

Il primo riguarda una molto maggior attenzione da parte dei governi alle questioni economiche ed all'interesse nazionale nell'economia mondiale, stimolati in ciò anche dalla presenza di distorsioni nei mercati, con situazioni ben diverse da quelle ipotizzate dalla teoria prevalente (una concorrenza quasi perfetta). Come è noto, si tratta dell'approccio della *strategic trade policy*<sup>6</sup>.

Il secondo deriva da una maggiore centralità delle questioni economiche nel contesto internazionale da tempo affermatasi nel dibattito politico in vari paesi. (Basti esaminare al proposito l'evolu-

<sup>6</sup>I contributi principali che hanno dato inizio al dibattito un proposito sono, tra gli altri: P. KRUGMAN, "Is Free Trade Passè?", in *The Journal of Economic Perspectives*, Fall, 1987, pp. 131-144, e P. KRUGMAN, H. HELPMAN, *Market Structure and Trade Policy*, MIT Press, 1986. Si veda inoltre, P. GUERRIERI, *Concorrenza imperfetta e politiche commerciali*, Milano, F. Angeli, 1989.

---

luzione registrata negli Stati Uniti). Ne consegue che, come suggerisce la *political economy of protection*<sup>7</sup>, la classe politica è sempre più indotta ad includere nei propri programmi di governo anche le questioni relative alla collocazione internazionale del proprio paese in campo economico.

Infine, la terza strategia si attua nelle tendenze verso la *regionalizzazione*<sup>8</sup>, cioè nell'affermarsi di gruppi di paesi con forme di più o meno stretta integrazione economica e con la ricerca di una attitudine comune verso i paesi terzi per la difesa dei propri interessi economici. Se l'Europa occidentale è stata il precursore di gran lunga più importante, negli anni recenti si sono affermate organizzazioni come il Nafta, il Mercosur, ecc. Certamente la regionalizzazione ci allontana da un modello concorrenziale (quindi, atomistico) di organizzazione dell'economia mondiale. Tuttavia, in una economia globalizzata, tale assetto consente un certo ordine sul piano organizzativo e dei rapporti tra i paesi, ed evita comportamenti opportunistici e non cooperativi da parte dei singoli (il ben noto caso del "free rider").

##### 5. La risposta strategica dell'Ue

Non vi è dubbio sul fatto che, come per gli operatori, anche per gli Stati la globalizzazione rappresenta la sfida più importante per il prossimo futuro, anche alla luce di alcuni impliciti vincoli che la accompagnano, come una certa generale condanna del protezionismo in campo commerciale e la libertà di movimento dei capitali. Ciò rende naturalmente difficile l'impostazione dei comportamenti puramente difensivi.

Per quanto riguarda l'Ue, come già detto più sopra, la pressione competitiva posta dalla globalizzazione è certamente la principale minaccia alla stessa sopravvivenza del "modello di vita

<sup>7</sup> Cfr. R.E. BALDWIN, "The Political Economy of Trade Policy", in *The Journal of Economic Perspectives*, Fall, 1989, pp. 119-135.

<sup>8</sup> Cfr. C. SECCHI, "Politiche commerciali tra multilateralismo e integrazione regionale", in *Politica Internazionale*, n. 4, ottobre-dicembre 1994, pp. 135-174.

europeo", di gran lunga più costoso di quelli dei nostri principali concorrenti, in termini di Stato sociale, abitudini di vita, garanzie per i lavoratori, ecc. La sola possibilità di poterlo mantenere senza troppi ridimensionamenti risiede in un diffuso recupero di competitività e di efficienza, tramite un miglior sistema di infrastrutture e di economie esterne per le imprese (come proposto da Delors nel suo Libro Bianco *Crescita, competitività, occupazione*) e attraverso la valorizzazione del capitale umano (formazione e ricerca) come suggerito dal commissario Bangemann<sup>9</sup>. Soprattutto, tale indispensabile recupero di efficienza e competitività può venire dallo sfruttamento di tutte le potenzialità del mercato interno, di cui la moneta unica rappresenta il necessario complemento per poter produrre appieno i propri effetti positivi. Inoltre, la moneta unica rappresenta la sola possibilità per un funzionamento più soddisfacente del mercato finanziario europeo, sia in relazione alla necessità di farne un autentico motore per lo sviluppo dell'economia "reale", sia per meglio attrezzarlo di fronte alle altre due aree valutarie protagoniste della finanza mondiale (quella del dollaro e quella dello yen).

Non si può quindi che rimanere sconcertati di fronte al serpeggiare di una certa crisi di sfiducia in vari paesi europei verso l'avvicinarsi della moneta unica. Come già sottolineato, a fronte dei costi di aggiustamento (il rispetto dei criteri del Trattato di Maastricht) non vengono quasi mai contrapposti i costi ben maggiori cui l'Ue andrebbe incontro se il progetto dovesse malauguratamente fallire. Vi è in ciò certamente una grande responsabilità della classe politica europea. Sarebbe infatti del tutto paradossale che, nel momento in cui i nostri concorrenti si stanno attrezzando su base regionale per poter meglio cogliere le sfide della globalizzazione, l'Europa imboccasse la strada dello sfilacciamento e della disintegrazione, ponendo così con le proprie mani le premesse per la sconfitta e la marginalizzazione nella vitale partita che si sta giocando a livello mondiale.

<sup>9</sup> Cfr. "Una politica di competitività industriale per l'Unione Europea", Comunicazione della Commissione europea, in *Bollettino dell'Unione Europea*, Supplemento 3/94.

---

## 6. Moneta unica, occupazione e politiche sociali

Si è appena sostenuto che il motivo fondamentale per proseguire con tenacia verso la moneta unica in Europa sta nel fatto che essa rappresenta, con il mercato interno, lo strumento principale per far fronte alle sfide della globalizzazione che minacciano i nostri stessi standard di vita (il "modello di vita europeo"). Infatti, il mercato interno può contribuire a migliorare i livelli di efficienza e di competitività europei (effetto concorrenza) e a ridurre i costi (eliminazione di ostacoli, sfruttamento di economie di scala e di scopo) solo se il suo funzionamento non è distorto da fattori finanziari e valutari. Non solo ciò richiede la moneta unica, ma essa comporta indubbi vantaggi dal lato dei costi di transazione per le imprese e per i cittadini europei<sup>10</sup>.

I criteri di Maastricht sono la condizione necessaria affinché la moneta unica possa funzionare in un contesto di Stati parzialmente sovrani (soprattutto nella politica fiscale) e che quindi devono impegnarsi a stimolare l'aggiustamento e la convergenza *prima* della sua introduzione e ad osservare regole di stabilità fiscale *dopo* in modo permanente (come peraltro sottolineato dal ministro delle finanze tedesco Theo Waigel nella sua proposta di un "patto di stabilità per l'Europa"). D'altro canto, l'unificazione tedesca ha dimostrato che l'aggiustamento della moneta unica può essere fatto successivamente alla sua introduzione *solo* in uno Stato unitario con un governo in grado di sostenerlo. Infatti, un tale governo sarebbe in grado di garantire attraverso una condotta coerente di politica fiscale il necessario sostegno all'aggiustamento che una unificazione monetaria immediata richiede soprattutto in presenza di accentuati squilibri tra le regioni che vi partecipano (come è stato ampiamente dimostrato dall'esperienza pratica e dai costi sostenuti dalla Germania). In assenza di ciò, cioè in presenza di governi che rimangono in buona misura sovrani nella politica fiscale, è evidente che l'aggiustamento debba avvenire prima e che l'assenza di

<sup>10</sup> Si veda il Rapporto della Commissione europea, "Mercato unico, moneta unica", in *Economia Europea*, n. 44, ottobre 1990.

regole di disciplina fiscale metterebbe a rischio il buon funzionamento della moneta unica e della politica monetaria comune.

Il recupero di efficienza e di competitività serve non solo a non infliggere costi insopportabili al "modello di vita europeo" (ad esempio, una riduzione dei salari reali per reggere la concorrenza globale, ovvero un drastico ridimensionamento dello Stato sociale), ma anche a stimolare un miglioramento duraturo nei livelli occupazionali. Certamente il problema della disoccupazione può trovare anche altre valide risposte. L'attenzione che l'Ue dedica alle piccole e medie imprese<sup>11</sup> rientra in tale contesto, unitamente ad altre iniziative che mirano a stimolare nuove opportunità occupazionali (ad esempio, in campo sociale e della tutela ambientale<sup>12</sup>) senza che siano lese le esigenze di competitività del sistema. Inoltre, a livello di Stati membri, una migliore concertazione tra governi, imprenditori e sindacati può impostare strategie adeguate non solo per garantire la stabilità (cioè il controllo dell'inflazione al livello più basso possibile), ma anche per sostenere lo sviluppo occupazionale. Ha quindi poco senso prendersela con i criteri (che, come detto, sono la condizione necessaria), ovvero, chiederne un rilassamento. Se tale terapia non è gradita, occorre proporre una strada diversa.

L'unica ricetta alternativa è il protezionismo sia in campo commerciale che valutario, cioè una riedizione della "Fortezza Europa" con gli inevitabili corollari di assistenzialismo e di burocratismo. Si tratta di una strada percorribile?

La risposta non può che essere negativa, alla luce di considerazioni del tutto evidenti. Infatti, non solo così (adottando di fatto il dirigismo) si andrebbe controcorrente in un mondo che persegue un modello economico liberista, ma si negherebbe il ruolo

<sup>11</sup> Si veda: COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Relazione sul coordinamento delle attività a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigianato*, Bruxelles, 8 settembre 1995, COM (95) 362 def.

<sup>12</sup> Si veda: COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Una strategia europea per incoraggiare le iniziative locali di sviluppo e occupazione*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bruxelles, 13 giugno 1995, COM (95) 273 def.

---

che l'apertura verso l'esterno ha avuto nello sviluppo economico dell'Europa. Anche se la domanda interna è stata un fattore importante per lo sviluppo dell'industria e dei servizi europei, non si può negare che per un'area povera di materie prime e di risorse energetiche il motore della crescita è stato il commercio internazionale. Dove (per motivi che non è possibile approfondire in questa sede) si è perseguito un disegno autarchico (come in agricoltura), i costi sono stati altissimi, non solo in termini economici e di bilancio.

### 7. Conclusioni

I cittadini europei hanno diritto in questa fase di scelte fondamentali per il loro futuro a molta maggiore chiarezza e a poter essere in grado di valutare costi e benefici delle proposte sul tappeto. In particolare, devono poter rendersi conto che, senza un meccanismo economico solido e competitivo, si può solo produrre *finta* occupazione e benefici effimeri, a fronte di sacrifici che, se rinviati nel tempo, non potranno che divenire ancora più onerosi da sopportare.

Inoltre, deve essere chiaro che è in gioco anche il modello economico e sociale che ha caratterizzato sinora i paesi dell'Europa continentale. Infatti un modello di democrazia economica (la sussidiarietà applicata in tale contesto), attento alle esigenze sociali, non può che basarsi su un meccanismo economico sano e competitivo, al fine di poter produrre le risorse necessarie per finalità collettive (oltre che individuali) e quindi dare contenuti non ingannevoli allo slogan "mercato e solidarietà" (o, "economia sociale di mercato", come in Germania). Il (diabolico) trinomio "dirigismo, protezionismo, assistenzialismo" ha prodotto già tali danni non solo in Europa, che stupisce il solo fatto di sentirlo ancora proposto (seppure, spesso in modo mascherato) come una strada percorribile con risultati soddisfacenti, e non invece del tutto disastrosi.

In ciò hanno una grande responsabilità non solo la classe politica europea ai vari livelli istituzionali, ma anche i partiti, i

sindacati, le associazioni, i movimenti e gli enti culturali. Infatti, il lavoro di approfondimento circa le tematiche di fondo cui si riferiscono i grandi progetti strategici in fase di realizzazione presso l'Ue, è nella gran parte dei casi solo agli inizi e viene affrontato in un modo ancora superficiale. Occorre certamente un impegno molto più convinto, sia al fine di svolgere ogni opportuna approfondita analisi, sia per potersi inserire in modo costruttivo nel dibattito in corso, nell'interesse certamente dell'Europa e dei suoi cittadini, ma anche e soprattutto dell'Italia e del ruolo positivo che può svolgere in tale contesto.



VINCENZO GUIZZI

## L'Unione europea tra ampliamento e rafforzamento

Il Consiglio europeo di Torino, nel mandato affidato alla Conferenza intergovernativa (Cig) per la revisione del Trattato sull'Unione europea (TUE) firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, si è sforzato di superare quello che costituisce il vero e proprio dilemma al quale si trova di fronte l'Unione europea, e cioè, l'ampliamento o il rafforzamento dell'Unione stessa. Si tratta di un teorema di difficilissima soluzione, ma che è necessario comunque svolgere e risolvere, pena il venir meno della essenza stessa del processo di integrazione europea, in atto ormai da 45 anni.

I due corni del dilemma sono: da un lato, l'esigenza di salvaguardare le conquiste realizzate dalla Comunità-Unione, pervenendo a una nazionalizzazione ed a una maggiore democrazia delle strutture istituzionali (attraverso il rafforzamento o approfondimento), dall'altro, procedere ad un nuovo ampliamento per non chiudere la porta ad alcuni paesi dell'area mediterranea, da tempo vocati all'adesione e, per evidenti ragioni politiche, ai paesi dell'Europa centro-orientale, ormai definiti tradizionalmente con la sigla Peco.

È appena il caso di notare che l'Unione è, in certo senso, "condannata" a favorire l'ampliamento, soprattutto ai Peco, per legare in modo indissolubile questi paesi ad un contesto profondamente democratico ed evitare che si possano verificare tensioni foriere, come la recentissima storia della Jugoslavia ha dimostrato, di immani tragedie.

---

Alla luce di quanto detto, si può desumere facilmente che non si tratta neppure più di una alternativa perché l'ampliamento ai Peco, manzonianamente, "si ha da fare". D'altra parte, restando in tema di ampliamento e di relazioni esterne della Comunità-Unione, analoga esigenza di più stretti rapporti riguarda i paesi dell'area mediterranea. Se per alcuni è matura e giuridicamente possibile l'adesione alla Comunità (si pensi a Malta e Cipro oltre alla Turchia in una prospettiva di più lungo termine per ovvi motivi politici), per altri vi è un'impossibilità geografica, trattandosi di paesi non europei. Ciò non vuole dire, però, che non si debba prestare la massima attenzione ai paesi dell'area mediterranea con i quali l'Unione ha rapporti storici e di complementarietà in termini economici ma, soprattutto, vi è un'esigenza politica e, per molti versi, anche strategica che rende indispensabile salvaguardare e migliorare sempre più i rapporti con essi. Può sembrare addirittura banale citare il fenomeno migratorio, sempre più massiccio ed incalzante, che deve trovare una risposta sia in termini di regolamentazione dei flussi sia soprattutto in una rinnovata politica di aiuto allo sviluppo.

Una risposta all'ultimo aspetto menzionato è stata data dall'importante Conferenza tenuta a Barcellona il 27-28 novembre 1995 che ha lanciato l'idea di un vero e proprio partenariato euromediterraneo.

L'Unione deve perseguire coerentemente questa via facilitando lo sviluppo economico, sociale e culturale dei paesi del bacino mediterraneo nelle linee indicate a Barcellona, seguendo lo schema, già tracciato anche a livello comunitario negli anni '80 dall'importante "Memorandum Pisani", dello sviluppo "auto-centrato", promuovendo, quindi, investimenti per lo sviluppo in quelle regioni, ma evitando forme assistenziali e favorendo le forze endogene. La Comunità ha dato un primo segnale decidendo per il periodo '95-'99 aiuti per 4.685 milioni di Ecu.

Pur non volendo indulgere ad eccessive citazioni statistiche, alcuni dati possono far comprendere l'importanza ed anche le difficoltà che pone il nuovo, necessitato, ampliamento ai Peco.

Già nel primo periodo dopo la caduta del muro di Berlino, le esportazioni dall'Unione verso i Peco sono aumentate tra il 1989

e il 1994 del 171% e le importazioni del 115%, registrando quindi un saldo fortemente positivo per l'Unione. Nel periodo '90-'94, quest'ultima ha erogato aiuti per 11,3 miliardi di Ecu (più di quanto non abbiano fatto gli Usa con 9,5 miliardi) ai quali si aggiungono 27,7 miliardi erogati dai singoli Stati membri. Questa cifra corrisponde al 61% degli aiuti bilaterali dell'Occidente ai Peco. Come sovvenzioni, in senso stretto, il totale delle erogazioni dell'Unione e degli Stati membri è pari al 58% del totale ricevuto dai Peco.

Per quanto riguarda i dati economici di questi paesi, con 106 milioni di abitanti in un territorio di 1,1 milioni di km<sup>2</sup>, i Peco raggiungono rispettivamente il 29% e 33% della popolazione e del territorio rispetto all'insieme dell'Unione europea; ma se consideriamo il Pil raggiungono solo il 4%, che corrisponde all'incirca al Pil dei Paesi Bassi, che ha una popolazione sette volte inferiore. L'agricoltura contribuisce per il 7,8% alla formazione del Pil rispetto al 2,5 dell'Unione europea ed assorbe il 26,7 della popolazione attiva rispetto al 5,7 dell'Ue.

La Commissione europea ha calcolato che con un tasso annuo, di per sé molto rilevante, del 5% di incremento del Pil, entro il 2005 solo i Peco più avanzati potranno raggiungere il 40% del Pil dell'Unione europea.

Questi dati parlano da soli e confermano l'assunto da cui sono partito: l'adesione dei Peco, pure indispensabile sia per questi paesi che per l'Unione europea, potrà avvenire solo con molta gradualità. Ciò che è fondamentale — e il discorso qui si ricollega con il tema dell'approfondimento e, in senso più lato, con l'essenza stessa di un reale processo di unificazione europea — è pervenire ad una soluzione che garantisca la partecipazione dei paesi aderenti ad un contesto istituzionale unitario.

Si parla fin troppo, sicché è divenuto quasi un luogo comune, di una Europa a più velocità o di una Europa a cerchi concentrici.

Differenze esistono già nei paesi componenti dell'Unione ed esse sono state sostanzialmente codificate dallo stesso Trattato di Maastricht. L'importante resta però che le decisioni siano prese in comune e non imposte dagli uni agli altri e, fuori metafora, dai più forti ai più deboli. Dalla concezione dell'Unione europea deve

---

essere bandita la regola della celebre favola di La Fontaine che "la ragione del più forte è sempre la migliore". D'altra parte, le difficoltà in cui si dibattono anche i paesi economicamente più forti, come la stessa Germania, consigliano un approccio più flessibile, specie nell'applicazione concreta di certi parametri ai fini della convergenza economica. Ma su questo punto tornerò in seguito.

Per quanto riguarda i rapporti tra l'Unione europea e i Peco, può essere naturale, soprattutto per paesi economicamente e socialmente così distanti dai membri attuali della Comunità, un'adesione progressiva, sempre in termini economico-monetari.

In questa ottica appare suggestiva l'ipotesi avanzata già nel maggio '93 in un suo documento dalla Commissione e successivamente fatta propria da alcuni Consigli europei circa la formazione di una sorta di "spazio politico europeo" nel quale possono inserirsi i paesi dell'Europa centro-orientale. L'Europa, cioè, va concepita come un'entità politica unitaria, come condivisione di valori e manifestazione di intenti comuni sul piano internazionale. Se si vuole restare nell'immagine dei cerchi concentrici, essa già è realizzata in concreto, sol che si pensi all'ambito più vasto della attuale Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce) composta da 53 paesi e, quindi, da tutti i paesi europei con in più, in una dimensione transatlantica, gli Stati Uniti e il Canada.

In un cerchio più ristretto vi è il Consiglio di Europa che conta oggi 39 membri. Non è un caso che molti paesi che hanno aderito alla Comunità prima e all'Unione europea dopo hanno fatto "anticamera" nel Consiglio di Europa che ha costituito per i paesi da poco ritornati alla democrazia una sorta di ancoraggio e una appartenenza politico-ideale a quell'Europa garante dei diritti fondamentali e dello sviluppo socio-culturale.

È appena il caso di notare che la stessa Comunità originaria si è sviluppata, quasi per gemmazione, dall'ambito più vasto del Consiglio di Europa e non è da escludere che tra qualche anno si determini una sostanziale coincidenza tra questi due "cerchi". E d'altra parte se si vuol evitare di disperdere il patrimonio ideale da cui è nato il processo di integrazione europea si deve ripartire dagli aspetti più profondi dell'idea stessa d'Europa basata su un

ricco tessuto di relazioni non solo economiche ma anche sociali, culturali e politiche. Solo in una visione più ampia si potrà superare l'accusa di egoismo economico rivolta all'Unione e si potrà allo stesso tempo pretendere che non venga messo in discussione quello che si è soliti chiamare l'*acquis* comunitario. Si deve riconoscere che le istituzioni comunitarie si stanno muovendo in questa direzione, avviando con i paesi dell'Europa centro-orientale, futuri aderenti, il cosiddetto "dialogo strutturato", divenuto operativo soprattutto con il Consiglio europeo di Essen del 9 e 10 dicembre 1994. I paesi attualmente associati e futuri aderenti sono stati invitati a partecipare non solo alle riunioni con i capi di Stato e di governo, ma anche a quelle del Consiglio dei ministri.

Questo nuovo dialogo strutturato ha dato la possibilità ai paesi associati di familiarizzarsi con i meccanismi interni dell'Unione e ai rappresentanti di questa di approfondire la conoscenza dei problemi dei vari paesi.

Si è potuto anche definire meglio il quadro di intervento del programma Phare, adattandolo maggiormente alle esigenze concrete dei paesi associati e futuri aderenti, in particolare nel campo della privatizzazione, degli investimenti, delle infrastrutture ed anche per facilitare l'allineamento, sia legislativo che economico, al mercato interno instaurato dall'Unione. Si tratta, come si può vedere, di un processo molto importante ma che richiede tempi non brevi. D'altra parte la risposta al nuovo ampliamento non può essere certamente quella di una "annacquamento" di quanto finora realizzato dalla Comunità-Unione, ma al contrario deve essere un serio approfondimento nei termini indicati sopra, culturali e politici, ma anche più specificamente, sotto il profilo strutturale, dell'assetto istituzionale. Non quindi una Europa dai contorni poco definiti, ma un insieme più coerente e dotato di strumenti validi.

Una risposta corretta, a mio avviso, è stata data dalla Commissione nel suo parere sulla Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, laddove afferma che l'Unione europea non deve essere condannata a progredire al ritmo più lento di alcuni suoi paesi, ma deve coniugare l'unitarietà del sistema istituzionale con adeguate forme di flessibilità; usando una

---

espressione sintetica, si può affermare che l'Unione europea deve realizzare l'approfondimento con una "flessibilità organizzata".

Questa posizione corrisponde a quella già assunta dal cosiddetto Gruppo di riflessione che, nel ribadire l'esigenza di mantenere e sviluppare l'*acquis* comunitario, in attuazione, del resto, di una norma del TUE (art. B), ha parlato espressamente della possibilità che proprio nella prospettiva dell'allargamento possano esistere "meccanismi di integrazione differenziati". Il gruppo ha affermato con chiarezza che va respinta la formula di Europa "alla carta" dove ciascuno sceglie ciò che più gli aggrada. La pur necessaria flessibilità si giustifica "soltanto se serve al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione" e, in ogni caso, "le diversità nel livello di integrazione dovrebbero essere temporanee", sicché, da un lato, nessuno che soddisfi le necessarie condizioni adottate da tutti in comune può essere escluso dalla piena partecipazione a questa o quella politica comune, dall'altro, si dovrebbero prevedere misure *ad hoc* per consentire a coloro che non possano partecipare pienamente di poterlo fare in futuro.

In conclusione — e personalmente mi sento di aderire pienamente a questa impostazione — si dovrebbe "preservare una base comune per evitare qualsivoglia abbandono di principi ed obiettivi comuni" e soprattutto "si dovrebbe rispettare un quadro istituzionale unico indipendentemente dalla struttura del Trattato".

Anche il Parlamento italiano, in particolare la Camera dei deputati, nella risoluzione votata il 7 dicembre 1995 a conclusione del dibattito sul Semestre italiano e sull'avvio della Conferenza intergovernativa per la revisione del TUE, si è pronunciato per la formula "flessibilità nell'unità", sottolineando il carattere irrinunciabile del sistema istituzionale unitario che può conciliarsi con forme di integrazione parziale, anche se di carattere transitorio restando fondamentale l'obiettivo finale di una Unione perfettamente integrata.

Appare anche ragionevole graduare la flessibilità nel senso di limitarla se non addirittura escluderla per il pilastro comunitario ed ammetterne un grado maggiore per il secondo (la cosiddetta Pesc) e il terzo (la cosiddetta Pgai).

Del resto anche il Trattato di Maastricht ha ammesso alcune differenziazioni e gradualità. Si pensi per queste ultime alla stessa Unione economica e monetaria che, in particolare nell'art. 104 C, fa emergere una qualche flessibilità, evidenziando criteri qualitativi, oltre che rigidamente quantitativi, ai fini dello sviluppo dell'Unione verso la moneta comune.

Senza entrare in questa vera e propria *querelle* sul rispetto degli ormai famosi (per alcuni famigerati) criteri di convergenza fissati nel Trattato di Maastricht (e nei Protocolli allegati), si potrebbe intravedere una soluzione nella constatazione che i paesi in situazione particolarmente difficile dimostrino per alcuni anni una consolidata inversione di tendenza. Questo è evidentemente il caso dell'Italia e per quanto riguarda i vari criteri, quello del rapporto debito pubblico-Pil. Sarebbe impossibile immaginare di ricondurre al prescritto 60% detto rapporto nel giro di pochissimi anni, mentre potrebbe essere preso in considerazione il cosiddetto avanzo primario che ormai da alcuni anni si va consolidando. La soluzione che si sta affermando, e che è stata oggetto di discussione nell'ultima riunione del Consiglio (il cosiddetto Ecofin) tenuta a Verona il 13 aprile 1996, è quella di un sistema monetario rinforzato per disciplinare i rapporti tra i paesi con deroga, ai sensi del Trattato e i paesi di quello che si è soliti definire il "nocciolo duro" dell'Uem. Ciò che suscita qualche perplessità è l'attenuazione delle misure di sostegno che peraltro sono state una delle cause della crisi dello Sme, che è stato interpretato troppo unilateralmente come mero meccanismo di cambio, laddove si è tralasciata la costruzione complessiva che prevedeva, in linea con gli obiettivi e l'essenza della Comunità, meccanismi di sostegno e solidarietà.

Questo è un punto per il quale, chi crede nei principi su cui si è basata sin dall'inizio la Comunità, dovrebbe lottare per evitare una involuzione del processo in atto.

Queste ultime considerazioni mi portano a formulare una osservazione di carattere generale ancor più valida in questo momento nel quale anche i paesi più forti, come la Germania, rischiano di non rispettare i parametri previsti dal Trattato di Maastricht. Ho l'impressione, infatti, che nell'enfatizzare l'importanza dei criteri di convergenza economico-monetaria posti dal

---

Tue si perde di vista il fatto che la pur grande importanza dell'Uem non deve portare a considerare questa come un fine in sé perché essa costituisce piuttosto un mezzo per il raggiungimento di una coerente Unione, non solo economica, ma anche sociale e politica.

È vero che nella elaborazione del Tue, Jacques Delors non riuscì a far inserire la sua — eccellente — idea di considerare tra i criteri di convergenza anche quello riguardante l'occupazione e, più in generale, la crescita in termini economici e sociali. Ma deve essere chiaro che la Comunità-Unione non è una costruzione nella quale gli obiettivi principali e finali sono quelli del contenimento del deficit pubblico, del debito, dell'inflazione e dei tassi d'interesse. Questi costituiscono, certamente, fondamentali precondizioni e strumenti per raggiungere gli obiettivi che sin dall'inizio della Comunità furono inseriti come prioritari e che sono stati ribaditi anche nel Trattato di Maastricht, laddove si parla dei principi di libertà e democrazia, rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto, di solidarietà tra i popoli, di funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni e di progresso economico e sociale. Sono questi, come si è detto, i veri obiettivi finali dell'ormai lungo, ma incessante, processo di integrazione "intrapreso con l'istituzione delle Comunità Europee" e di cui lo stesso Tue è indicato come "una nuova tappa".

Il Consiglio europeo di Torino del 29 marzo 1996, si è concluso con un mandato alla Conferenza intergovernativa nel quale si ritrovano vari elementi del dibattito politico di questi ultimi anni ed anche posizioni espresse nei documenti delle istituzioni in preparazione dell'apertura della Conferenza. È auspicabile che questa trovi le formule adeguate che rispondano alle intenzioni espresse nel documento conclusivo di Torino.

Pur non figurando la revisione dell'Uem tra gli obiettivi iniziali della Conferenza così come delineati nello stesso Trattato di Maastricht, è significativo che in apertura del documento si faccia riferimento ad un'Unione "decisamente impegnata nella piena attuazione dei Trattati, comprese le disposizioni riguardanti l'Unione economica e monetaria". La Conferenza si trova, quindi, di fronte ad alcune sfide: alcune di esse derivano dai mutamenti della situazione internazionale e dalla globalizzazione dell'economia, con le connesse conseguenze per l'occupazione, senza conta-

re poi, l'accrescersi del terrorismo, della criminalità organizzata, delle pressioni migratorie e degli squilibri ecologici.

Il Consiglio europeo ha adeguatamente sottolineato l'importanza dell'altra sfida fondamentale costituita dall'allargamento, affermando con chiarezza che, in vista di questo, "occorre migliorare le istituzioni come pure il loro funzionamento e le loro procedure" ai fini della salvaguardia dell'*acquis* comunitario. Appare particolarmente importante l'affermazione secondo la quale è "essenziale sostenere la genuina natura della costruzione europea" e per fare ciò preservare le "caratteristiche di democrazia, efficienza, solidarietà, coesione, trasparenza e sussidiarietà". Il Consiglio nel mandato alla Cig ha evidenziato una sorta di trittico che si può riassumere così: un'Unione più vicina ai cittadini; istituzioni più democratiche ed efficienti; un rafforzamento dell'identità dell'Unione sulla scena internazionale.

In merito al primo aspetto, il Consiglio ha messo in evidenza che la maggiore vicinanza dell'Unione ai cittadini si deve concretare in un'adeguata tutela dei diritti fondamentali nella più vasta accezione comprendente anche il diritto ad avere un posto di lavoro. È significativo in questa direzione che pur richiamando l'applicazione dei criteri di convergenza per il conseguimento dell'Uem, il Consiglio abbia sottolineato la necessità di "un'azione coordinata supplementare", al fine di "conseguire l'obiettivo di un alto livello di occupazione ed assicurare insieme la protezione sociale".

In merito al secondo, si richiama la semplificazione delle procedure legislative, la trasparenza delle stesse ed in genere dell'azione comunitaria, il ruolo accresciuto del Parlamento europeo con il ricorso alla codecisione nelle "questioni legislative propriamente dette".

In questo contesto si fa riferimento alla possibilità, per un certo numero di Stati membri, di "sviluppare una cooperazione rafforzata" aggiungendo subito però delle precise condizioni: essere aperta a tutti, essere compatibile con gli obiettivi dell'Unione, preservare l'*acquis* comunitario, evitare discriminazioni e distorsioni di concorrenza, rispettare il quadro istituzionale unico.

In merito al terzo aspetto, si ribadisce la necessità di una vera e propria politica estera e, in prospettiva, di difesa comune

---

e, a tal fine, si sollecita, da parte della Cig, di studiare le procedure più adatte a far sì che le decisioni siano prese in modo efficace e tempestivo, anche definendo meglio le relazioni con l'Ueo.

Il Consiglio europeo ha accolto, sostanzialmente, lo schema proposto nel suo parere dalla Commissione, la quale, peraltro, fornisce indicazioni più dettagliate, specie per quanto riguarda l'assetto istituzionale.

Oltre al rafforzamento del Parlamento europeo, con particolare riferimento a una estensione della codecisione e alla esigenza di un sistema elettorale uniforme per meglio garantire la rappresentatività degli eletti, sono affrontati i temi consueti del dibattito europeo. Sono richiamati, in special modo, il problema della Presidenza del Consiglio (per la quale si opta per il mantenimento della rotazione attuale), quello della ponderazione dei voti ma, soprattutto, la questione, più spinosa, del voto a maggioranza generalizzato.

Per quanto riguarda la Commissione, si propone che venga garantito il suo diritto di iniziativa e chiarito il potere di esecuzione che, come è noto, il Consiglio continua formalmente ad attribuirsi, delegandolo alla Commissione che, d'altra parte, di fatto da sempre è il "vero" esecutivo della Comunità. Per la nomina del Presidente si prevede, dopo la designazione del Consiglio europeo, un'approvazione del Parlamento.

Si pone un problema generale per tutte le istituzioni (escluso evidentemente il Consiglio) per quanto riguarda il numero dei componenti che si richiede venga limitato nella prospettiva di numerose adesioni all'Unione.

Le indicazioni della Commissione e delle altre istituzioni europee per la Conferenza intergovernativa, in particolare in merito all'assetto costituzionale, possono essere ampiamente condivise. Ritengo, infatti, che non ci sia molto altro da inventare. Va conservata la peculiarità della Comunità (che io preferisco continuare a denominare in tal modo perché questo termine contiene in sé l'elemento fondamentale della solidarietà) accentuando la sua democraticità, evitando, però, di rincorrere schemi astratti e di essere schiavi di suggestioni derivanti dal diritto interno. A mio avviso, non ci si dovrebbe discostare dal quadro realistico prospettato dal cosiddetto progetto Spinelli approvato dal Parla-

mento europeo il 14 febbraio 1984 ed al quale, in larga misura, si sta ritornando. Si pensi in proposito alla proposta di razionalizzazione e semplificazione in un unico Trattato, alla previsione di leggi comunitarie e, quindi, di una nuova gerarchia delle fonti normative, allo snellimento delle procedure, alla affermazione di una cittadinanza europea e di concreti diritti dei cittadini (attraverso un serio avvicinamento ad essi delle istituzioni), all'equilibrio tra le varie istituzioni con la previsione di un Parlamento dotato di pieni poteri legislativi, di una Commissione trasformata in vero esecutivo europeo, di una Corte con una vocazione più marcatamente federale. Si dovrebbe oggi aggiungere quanto già delineava il progetto Spinelli e che finora è rimasto in ombra e cioè l'evoluzione del Consiglio dei ministri verso una vera e propria "Camera degli Stati" per la quale non c'è bisogno di andare alla ricerca di soluzioni complicate, esistendo un modello già bello e pronto che è costituito dal Bundesrat tedesco (che è appunto una vera e propria Camera degli Stati nell'ambito della Repubblica federale tedesca).

Quest'ultima considerazione può servire a chiarire un altro aspetto, divenuto in questi anni ricorrente e, cioè, quello relativo alla collaborazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo e, soprattutto, al ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea. Il Consiglio europeo di Torino, riprendendo gli spunti contenuti nelle dichiarazioni 13 e 14 allegate al Tue, ha affermato che la Cig dovrebbe esaminare "come e in che misura i Parlamenti nazionali possano, anche collettivamente, meglio contribuire ai compiti dell'Unione".

Affrontando poi il tema delicato della associazione del Parlamento europeo ai lavori della Conferenza (assicurata attraverso la presenza del Presidente e dei rappresentanti dello stesso in apertura dei Consigli europei e delle sessioni ministeriali della Cig) ha previsto un'informazione dei Parlamenti nazionali sui lavori della Cig tramite la Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari (la cosiddetta Cosac). Questa soluzione può apparire assolutamente ragionevole purché essa non costituisca una sorta di "cavallo di Troia" per far passare formule francamente pasticciate che prevedono — soprattutto per insistenza del gover-

---

no e del Parlamento francese — una sorta di nuovo organo parlamentare se non di una vera e propria nuova Camera, composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali. Ciò significherebbe affiancare al Parlamento europeo eletto a suffragio universale una nuova assemblea del tutto simile a quella eletta in secondo grado fino al giugno 1979, data delle prime elezioni europee a suffragio diretto.

Se è indubbiamente necessario far partecipare di più, e meglio, i Parlamenti nazionali all'evoluzione del processo di integrazione europea, ciò deve avvenire senza alterare la giusta e normale dialettica tra le istituzioni a livello comunitario. L'elemento fondamentale resta quello del maggior controllo di ciascun Parlamento nazionale sul proprio governo.

Per quanto riguarda l'Italia, è indubbio che il complesso normativo costituito dalle leggi n. 183/87 (Fabbri), n. 400/88 (sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio), n. 86/89 (La Pergola) e le nuove norme dei regolamenti parlamentari, ha migliorato la partecipazione del Parlamento italiano all'attività della Comunità-Unione, sia nella fase ascendente (di formazione della decisione a livello europeo), sia nella fase discendente (di recepimento delle norme comunitarie e, in particolare, delle direttive), anche se va ulteriormente migliorato il controllo nella fase ascendente per consentire una più concreta partecipazione del Parlamento italiano alla formazione della decisione comunitaria.

Ma c'è da chiedersi se sia giusto in questa attività di partecipazione alla formazione della decisione comunitaria, spingersi sino ad arrivare ad una sorta di codecisione con il governo, come avviene in altri ordinamenti, come quello danese.

Vorrei a questo punto concludere, con chiarezza, che un miglior controllo del Parlamento nazionale sul proprio governo, nel senso testé indicato, trova un limite ed è quello dell'autonomia delle istituzioni comunitarie e, più in generale, dell'Unione nel suo complesso. C'è da chiedersi, infatti, se superati certi limiti naturali non si faccia venir meno il fondamento stesso della Comunità-Unione. Ribadisco qui quanto ho affermato in diverse occasioni: se è importante, in una più o meno lunga fase di transizione (e cioè fino a quando non saranno più estesi i poteri,

soprattutto legislativi, del Parlamento europeo), che i Parlamenti nazionali intervengano per assicurare un adeguato tasso di "parlamentarizzazione" e, quindi, di democrazia, la via maestra resta quella di un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e, più in generale, della struttura istituzionale dell'Unione nelle varie forme anche di democrazia più diffusa. Chiarisco che cosa intendo per democrazia "diffusa" in seno all'Unione europea. In una realtà così complessa come quella del lento processo di integrazione dell'Europa, quanto più si avanza verso l'Unione, tanto più si rendono necessarie articolazioni di vario tipo, per cui questo processo deve costantemente ricevere legittimazione dal basso, dalla cosiddetta società civile.

Questi elementi esistono già nel Trattato di Maastricht in modo più o meno embrionale. In primo luogo vorrei ricordare l'importanza attribuita dal nuovo art. 138A ai partiti europei, considerati come un fattore essenziale, un veicolo indispensabile per raccogliere il consenso dei popoli europei verso la comune "casa" europea. Si tratta di una posizione tanto più coraggiosa, di rivalutazione delle ragioni dei partiti e della stessa politica in un momento in cui sia gli uni che l'altra sono sottoposti, in quasi tutti i paesi europei, ad una critica corrosiva, se non addirittura distruttiva.

L'altro elemento significativo è costituito dal ruolo attribuito ai *partner* sociali, sia nell'art. 118B, introdotto già dall'Atto unico europeo, sia soprattutto nelle norme contenute nell'Accordo sulla politica sociale, contenuto nel Protocollo n. 14, allegato al Trattato di Maastricht. In quest'ultimo si prevede che le parti sociali possano concludere accordi collettivi europei che, se ripresi in una formale decisione del Consiglio, diventano vere e proprie norme giuridiche vincolanti. In proposito si potrebbe notare, di passaggio, che si è introdotta una vera e propria nuova fonte normativa.

L'altro elemento, espressione di democrazia diffusa, dal basso, è costituito dalla evidenziazione dei poteri locali, e in particolare delle regioni, che hanno trovato finalmente uno sbocco, sul piano istituzionale, con la creazione, negli articoli 198A e B, del Comitato delle regioni. Vorrei, però, notare che al di là del riconoscimento formale in un apposito organo a livello dell'Unione, le regioni devono trovare una loro collocazione, come coprotagonisti.

---

ste, nei vari ordinamenti nazionali, ciò che in Italia si può già realizzare anche attraverso le leggi prima citate. Le regioni, se lo vogliono, possono inserirsi nel circuito Comunità-Stato centrale-regioni, sia partecipando alla fase ascendente della formazione della decisione comunitaria, facendo sentire le loro voci, sia nella fase discendente per assicurare un'attuazione delle norme europee nel pieno rispetto delle competenze regionali.

Va infine ricordato, in questo contesto, l'introduzione, con l'art. 138E del Trattato Ce, della figura del mediatore europeo, chiamato a tutelare tutti i cittadini dell'Unione nei confronti della cattiva amministrazione delle istituzioni ed organi comunitari. Non a caso il mediatore è espressione del Parlamento europeo, che ne ha approvato lo Statuto e che ha il potere di nominarlo.

La realizzazione di quella che ho definito democrazia diffusa viene a completare, attraverso questi contrappesi dal basso, la struttura istituzionale della Comunità-Unione, che parafrasando la definizione dei costituzionalisti nei confronti dello Stato centrale, si potrebbe definire l'"Unione-apparato"; in tal modo si verrebbe a realizzare il modello di "federalismo cooperativo".

Tornando al controllo dei Parlamenti nazionali sull'attività del proprio governo in materia comunitaria (quello che in un'altra occasione ho definito il "circuito interno" del rapporto Parlamento nazionale - attività comunitaria) molto resta ancora da fare. Ma non nel senso di nuove norme da approvare, ma di applicazione completa e puntuale di quelle esistenti, operando un controllo, se non quotidiano, regolare, e sfruttando tutte le possibilità già disponibili.

Vorrei, in conclusione, affermare con chiarezza che va dissipato il timore dei Parlamenti nazionali che sia il Parlamento europeo ad erodere i loro poteri. Il trasferimento di poteri è avvenuto in realtà verso i governi e l'istituzione comunitaria che li riunisce, il Consiglio dei ministri. Il recupero, attraverso una efficace attività di controllo, deve, quindi avvenire nei confronti dei governi e non del Parlamento europeo, con il quale andrebbe stretta una sorta di alleanza, per salvaguardare, come si è detto, un sufficiente tasso di democrazia con un'adeguata presenza di una istituzione parlamentare, sia essa nazionale o europea.

GIAN PIERO ORSELLO

### La Conferenza intergovernativa e le prospettive dell'integrazione europea

La prima osservazione da fare a proposito della Conferenza intergovernativa europea, il cui inizio è previsto a Torino il 29 marzo 1996, è che essa, contrariamente a quanto taluno può pensare in Italia e fuori, non riguarda una generale revisione (nel senso della rinegoziazione) del Trattato di Maastricht. Al contrario, proprio il Trattato di Maastricht definisce in termini precisi le competenze della Conferenza, nell'art. N, paragrafo 2, dello stesso Trattato, quando afferma che la Conferenza stessa dovrà "esaminare le disposizioni del Trattato per le quali è prevista una revisione", conformemente agli obiettivi posti in essere dagli artt. A e B del Trattato (*compiti ed obiettivi dell'Unione europea*). Si tratta, cioè, di mantenere integralmente l'*acquis communautaire* e di svilupparlo al fine di valutare in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal Trattato, allo scopo di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie.

È, quindi, evidente che non sono ammissibili passi indietro da parte della Conferenza intergovernativa in ordine alle competenze comunitarie consolidate, mentre è altrettanto evidente che si debba tendere a sviluppare tali competenze nelle materie per le quali dal Trattato di Maastricht sono state previste soltanto forme e procedure di cooperazione in luogo dell'applicazione della regola dell'integrazione, che costituisce il principio fondamentale stabilito nei Trattati comunitari.

---

Molte delle nuove competenze attribuite all'ordinamento comunitario dal Trattato di Maastricht sono, infatti, basate assai più sulla cooperazione che sull'integrazione; ciò vale per la cultura, la sanità, l'istruzione, la formazione professionale, la politica della gioventù. Ma ciò vale soprattutto per quanto previsto dal secondo e dal terzo pilastro del Trattato di Maastricht, e cioè, da un lato, per la politica estera e la sicurezza (nella prospettiva anche della difesa), dichiarate comuni dal Trattato stesso (art. J), e, dall'altro, analogamente, per la giustizia e gli affari interni, per i quali settori è prevista esplicitamente soltanto una cooperazione fra gli Stati membri (art. K).

Si tratta, dunque, in primo luogo di procedere da parte della Conferenza intergovernativa sulla via della comunitarizzazione della politica estera e della sicurezza, anche in vista del 1998, cioè della scadenza del Trattato dell'Unione europea occidentale, che, ai sensi della Dichiarazione n. 30 allegata al Trattato di Maastricht, ormai fa parte integrante dello sviluppo dell'Unione europea e per la quale, pure, vi è un esplicito rinvio (nell'art. J 4, punto 6, del Trattato di Maastricht in armonia con il punto 8 della citata Dichiarazione) alla competenza della Conferenza del 1996.

A proposito della Conferenza intergovernativa, è opportuno ricordare che per andare oltre rispetto alle decisioni introdotte nel 1992 con la costituzione dell'Unione europea, il Trattato di Maastricht ha previsto che la Conferenza intergovernativa possa sciogliere nodi complessi, adottare decisioni conseguenti, affrontare temi ancora irrisolti e superare compromessi oggettivamente insufficienti, come appunto emerge dallo stesso Trattato, le cui indicazioni sono da considerare in buona parte soluzioni positive e importanti, ma tuttora incompiute e necessariamente provvisorie. Ciò può ritenersi valido per vari aspetti del Trattato, ma appare assolutamente necessario e prioritario per quei settori per i quali non si va al di là di soluzioni di carattere intergovernativo, come nel caso della politica estera e della sicurezza comune, cioè per il secondo pilastro del Trattato di Maastricht.

È dunque opportuno considerare la politica estera e la sicurezza comune (nell'ambito della quale si deve ormai porre con chiarezza e con decisione, soprattutto dopo il vertice di Berlino

della Nato nel giugno scorso, il tema della difesa europea), accanto alle non rinviabili riforme istituzionali, anche in vista del deciso, ulteriore allargamento dell'Unione, come gli argomenti prioritari per le soluzioni da ricercarsi nell'ambito della Conferenza intergovernativa del 1996, quelli la cui soluzione può caratterizzare il successo della Conferenza stessa e la prospettiva dell'attuazione effettiva dell'Unione europea.

È necessario attribuire un effettivo diritto di iniziativa alla Commissione, mettendola in grado di definire la reale strategia dell'Unione in materia di Pesc, nonché un ruolo di maggiore impegno al Parlamento europeo sulle posizioni e sulle azioni comuni, estendendo in qualche caso le procedure del parere conforme, sottraendo nel contempo competenze e poteri alle decisioni unanimitiche del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione, in modo da attuare quella effettiva revisione prevista espressamente dall'articolo J4 par. 6 e dall'articolo J10 del Trattato istitutivo dell'Unione europea.

Occorre che la struttura del Trattato relativamente alle procedure attinenti alla politica estera e di sicurezza comune, sia modificata nel senso di assicurare a tutte le decisioni coerenza, rapidità ed efficacia, — al contrario di ciò che la drammatica esperienza bosniaca ha purtroppo evidenziato — mentre occorre che anche alla Pesc sia assicurata un'effettiva iniziativa della Commissione, e quindi sostanziali competenze di carattere comunitario, compreso il controllo di carattere finanziario da parte del Parlamento europeo nonché il controllo di natura giurisdizionale da parte della Corte di giustizia. Ma si tratta soprattutto, se non di giungere ad una effettiva comunitarizzazione del settore, come, peraltro, sarebbe vivamente auspicabile, di riuscire almeno ad abbandonare la paralizzante regola dell'unanimità nelle decisioni relative alla Pesc, sostituendola con quella della maggioranza qualificata, eventualmente attuando quella doppia ponderazione (calcolata sia sul peso degli Stati sia sull'entità delle relative popolazioni) — che esiste tra le varie proposte formulate in vista della Conferenza — oppure prevedendo, se necessario, il disimpegno dalle azioni comuni di quei paesi che non siano ad esse favorevoli,

---

pur consentendo l'adozione di tali decisioni da parte di quanti desiderino riconoscersi o comunque non ostacolarle.

Sono poi all'ordine del giorno della Conferenza intergovernativa i temi più strettamente legati alla struttura ed al funzionamento delle istituzioni, cioè quegli aspetti per i quali esplicitamente deve essere garantita l'efficacia dei meccanismi e delle procedure delle istituzioni comunitarie. Ciò vale sia per quanto attiene alla struttura della Commissione (riduzione del numero dei commissari), a quella della Corte (non proliferazione dei giudici), a quella del Consiglio dei ministri (sostituzione della Presidenza a turno con l'elezione di una Presidenza stabile) e a quella del Parlamento europeo (riduzione del numero dei membri), nonché in riferimento agli equilibri di competenze fra le istituzioni (più esplicito rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione, assegnazione alla Commissione di un effettivo potere esecutivo "di governo", ripristino totale del voto maggioritario per le decisioni del Consiglio dei ministri, attribuzione completa al Parlamento europeo del potere di codecisione — legislativa ed anche costituzionale —, snellimento delle procedure di carattere normativo per gli atti comunitari, revisione del par. 1 dell'art. N del Trattato che obbliga a decisioni unanimi per le modifiche di esso, ecc.).

Tutto ciò riguarda problemi di importanza fondamentale che, come si è visto, il Trattato di Maastricht rinvia specificamente alla Conferenza intergovernativa del 1996, di cui, quindi, sono fissate le attribuzioni e le competenze. Ciò vale a maggior ragione in vista dell'ormai stabilito, ulteriore allargamento dell'Unione, sulla base delle decisioni adottate dal Consiglio europeo nelle sue più recenti riunioni, in base alle quali gli Stati comunitari dovrebbero all'inizio del prossimo secolo raggiungere il numero doppio di quanti erano (dodici) al momento del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993: si tratta, infatti, di Cipro, di Malta — pur tenendo conto del contrastante parere dei laburisti maltesi — (per non parlare della Turchia), dei paesi Peco (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania e Bulgaria), dei tre paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania), senza dimenticare gli Stati dell'ex Jugoslavia (fra i quali è ormai avvenuta l'associazione della Slovenia). Poiché è impensabile una modifica istituzio-

nale dell'Unione europea di così vasta portata dopo ulteriori adesioni, è necessario procedere nel corso della prossima Conferenza a quell'approfondimento, in ordine ai poteri comunitari, che purtroppo non si è attuato prima degli allargamenti già realizzati, che hanno reso più complessi e difficili procedure e meccanismi.

Tema fondamentale è quello di fare dei concreti passi in avanti per quanto riguarda la politica europea di sicurezza comune, soprattutto tenendo conto dell'ormai prossima scadenza (1998) del Trattato istitutivo dell'Ueo e del recepimento delle sue competenze all'interno delle strutture dell'Unione europea. Condizione necessaria per un efficiente funzionamento dei meccanismi istituzionali della Ue, soprattutto in vista di ulteriori allargamenti, è l'eliminazione del pesante vincolo dell'unanimità nelle decisioni prese nelle conferenze intergovernative, imposto dall'art. N del Trattato di Maastricht, cioè l'ex art. 236 del Trattato Cee: non dimentichiamo che, proprio per questo motivo, in occasione dell'Atto unico europeo l'accordo si è realizzato su un minimo comune denominatore estremamente ridotto e che per il futuro è sempre presente la possibilità di tale rischio.

In ogni caso, nel 1998, alla scadenza del Trattato dell'Ueo, nonostante qualche difficoltà residua nei rapporti esistenti con la Nato ed i condizionamenti derivanti dalla non contemporaneità della presenza in essa di tutti gli Stati membri dell'Unione europea, si dovrebbe concretamente prevedere, come si è detto, l'incorporazione delle strutture e delle competenze dell'Ueo nell'Unione europea, che potrebbero così realizzare una sorta di braccio operativo dell'Unione europea per la politica di sicurezza e di difesa, in tal senso prevedendo anche l'estensione dell'impegno relativo all'iniziativa — purtroppo tuttora limitata soltanto ad alcuni Stati — dell'Eurocorp.

Non si può ignorare che la Commissione europea, i partiti politici europei, legittimati ai sensi dell'articolo 138A del Trattato di Maastricht, il Movimento europeo — organizzazione cui aderiscono partiti, sindacati, organizzazioni federaliste, culturali, economiche, settoriali, ecc. — abbiano istituito gruppi di riflessione in vista della preparazione della Conferenza intergovernativa, anche per soste-

---

nere l'opera dell'apposito Gruppo di preparazione della Conferenza, costituito non soltanto di delegati personali dei capi di governo degli Stati membri ma anche, per la prima volta, pur se in numero troppo limitato, di rappresentanti del Parlamento europeo, che, peraltro, ha dedicato molta attenzione all'argomento soprattutto in sede di commissione istituzionale e negli interventi del suo presidente.

La politica estera dell'Unione europea e i temi relativi alla sicurezza, in un secondo tempo, estensibili alla difesa comune costituiscono gli elementi maggiormente caratterizzanti, per la loro importanza e per la loro stessa natura, il salto di qualità d'ordine politico compiuto verso la prospettiva federale con la sottoscrizione e la successiva ratifica del Trattato di Maastricht.

L'esperienza storica insegna che l'impegno qualificante di un soggetto, espressione di una comunità di persone e di interessi, operante nella realtà internazionale, riguarda in primo luogo la sua capacità di agire nei rapporti con gli altri soggetti, cioè la sua politica estera e l'attitudine ad organizzarsi una difesa rispetto alle minacce altrui, cioè la sua politica di sicurezza. Se ne può dedurre che un soggetto che non sia dotato di una propria politica estera e di una propria politica di sicurezza, cioè in concreto della capacità di estrinsecare la propria sovranità, non possa essere considerato un soggetto politico dotato di una reale consistenza e di effettivi poteri, in grado di essere preso in considerazione nella realtà internazionale. Tale, in effetti, è stata anche la condizione dell'esperienza comunitaria europea fin dai primi anni della sua concretizzazione e della sua attività.

Sono trascorsi quasi cinquant'anni dall'epoca di quella comunità settoriale che è stata la Ceca, proposta dall'intelligenza di Jean Monnet, e concretizzata attraverso il paziente lavoro diplomatico del ministro degli Esteri, Robert Schuman, che la fece propria nella Dichiarazione del 9 maggio 1950, nemmeno un anno dopo la costituzione del Consiglio d'Europa, di per sé ben lontano dal rappresentare il primo nucleo di un governo europeo secondo le attese dei federalisti.

Come è noto, la Ceca, nonostante l'obiettivo limitatezza della sua settorialità, con il carattere sovranazionale delle sue strutture e con l'impegno all'integrazione delle sue risorse fondamentali, ha

costituito un modello per altre successive, più significative e compiute iniziative comunitarie a dimensione più generale.

In questa prospettiva si pose, fin dall'inizio di quella prima esperienza comunitaria, l'esigenza di allargare l'impresa dal campo strettamente delimitato delle risorse economiche relative alla produzione dell'acciaio e del carbone (e, più tardi, — con la Ceea — dell'energia atomica per usi pacifici) a quello, sostanzialmente più rilevante dal punto di vista della spinta sovranazionale, della cooperazione politica e dell'integrazione militare. Si pensava allora, da parte soprattutto delle più illuminate coscienze del federalismo militante, che dopo la messa in comune delle risorse economiche fondamentali sarebbe stato sufficiente un passo avanti sul piano delle strutture militari e delle competenze politiche per compiere quel salto di qualità necessario alla realizzazione di un sistema europeo dotato di una effettiva sovranazionalità, senza alcuna limitazione di natura politica.

Tale prospettiva fu legata soprattutto ai nomi di alcuni statisti di tendenze politiche diverse, il liberale (radicale) francese René Pleven, il democristiano italiano Alcide De Gasperi, il socialista belga Paul Henri Spaak, oltre all'esponente federalista Altiero Spinelli e, naturalmente, a Jean Monnet.

Pochi mesi dopo, infatti, la via della proposta relativa all'istituzione della Ceca, il primo ministro francese René Pleven annunciava all'Assemblea nazionale francese, il 24 ottobre 1950, la proposta di istituire una nuova Comunità, la Ced (Comunità europea di difesa). Il suo scopo era quello di creare un esercito europeo in cui sarebbero state integrate unità militari tedesche; si sarebbe così risolto lo spinoso problema politico del riarmo della Repubblica federale tedesca, della quale soprattutto il governo francese — sotto il peso sia delle ferite ancora non rimarginate della seconda guerra mondiale sia delle più recenti sconfitte in Indocina — voleva evitare l'adesione al Patto atlantico.

Il presidente del Consiglio italiano dell'epoca, De Gasperi, su ispirazione di Spinelli, che ne era divenuto un convinto consigliere, accentuò il carattere politico della proposta con l'inserimento nel Trattato di un art. 38 che prevedeva "la costituzione di una assemblea della Comunità di difesa eletta su base democrati-

---

ca", una formula che ipotizzava la nascita del primo organismo comunitario ad elezione popolare.

È noto come il progetto della Ced, forse proprio per l'eccessivo "peso" politico dell'iniziativa, naufragò, tre anni dopo la sua proposta, proprio nel corso del dibattito dell'Assemblea nazionale francese. Ma dopo la sua "caduta" rimasero sul tappeto i problemi militari e quelli politici: per la difesa, seppure sul piano di una alleanza di tipo tradizionale, di fronte alle nuove esigenze, si rivitalizzò il Patto di Bruxelles nel 1948, cui aderirono anche l'Italia e la Repubblica federale tedesca, come Unione europea occidentale (Ueo). Per quanto concerne l'aspetto politico, la Conferenza del "Rilancio europeo" di Messina del 1955, promossa dal ministro degli Affari Esteri italiano del tempo Gaetano Martino, verificò la persistente difficoltà di compiere passi avanti nella direzione di una Comunità politica e finì con l'accentuare invece l'integrazione economica a tutto campo, rinviando le scelte relative ad un'Unione politica ad un futuro da determinare.

La nuova Comunità economica europea (Cee) che, insieme con quella della Ceea (Euratom), da Messina prese vita, e che fu formalizzata con il Trattato di Roma del 1957, iniziò l'attuazione dell'Unione doganale nella prospettiva del Mercato comune. Gli Stati membri erano ancora i Sei della Ceca e, nonostante l'iniziativa relativa all'Unione politica fosse stata accantonata, l'esigenza di relazioni di fatto sul piano della verifica, del confronto, di un auspicabile collegamento fra le politiche estere di tali paesi, diveniva una necessità evidente. D'altronde sei Stati legati tra loro da un Trattato così impegnativo sul piano economico, non potevano ignorarsi nelle loro relazioni diplomatiche e nella loro azione politico-diplomatica, specie di fronte ad avvenimenti internazionali di notevole rilievo quali la guerra arabo-israeliana, la crisi petrolifera e i difficili rapporti con l'Urss. Se, quindi, l'aspetto militare coinvolgeva i paesi comunitari soprattutto nel loro ruolo di membri dell'Alleanza atlantica, ma anche di partecipi dell'Ueo, sul piano delle relazioni politiche interstatuali nasceva pragmaticamente la cooperazione politica europea.

I successivi anni Sessanta vennero caratterizzati dalla grave crisi imposta alla Comunità dall'avvento del governo gollista in

Francia e videro accentuato l'interesse per una cooperazione politica europea, di cui i Piani Fouchet costituivano la trasposizione scritta. In realtà, si trattava di una iniziativa alternativa rispetto ai progetti di integrazione politica e totalmente fuori dal quadro dell'ordinamento comunitario; per queste ragioni, come tale, veniva respinta da tutti i partner della Cee.

Superata la crisi gollista, allargata la Comunità alla Gran Bretagna (e all'Irlanda ed alla Danimarca), dopo il lungo periodo dei veti francesi alla sua partecipazione all'integrazione comunitaria, il problema della cooperazione politica doveva uscire dal pragmatismo in cui si era di fatto realizzata, soltanto dopo l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo del 1979.

Nel progetto di Trattato-Costituzione, proposto da Spinelli al Parlamento europeo (e dall'Assemblea plenaria approvato l'11 febbraio 1984, alla fine della prima legislatura elettiva) era esplicitamente indicata, accanto all'azione comune, cioè all'effettiva integrazione comunitaria, la cooperazione politica, come primo gradino dell'impegno della Comunità nell'ambito dell'assetto istituzionale e della stessa iniziativa comunitaria.

Il progetto di Trattato-Costituzione approvato dal Parlamento europeo non trovò diretto riscontro nell'adesione degli Stati membri, tuttavia il seme era stato gettato sia in ordine al processo di passaggio dalla Comunità all'Unione europea (cioè ad una Comunità politica) sia relativamente ad una più concreta realizzazione della cooperazione politica come concreta azione di politica estera. Fu, infatti, l'Atto unico europeo del 1985, come deciso dalla Conferenza di Lussemburgo, che doveva prevedere successivamente l'istituzionalizzazione della cooperazione politica europea, formalmente autonoma rispetto alla Comunità, ma ormai collegata con essa attraverso alcuni elementi di natura istituzionale.

Si è trattato, evidentemente di un passo in avanti importante, ma ancora lontano dalla previsione effettiva di una politica estera comune, per realizzare la quale, soprattutto di fronte alle urgenze derivanti dagli avvenimenti internazionali, che fra l'89 ed il '90, hanno ridisegnato la realtà europea, sostanzialmente cancellando le conseguenze della spartizione di Jalta, si sarebbe, invece, do-

---

vuto attendere il Trattato di Maastricht del 1992, istitutivo dell'Unione europea.

Soltanto allora, dopo l'avvio del dramma apertosi nell'ex Jugoslavia, di fronte alla cui gravissima crisi la Comunità europea non era stata in grado di disporre dei poteri necessari per un intervento pacificatore, si sarebbe potuto riprendere il cammino, interrotto molti anni prima, nella volontà di perseguire la compiuta realizzazione di un disegno politico comunitario, di istituire, cioè, l'Unione europea e di attribuirle le competenze di una politica estera comune e di una politica di sicurezza.

La creazione dell'Unione monetaria e la realizzazione della moneta unica entro la fine del secolo potranno avere un rilievo indiretto di grande portata per la concretizzazione dell'unità politica dell'Europa, anche perchè moneta unica e Unione monetaria necessitano di istituzioni comuni: non v'è dubbio, tuttavia, che gli elementi basilari della dimensione politica unitaria, appunto la politica estera e la sicurezza comune, costituiscono di per sé l'essenza politica primaria di tale unità in quanto attraverso tali politiche fondamentali si potrà effettuare un sostanziale passaggio dalle competenze a livello statale — della cui sovranità costituiscono gli strumenti maggiormente significativi — a quella sovranazionale dell'Unione europea.

Finora sembra comunque che il contributo dato in questa direzione dalle forze politiche italiane nella recente discussione parlamentare, anche al di là del documento della maggioranza di governo — mi riferisco, per esempio, alla mozione D'Onofrio —, sia stato fondamentalmente positivo, coerentemente con l'orientamento precedente. Le nostre preoccupazioni sono state ulteriormente accresciute dalla lettura del secondo rapporto Westendorp ancor di più che dalla prima stesura della relazione del Gruppo di riflessione. Ci può peraltro assicurare la previsione che la Conferenza intergovernativa si protragga per diciotto mesi; nel corso della sua durata, quindi, si terranno in Gran Bretagna le elezioni politiche, con la possibilità che, al momento della conclusione della Conferenza, a seguito di una probabile vittoria dei laburisti, il governo inglese sia diverso da quello attuale, lasciando così sperare in un risultato migliore di quello che si otterrebbe nella

presente situazione. Un suggerimento opportuno pare quello di evitare che il Trattato, in seguito alla Conferenza intergovernativa, resti un documento chiuso "a Quindici", come quello di Maastricht era vincolato "a Dodici": abbiamo, infatti, già corso il rischio che il Trattato di Maastricht venisse meno e dovesse essere rinegoziato, a causa dell'imprevisto risultato del referendum danese, fortunatamente superato in seguito al secondo referendum. Occorre in ogni caso preoccuparsi di cosa potrà accadere dopo le conclusioni della Conferenza intergovernativa, in sede di ratifica del documento che verrà approvato.

È evidente che altre decisioni di importanza significativa dovranno essere adottate nell'ambito del Consiglio europeo: ad esse ci si deve coerentemente preparare, tenendo conto che ormai il tema fondamentale dell'effettivo rispetto del Trattato sull'Unione europea divide anche in Italia i fautori della costruzione federale dai suoi avversari più o meno dichiarati, che evidentemente preferiscono l'autarchia al libero mercato, le caratterizzazioni "nazionali" allo spirito unitario, l'egoismo degli interessi alla solidarietà ed alla coesione, volute da quell'unità armoniosa prevista da tutta la coerente evoluzione dei Trattati comunitari.

Se dunque abbiamo immediatamente considerato l'importanza fondamentale del traguardo raggiunto a Maastricht, dopo anni di difficoltà, di ritardi, di stagnazione e di attesa, abbiamo anche dovuto contestualmente constatare i limiti e le insufficienze delle soluzioni istituzionali adottate in materia dallo stesso Trattato di Maastricht con competenze e procedure che non trascendono organi e poteri di carattere intergovernativo senza investire direttamente le attribuzioni delle istituzioni comunitarie.

È vero che abbiamo riconosciuto l'oggettiva difficoltà di adottare, su materie del tutto nuove per l'ordinamento comunitario, nonostante l'istituzionalizzazione della cooperazione politica europea fin dall'Atto unico europeo del 1986, competenze e procedure previste per materie da tempo oggetto dell'intervento comunitario, ma è anche vero che la permanenza di poteri e di competenze a livello di organi di origine e di espressione intergovernativa, invece di favorire la formazione di una volontà effettivamente comune, non può non rendere evidente la conseguenza

---

di subire il condizionamento proprio delle linee di politica estera e di difesa proprie di ciascuno Stato, ostacolando la possibilità dell'adozione di decisioni che siano espressione di una volontà unitaria, a scapito dei particolarismi e degli egoismi di interessi specificamente nazionali.

È ovvio che la drammatica vicenda bosniaca e tutta la gestione della crisi dell'ex Jugoslavia avrebbero potuto avere un corso ben diverso se la Comunità europea avesse avuto competenze effettivamente sovranazionali al momento dello scoppio del conflitto e se non si fosse dovuto assistere ad atteggiamenti e a decisioni da parte di governi nazionali diversi l'uno dall'altro e spesso non concordati al livello comunitario e in qualche caso fra loro contrastanti. In tal senso si può affermare sia che non vi sarà una reale politica estera comune senza una sostanziale convergenza delle politiche estere degli Stati membri dell'Unione europea — e soprattutto dei più importanti di essi — sia che soltanto competenze e poteri effettivamente di carattere comunitario (se si riuscirà ad ottenere che gli Stati membri li accettino e li consentano) potranno favorire una concreta convergenza di posizioni politiche, come è avvenuto progressivamente nei diversi campi dell'iniziativa comunitaria, sulla base dell'impegno realizzati con l'*acquis communautaire*.

Per assicurare maggiore coerenza, continuità e visibilità alla politica estera dell'Unione si devono migliorare le condizioni della preparazione e attuazione delle decisioni. I principali mezzi che dovranno essere proposti a tal fine in seno alla Conferenza intergovernativa riguardano sia il chiarimento dei rispettivi ruoli dei diversi attori implicati nell'elaborazione e nell'attuazione delle azioni esterne dell'Unione (Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione e sua Presidenza, Commissione e Stati membri), sia il miglior coordinamento delle varie funzioni con ricorso, fra l'altro, ad un rafforzamento delle strutture intorno alla Presidenza (preservando al tempo stesso l'attuale equilibrio del sistema istituzionale).

Si dovrà realizzare un consenso effettivo per la creazione di un rafforzato centro d'analisi, di previsione e di allarme che possa presentare agli organi del Consiglio, per ogni situazione, una gamma di opzioni motivate; tale centro d'analisi dovrebbe dispor-

re di personale proveniente dal Segretariato generale del Consiglio, dagli Stati membri, dalla Commissione europea ed eventualmente dall'Ueo ed avere accesso all'informazione diplomatica; per conservare uno stretto legame con i servizi attualmente incaricati della gestione quotidiana della Pesc, è stata proposta la soluzione consistente nel porre tale centro all'interno del Segretariato generale del Consiglio.

È stata anche avanzata l'idea di designare un "alto rappresentante per la Pesc" che agirebbe su mandato del Consiglio europeo o del Consiglio dell'Unione e avrebbe il compito di assicurare l'attuazione ed il seguito delle azioni comuni mobilitando tutti i mezzi, nazionali e comunitari, di cui l'Unione dispone.

Per ragioni di coerenza e di credibilità, si avrebbe interesse a che gli orientamenti politici che impegnano l'Unione nella sua azione esterna ed in particolare gli elementi essenziali delle azioni comuni fossero adottati al più alto livello, ossia dal Consiglio europeo. Ciò non toglierebbe nulla al ruolo estremamente importante che deve continuare a svolgere il Consiglio dell'Unione come organo di decisione politica e di coordinamento per l'attuazione di tutta l'azione esterna dell'Unione, con decisioni auspicabilmente prese senza esigenze unanimistiche.

Sarebbe opportuno che l'Unione europea, nella prospettiva di una politica estera e di sicurezza più unitaria e credibile, disponga di un'effettiva competenza per l'attuazione di decisioni politiche che implicino l'uso di mezzi e di capacità di carattere militare, senza che l'Unione stessa intraprenda operazioni strategiche, ma soltanto di prevenzione e di difesa della pace.

Non v'è dubbio che un più ampio riferimento al principio di sussidiarietà, anch'esso necessario al fine che le decisioni si adottino il più vicino possibile all'interesse dei cittadini, implichi, da un lato, la necessità di ridurre l'intervento comunitario, ma, dall'altro, appunto il rafforzamento a livello comunitario, come avviene negli Stati federali, delle competenze in ordine ai cosiddetti poteri forti, cioè la moneta, la politica estera e la sicurezza.

Il Gruppo di riflessione, preparatorio della Conferenza — cui per l'Italia partecipa il ministro Fagiolo —, ha fatto un buon lavoro nella cernita degli argomenti da trattare e delle scelte da

---

privilegiare: l'inventario è, dunque, positivamente compiuto. Tra l'altro, vi si trova una risposta interessante alla Dichiarazione n. 13, allegata al Trattato di Maastricht, in ordine al tema del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, evidenziando che "il Gruppo è dell'opinione che una più stretta associazione dei Parlamenti nazionali non debba sfociare nella creazione di una nuova istituzione e che esso non è convinto dell'opportunità di istituzionalizzare maggiormente la conferenza tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali".

Per quanto riguarda il nostro paese, è da augurarsi che, se si arriverà in tempi brevi allo scioglimento del Parlamento ed alle conseguenti elezioni politiche nel corso del semestre di Presidenza italiana, esse non condizionino né il governo in carica e nemmeno le prospettive post-elettorali: si tratta, cioè, di fare in modo che il governo Dini continui la propria opera per tutto il periodo della campagna elettorale e che la consultazione elettorale politica consenta un'affermazione della coalizione dell'Ulivo, che ha un coerente programma per l'Europa e che potrà consentire per la conclusione del semestre un governo Prodi che possa avvalersi anche dell'impegno di continuità dei principali protagonisti del governo, che operano attualmente in vista del semestre.

Sono comunque fiducioso che, alla conclusione della Conferenza, si raggiungerà un compromesso che rappresenti un passo in avanti nel processo di integrazione europea. Dobbiamo quindi progredire nella prospettiva del raggiungimento di una Costituzione federale e considerare la Conferenza intergovernativa un'importante tappa di questo cammino, che ci auguriamo non si debba arrestare. La storia della Comunità è quella di tante battaglie vinte, ma anche di tante occasioni perdute e di tanti ritardi, che però, anche nel caso del fallimento della Ccd, non hanno mai comportato un capovolgimento della linea di tendenza, che non è mai stata sostanzialmente modificata e che ci ha consentito di superare momenti difficili, nel segno di quel dinamismo che ci ha sostenuto fin dai tempi dell'iniziale ispirazione di Jean Monnet e che aveva caratterizzato la Dichiarazione Schuman del 1950, che a buon diritto può essere considerata come un testo costituente verso

quella prospettiva federale che non è ancora stata raggiunta e verso la quale si indirizza da sempre la nostra azione.

Perciò, quale che sia la prossima irrinunciabile evoluzione del disegno comunitario, rimangono ancora di sconcertante attualità le parole di Carlo Curcio, sigillo ultimo della sua *Europa, storia di un'idea*: “diremmo che, se è vero l'avvertimento di Paul Valéry, quello di continuare la storia, assolvendo all'ufficio più insigne che sia dato agli uomini, è altresì vero che l'Europa sarà quel che noi vorremo che sia, e cioè un modo insieme di crederci e di volerla, una nostra vocazione ed una nostra conquista”.



SERGIO PISTONE

## L'Italia e l'unità europea

La grandissima maggioranza delle forze politiche italiane indica nella partecipazione piena dell'Italia allo sviluppo dell'unificazione europea una delle proprie fondamentali priorità. Si tratta di un dato indubbiamente positivo, ma sono d'altra parte convinto che questo orientamento debba essere sorretto, per essere pienamente efficace, da una più adeguata percezione del valore strategico che ha per il progresso del nostro paese l'unificazione europea e del ruolo determinante che l'Italia può svolgere rispetto all'avanzamento del processo in questa fase cruciale. Per contribuire al chiarimento di questa problematica, sviluppo le considerazioni che seguono e che si articolano in tre punti:

- 1) l'interesse vitale dell'Italia all'unificazione europea;
- 2) il processo di integrazione europea di fronte all'alternativa fra sviluppo in senso federale e dissoluzione;
- 3) il ruolo determinante che l'Italia è chiamata a svolgere perché prevalga l'alternativa federale.

### *1. L'interesse vitale dell'Italia all'unificazione europea*

Non si può percepire in modo adeguato l'interesse vitale dell'Italia all'unificazione europea se non ci si rende conto che questa rappresenta per il nostro paese nello stesso tempo la via del superamento della crisi storica dello Stato nazionale e la via del completamento della costruzione di uno Stato nazionale democratico.

---

La crisi storica degli Stati nazionali europei consiste sostanzialmente nella contraddizione fra la conservazione della sovranità nazionale assoluta e il progresso in direzione dei valori fondamentali, e fra loro indissolubilmente collegati, del mondo moderno, vale a dire della pace, di un benessere sempre più equamente diffuso, dei principi liberaldemocratici. Questa contraddizione, che a partire dall'epoca delle guerre mondiali costituisce il vero filo conduttore della storia europea, ha alla sua base l'interdipendenza crescente dell'attività umana al di là dei confini nazionali, prodotta dalla rivoluzione industriale e accentuata da quella postindustriale.

L'interdipendenza ha moltiplicato i rapporti internazionali e, quindi, le occasioni di conflitti, i quali, finché non esiste un'autorità sopranazionale altrettanto efficace nel mantenere l'ordine internazionale quanto gli Stati nazionali al loro interno, possono essere risolti, in ultima analisi, solo con le prove di forza. Il che ha prodotto in Europa, con il coinvolgimento del mondo intero, le più spaventose guerre che la storia ricordi. L'interdipendenza ha d'altro canto fatto emergere l'esigenza di mercati più ampi di quelli nazionali, la quale però è stata paralizzata dalle politiche protezionistiche rese possibili dalla sovranità nazionale assoluta. Ne è derivato il ristagno dello sviluppo economico dei paesi europei, che nelle prime fasi dello sviluppo industriale era invece stato favorito dalla formazione degli Stati nazionali. Il ristagno economico derivante dal protezionismo, oltre che dai costi crescenti della conflittualità internazionale, e le degenerazioni autoritarie inevitabilmente connesse con il fenomeno delle guerre totali, hanno a loro volta bloccato il progresso in direzione dei principi liberaldemocratici e della giustizia sociale e condotto all'affermarsi dei regimi totalitari negli Stati più arretrati dal punto di vista liberaldemocratico.

Il sempre più evidente manifestarsi della indeguatezza storica degli Stati nazionali si è infine tradotto dopo la catastrofe della seconda guerra mondiale — che, ancora più chiaramente che la prima guerra mondiale, è stata in ultima analisi un tentativo di unificazione egemonica dell'Europa — nell'avvio dell'integrazione sopranazionale europea, cioè della messa in comune della so-

vrantà su basi democratiche e consensuali. Questo processo è chiaramente l'unica strada per una soluzione valida della crisi storica degli Stati nazionali europei ed ha già prodotto risultati grandiosamente positivi in termini di cooperazione pacifica, equa diffusione del benessere e sviluppo liberaldemocratico. Si tratta però di una costruzione fondata su un gradualismo assai lento e implicante il continuo rinvio del problema cruciale di un reale trasferimento di sovranità alle istituzioni sopranazionali. È perciò un'opera incompiuta e caratterizzata da pesanti deficit sul piano dell'efficienza (la persistenza paralizzante della regola delle decisioni unanimi sulle questioni fondamentali) e su quello della democrazia (la mancanza di un generalizzato sistema di codecisione realmente paritetica fra l'organo rappresentativo dei governi nazionali e quello rappresentativo del popolo europeo), che la rendono strutturalmente precaria. Solo quando questi deficit saranno stati colmati, e si sarà di conseguenza costituito un vero Stato federale europeo (che nella sua configurazione finale dovrebbe estendersi fino ai confini occidentali della Comunità degli Stati Indipendenti), potrà considerarsi compiuto il processo di superamento della crisi storica degli Stati nazionali europei.

La federazione europea, già indicata nella dichiarazione di Schuman del 9 maggio 1950 come obiettivo ultimo dell'integrazione comunitaria, comporterà due acquisizioni di primaria importanza, che devono qui essere sottolineate in modo particolare.

In primo luogo, verrà eliminato un fattore decisivo che, nonostante i progressi indotti dall'integrazione europea, sta minando la politica democratica in Europa e che è legato precisamente all'incompletezza del superamento della crisi dello Stato nazionale. Esso in effetti non è più in grado di affrontare come Stato sovrano i problemi di fondo della nostra epoca, che richiedono istituzioni sopranazionali; d'altro canto, i deficit di efficienza e democrazia che caratterizzano queste ultime fanno sì che, dove formalmente esiste un meccanismo politico-democratico pienamente sviluppato (a livello nazionale), non si possono più prendere decisioni strategiche, mentre, dove queste devono essere prese (a livello sopranazionale), non esiste ancora un meccanismo politico-democratico adeguatamente sviluppato, cioè federale. Si

---

è quindi prodotto un vuoto di politica e di democrazia, cioè di capacità di elaborare grandi disegni orientati all'interesse generale, intorno ai quali si possa suscitare e mobilitare lo spirito civico e, quindi, la grande risorsa della solidarietà. In questo contesto, le cui implicazioni negative erano state attenuate fino alla caduta del muro di Berlino dalla tensione ideologica alimentata dalla guerra fredda, non ci sono più freni al dilagare della corruzione, degli egoismi individuali, corporativi e locali, e alle fughe nell'irrazionalità. Da questa situazione non si può uscire, in mancanza di un pieno sviluppo di un sistema politico-democratico a livello sopranazionale.

In secondo luogo il completamento dell'unificazione europea ha un'importanza cruciale non solo per gli europei, bensì per il mondo intero. La crescita dell'interdipendenza dell'attività umana al di là dei confini nazionali, che ha messo in moto l'unificazione europea, è ormai andata talmente avanti da cominciare a porre all'ordine del giorno della storia il problema dell'unificazione mondiale. L'intreccio fra la globalizzazione dei mercati, la questione ecologica, il divario Nord-Sud (che alimenta i fondamentalismi religiosi e il terrorismo internazionale), la bomba demografica, l'emigrazione su scala planetaria, le armi di distruzione di massa fa emergere sfide che giungono fino a porre in discussione la stessa sopravvivenza dell'umanità, e che possono trovare una valida soluzione solo nella graduale costruzione di un sistema di governo mondiale. Rispetto a questo obiettivo l'unificazione federale europea appare chiaramente come una tappa ineludibile e fondamentale, sia in quanto modello di pacifico superamento della sovranità statale assoluta nella parte del mondo, che ha inventato il modello dello Stato sovrano e lo ha esportato nel mondo intero, sia in quanto costruzione di un soggetto capace di agire efficacemente su scala mondiale e, quindi, di promuovere in modo risoluto la generalizzazione dei diritti umani, l'aiuto allo sviluppo, le integrazioni regionali e la progressiva ristrutturazione delle istituzioni mondiali in direzione dell'efficienza e della democrazia.

Alla luce di quanto detto finora, è chiaro che l'Italia condivide con tutti i paesi europei l'interesse vitale al superamento della crisi dello Stato nazionale, alla creazione cioè di una sovranità sopra-

nazionale europea, dal momento che le sovranità nazionali sono ormai, anche per i paesi europei relativamente più forti, dei gusci vuoti. Ma, come si è detto prima, questo interesse comune è rafforzato da un cruciale interesse specifico, dal fatto cioè che l'unificazione europea è anche la via del completamento della costruzione dello Stato nazionale democratico italiano.

Il carattere incompiuto del nostro Stato nazionale appare evidente se si tiene presente che il programma del movimento risorgimentale, nelle sue espressioni più avanzate e consapevoli, non si limitava semplicemente a perseguire l'unità formale degli italiani nel quadro di uno Stato sovrano, ma si proponeva altresì il grande disegno della loro generale identificazione con un sistema politico pienamente democratico. Ebbene, quando è giunto all'ordine del giorno della politica l'avvio dell'unificazione europea, a questo modello ideale si erano sostanzialmente avvicinati i paesi europei più avanzati, mentre l'Italia ne era ancora assai lontana. La arretratezza complessiva del paese, caratterizzato da enormi divari economico-sociali e territoriali, non aveva in effetti reso possibile l'affermarsi, nel corso della storia unitaria, di uno Stato efficiente, di un diffuso lealismo verso lo Stato, di un regime liberaldemocratico con cui la grandissima maggioranza degli italiani potesse identificarsi, e, pertanto, di una solida coscienza nazionale.

In queste condizioni di ritardo nella costruzione dello Stato nazionale si è trovata l'Italia — pur avendo potuto dar vita ad una Costituzione liberaldemocratica dopo la catastrofica conclusione dell'avventura totalitaria — allorché si è dato inizio al processo di superamento dello Stato nazionale sovrano; ma proprio per questo l'unificazione europea si è oggettivamente presentata anche come la via del completamento del Risorgimento (il quale, non va dimenticato, aveva visto nelle sue più autorevoli guide, l'edificazione degli Stati nazionali come una tappa in direzione dell'unificazione europea). In effetti, l'inserimento in una economia di dimensioni europee avrebbe permesso il raggiungimento della maturità industriale del paese e, quindi, avviato al superamento dei divari economico-sociali e territoriali che estraniavano vaste masse popolari dallo Stato e dai valori liberaldemocratici. E i progressi verso una condivisa coscienza civica sarebbero stati

---

inoltre alimentati dal legame organico con più avanzate esperienze statali, nel quadro della formazione di una statualità europea.

Questa valenza specifica della partecipazione italiana alla costruzione europea, che fin dall'inizio fu chiaramente individuata dal padre dell'uropeismo italiano, Altiero Spinelli, e anche da statisti come Alcide De Gasperi e Luigi Einaudi, trova conferma nell'effettiva esperienza dell'integrazione europea. È infatti piuttosto evidente che la partecipazione a questo processo ha costituito la forza trainante dei fondamentali progressi del nostro paese verso la modernizzazione economico-sociale (passaggio da paese prevalentemente agricolo a paese prevalentemente industriale e grandi progressi in direzione del superamento degli squilibri economico-sociali e territoriali) e politica (progressiva integrazione della grandissima maggioranza delle forze politiche nel sistema liberaldemocratico), che hanno aperto la strada al superamento dei mali storici dello Stato italiano costituiti dalla democrazia bloccata e da un centralismo rabbioso quanto inefficiente.

Questa visione non è per nulla contraddetta dalla circostanza che lo Stato italiano si trova oggi in una situazione di crisi acuta, contrassegnata da serie minacce secessionistiche. Il fatto è che il processo di integrazione europea è ancora incompiuto e che è in discussione la piena partecipazione ad esso del nostro paese. In questa situazione, al vuoto di politica e di democrazia, che, come si è detto prima, è connesso con l'incompleta costruzione di un sistema politico-democratico sopranazionale, e che coinvolge anche i più avanzati Stati europei, si somma per l'Italia la specifica debolezza delle sue strutture statuali e della coscienza civica dei suoi abitanti; il che rende particolarmente acute le tendenze disgregative presenti nel nostro paese.

Ciò precisato, il secessionismo deve certamente essere combattuto senza tentennamenti, non però sulla base di una pretesa sacralità e assolutezza dello Stato nazionale, che non ha alcun senso in un'epoca in cui è all'ordine del giorno l'integrazione sopranazionale. L'unità dello Stato nazionale va in realtà preservata, oltre che per scongiurare prospettive di tipo jugoslavo, proprio in funzione dell'edificazione della federazione europea, la quale deve essere fondata su Stati solidi e consistenti e non su una

moltiplicazione di microstati regionali. In quest'ultimo caso, infatti, o si affermerebbe una degenerazione centralistica, perché i microstati regionali non avrebbero il peso sufficiente per equilibrare un potere centrale fornito degli attributi di un vero governo federale, o, in alternativa, per evitare i pericoli del centralismo, si tenderebbe ad attribuire al potere centrale europeo poteri troppo limitati, ma in tal modo si andrebbe fatalmente verso la disgregazione invece che verso l'integrazione. La strada maestra della lotta contro il secessionismo non è dunque quella degli appelli all'unità della patria e alla coscienza dell'identità nazionale, bensì l'accelerazione della costruzione federale europea, che rappresenta il quadro insostituibile della piena modernizzazione dell'Italia. E solo in questo quadro ha senso, anzi è indispensabile, realizzare il federalismo interno, che invece, se non si procede speditamente al pieno superamento della crisi dello Stato nazionale, sarebbe semplicemente l'anticamera della dissoluzione dell'unità statale.

## *2. Il processo di integrazione europea di fronte all'alternativa fra sviluppo in senso federale e dissoluzione*

Percepire l'importanza vitale che ha per l'Italia l'unità europea a ben poco può servire, se non si è altresì consapevoli che il processo di unificazione europea si trova di fronte ad una alternativa esistenziale: o la Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht realizzerà un salto qualitativo in direzione di istituzioni federali, o si aprirà la strada alla dissoluzione del processo di integrazione.

La costruzione europea ha potuto compiere finora progressi assai lenti, ma di grande rilevanza, pur rinviando il problema cruciale del trasferimento di sovranità alle istituzioni sopranazionali. Questa evoluzione è però ormai giunta improrogabilmente al suo esaurimento di fronte alle sfide attuali.

C'è anzitutto la sfida dell'Unione economica e monetaria (Uem). Da una parte la creazione della moneta unica, sia pure senza la partecipazione fin dall'inizio di tutti gli Stati membri

---

dell'Unione europea, costituisce la condizione imprescindibile per il completamento del Mercato unico, che altrimenti sarà compromesso dall'instabilità monetaria, che nessun sistema di cambi fissi è in grado di sradicare in modo duraturo. Per questo il Trattato di Maastricht ha stabilito l'impegno al trasferimento della sovranità monetaria al meccanismo federale della Banca centrale europea e del sistema europeo di Banche centrali. D'altra parte, il trasferimento della sovranità monetaria non può non essere accompagnato da un parallelo trasferimento di sovranità nel campo delle politiche macroeconomiche. Occorre, in generale, assicurare una più forte coesione economico-sociale fra i paesi dell'Unione europea, e occorre, in particolare, affrontare efficacemente a livello sopranazionale il problema della disoccupazione strutturale, per evitare divergenti politiche nazionali dell'occupazione, che avrebbero conseguenze disgregative dell'integrazione economica e monetaria. In sostanza, la costruzione dell'Unione monetaria deve essere accompagnata, pena il suo fallimento, dal completamento dell'Unione economica e, quindi, dalla costruzione di un governo europeo che abbia i poteri necessari, anche tramite un rafforzamento delle finanze comuni, per pilotare la crescita dell'Europa in una economia mondiale sempre più dinamica e competitiva, e per difendere in questo quadro un modello di sviluppo che concili — secondo le indicazioni del Piano Delors per la crescita, la competitività e l'occupazione — la competitività con la solidarietà e la sostenibilità ecologica.

La sfida dell'Uem potrà essere affrontata validamente, solo se la Conferenza intergovernativa realizzerà una sostanziale riforma dei meccanismi istituzionali relativi al pilastro comunitario dell'Unione europea. Si tratta anzitutto di ottenere la generalizzazione del voto a maggioranza in seno al Consiglio dei ministri, dal momento che il diritto di veto nazionale nel campo delle politiche macroeconomiche blocca l'avanzamento dell'Uem, come mostrano chiaramente gli ostacoli ad una reale attuazione del Piano Delors. Occorre quindi che, in tutti i casi in cui si vota a maggioranza, si realizzi un rapporto paritetico di codecisione fra il Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo. Il superamento del deficit democratico che caratterizza l'integrazione europea è in

effetti indispensabile, anche perché un sistema decisionale non chiaramente legittimato sul piano democratico, oltre che paralizzato dai diritti di veto nazionali, non è strutturalmente in grado di mobilitare il consenso indispensabile alla realizzazione delle politiche economiche e monetarie (che implicano anche significativi sacrifici nel breve termine e un rafforzamento delle finanze comunitarie) necessarie al benessere e all'indipendenza degli europei. E occorre infine che lo sviluppo in direzione dell'efficienza e della democrazia sia accompagnato da un rafforzamento della vocazione della Commissione a diventare un vero e proprio governo europeo.

Oltre alla sfida interna rappresentata dalla realizzazione dell'Uem, l'Unione europea si trova di fronte alla cruciale sfida della sicurezza esterna, diventata particolarmente attuale in seguito alla dissoluzione del sistema bipolare. Con il crollo del blocco sovietico e la fine della guerra fredda si sono aperte grandi possibilità di espansione del sistema democratico e dell'efficienza economica, ma si è prodotto nello stesso tempo un vuoto di potere in cui hanno trovato ampio spazio le tendenze alla disgregazione nazionalistica. I fenomeni di balcanizzazione che sono emersi nell'Europa centro-orientale e nella ex-Urss minacciano la sicurezza dell'Unione europea in modo diretto, ma anche, e assai pericolosamente, in modo indiretto, per le implicazioni disgregative che può indurre il trasferimento dall'Est all'Ovest di milioni di profughi e di emigranti e del contagio nazionalistico. A questa sfida si può dare una valida risposta, operando su due piani.

Da una parte, occorre allargare rapidamente l'Unione europea ai paesi dell'Europa centro-orientale, in modo da estendere a quest'area le implicazioni, in termini di progresso economico-sociale e democratico e di stabilizzazione, che il processo di integrazione ha indotto nell'Europa occidentale. Il passaggio da quindici a una trentina di Stati membri creerebbe però chiaramente una situazione totalmente ingovernabile con le attuali istituzioni. Pertanto, ogni ulteriore allargamento deve essere imprescindibilmente preceduto da un profondo rinnovamento istituzionale. Al di là della realizzazione dell'Uem, indispensabile anche per mobilitare le risorse necessarie ad ottenere una adeguata

---

coesione economico-sociale fra Europa ricca ed Europa povera, la costruzione di un sistema di governo sopranazionale efficiente e democratico è l'unico modo per evitare che l'allargamento equivalga alla trasformazione dell'Unione europea in una precaria zona di libero scambio.

Dall'altra parte, occorre attuare una autentica politica estera e di sicurezza comune, in modo da permettere all'Unione europea di contribuire efficacemente alla prevenzione e pacificazione dei conflitti interetnici e alla stabilizzazione dell'area della ex-Urss. Una autentica politica estera e di sicurezza comune è altresì indispensabile perché l'Unione europea possa fornire un valido contributo al compito sempre più urgente di rafforzare l'Onu, per renderla capace di affrontare con crescente efficacia le sfide derivanti dall'interdipendenza globale.

La Conferenza intergovernativa, che dovrà anzitutto realizzare una riforma radicale in direzione federale del pilastro comunitario del Trattato di Maastricht, dovrà anche compiere dei seri passi in avanti verso il superamento delle procedure puramente intergovernative che regolano la Pesc, se si vuole che essa cominci a diventare una cosa seria. In questo settore (così come nel terzo pilastro costituito dalla cooperazione negli affari interni e di giustizia) le resistenze a una piena comunitarizzazione a vocazione federale sono certamente più forti rispetto al primo pilastro, e ciò impone un atteggiamento più gradualistico. Sembra d'altro canto evidente che, se si realizzerà un reale trasferimento di sovranità nel campo economico-monetario — il che è politicamente possibile perché è in gioco nell'immediato la sopravvivenza del Mercato unico —, si imprimerà un tale dinamismo al processo di unificazione europea, da aprire la strada ad un reale trasferimento di sovranità, in una fase successiva ma non lontana, anche nei settori coperti dal secondo e dal terzo pilastro.

La necessità di riforme istituzionali sostanziali per poter affrontare in modo valido le sfide esistenziali di fronte a cui si trova l'Unione europea è riconosciuta dalla maggioranza dei governi degli Stati membri, e certamente dal governo italiano. Manca invece per ora un chiaro orientamento circa il problema cruciale del metodo indispensabile per poter giungere a risultati accettabili nel

processo di revisione del Trattato di Maastricht. Due sono i limiti fondamentali della procedura di revisione dei Trattati comunitari che devono essere superati, se si vuole evitare il fallimento della Conferenza intergovernativa.

Il primo limite è costituito dalla regola dell'unanimità. In una situazione in cui esistono divergenze fondamentali fra i Quindici sulla concezione stessa dell'Europa da costruire e, in particolare, la frattura radicale con il governo britannico contrario a qualsiasi riforma in direzione federale, è chiaro che i compromessi al minimo comun denominatore, imposti dalla regola dell'unanimità, comporterebbero, in connessione con l'allargamento, la deriva verso la zona di libero scambio. La strada per uscire da questa impasse passa anzitutto per un chiarimento del problema della differenziazione, la quale può facilmente trasformarsi nella istituzionalizzazione dell'Europa "alla carta". Per evitare questo pericolo, gli Stati disposti a un salto qualitativo sul piano istituzionale devono formare un nucleo di avanguardia e proporre la creazione, all'interno di un'Unione europea che rimarrà sostanzialmente invariata, di una Unione con caratteristiche federali aperta alla successiva adesione in qualsiasi momento da parte degli Stati inizialmente non disponibili, a condizione che accettino le regole del gioco e i risultati che al momento dell'adesione saranno stati acquisiti.

Per quanto concerne le istituzioni preposte al funzionamento della Unione più ristretta, ci si dovrebbe rifare al modello dell'Uem nella sua fase finale, che prevede sostanzialmente una partecipazione di tutti gli Stati dell'Unione europea sul piano consultivo e di controllo, ma senza che possa essere ostacolata la volontà degli Stati che partecipano al meccanismo federale che deve regolare l'Unione monetaria. In sostanza, si dovrebbe realizzare un sistema istituzionale unico, ma a geometria variabile, che associ tutti gli Stati dell'Unione europea a ciò che verrà fatto dalla Unione federale, evitando però che i paesi direttamente interessati corrano il rischio di vedersi imporre dagli Stati più reticenti le proprie decisioni. Concretamente, mentre la Commissione e la Corte di giustizia dovrebbero operare a livello sia dell'Unione europea che dell'Unione federale, nel Consiglio e nel Parlamento

---

le misure relative al nucleo più integrato dovrebbero essere discusse da tutti i componenti, ma al momento delle decisioni il diritto di voto dovrebbe essere riservato ai governi e agli europarlamentari dell'Unione federale.

Oltre che con l'applicazione su larga scala del metodo della differenziazione fra un nucleo di avanguardia e l'insieme dell'Unione, il principio dell'unanimità dovrà essere superato anche in sede di ratifica dei risultati della Conferenza intergovernativa. Ispirandosi all'art. 82 del progetto di Trattato di Unione europea, approvato dal Parlamento europeo nel 1984 su iniziativa di Spinelli, i governi che vogliono riforme sostanziali dovranno proporre che venga prevista la ratifica a maggioranza e il diritto degli Stati non ratificanti di ritirarsi dall'Unione, passando alla condizione di Stati associati, sul modello dello Spazio economico europeo. Se infatti verrà mantenuta la regola della ratifica unanime, si dovrà fare ogni sorta di concessioni agli Stati più arretrati, con la conseguenza di impedire il salto qualitativo oggi indispensabile.

La proposta, da parte dei governi più avanzati, del metodo della differenziazione e del principio della ratifica a maggioranza non è però ancora sufficiente per garantire un risultato accettabile. Poiché nel quadro dei Trattati attuali occorre l'unanimità anche per rinunciare all'unanimità, non è realistico aspettarsi che i governi più arretrati rinuncino spontaneamente al diritto di veto e accettino il formarsi di un nucleo federale all'interno dell'Unione e, quindi, una loro sostanziale emarginazione. L'unica reale possibilità di evitare questo esito dipende dalla volontà da parte dei governi del nucleo di avanguardia di uscire, nel caso estremo, dall'attuale quadro giuridico. In sostanza, essi devono prepararsi a convocare — una volta che si sarà constatata inequivocabilmente nella Conferenza intergovernativa la mancanza di un consenso unanime su riforme istituzionali effettivamente incisive, o su un sistema di geometria istituzionale variabile nel senso sopraindicato, e sulla ratifica a maggioranza — una conferenza separata al fine di adottare un nuovo Trattato istitutivo dell'Unione federale, la quale succederà all'Unione europea, mentre gli Stati, che non parteciperanno all'elaborazione del nuovo Trattato o non lo ratificheranno, potranno optare per lo *status*

di associati. Se questa linea verrà perseguita senza tentennamenti, è molto probabile che i governi euroscettici, non potendo ricorrere al diritto di veto, finiranno per accettare riforme sostanziali, pur di non rimanere ai margini del processo di integrazione. Ovviamente non è escluso che alcuni di essi optino per la non partecipazione, almeno in una prima fase, a un'Unione europea con caratteristiche federali, ma in questo caso non potranno bloccare l'indispensabile salto qualitativo dell'integrazione, ed è ragionevole aspettarsi che non tarderanno molto a ripensarci.

Il secondo grave limite della procedura di revisione dei Trattati comunitari consiste nel suo limitarsi a una trattativa diplomatica, che esclude un sistematico coinvolgimento dell'opinione pubblica e, quindi, dei partiti e delle espressioni organizzate della società civile nell'elaborazione dei progetti di revisione dei Trattati, e propone alle procedure (parlamentari o referendarie) di ratifica nazionale dei risultati preconfezionati, che si tratta di prendere o lasciare. La strada per superare questo deficit democratico è chiaramente l'introduzione, in riferimento alla revisione istituzionale, di un sistema effettivo di codecisione fra i governi nazionali e il Parlamento europeo, che si ispiri alla procedura di codecisione che il Trattato di Maastricht ha introdotto per una parte della legislazione comunitaria, ma che coinvolga nell'elaborazione del progetto di revisione anche i Parlamenti nazionali. Una procedura effettivamente democratica di revisione delle istituzioni dell'Unione europea, oltre che per evidenti ragioni di principio (si tratta in sostanza di dar vita ad una Costituzione), appare in effetti indispensabile per una ragione estremamente pratica. Dopo l'esperienza critica della ratifica del Trattato di Maastricht, è del tutto illusorio pensare che, in mancanza di un coinvolgimento sistematico dell'opinione pubblica in ogni fase della procedura di revisione, si possa mobilitare il consenso necessario per le ratifiche nazionali di un nuovo Trattato che porterà conseguenze ancora più decisive sulla vita dei cittadini.

---

3. *Il ruolo determinante che l'Italia è chiamata a svolgere perché prevalga l'alternativa federale*

L'Italia può svolgere un ruolo determinante per l'affermarsi di una revisione in senso federale del Trattato di Maastricht.

La formazione di un nucleo di avanguardia fornito della volontà di imporre il salto qualitativo sul piano istituzionale e, quindi, su quello del metodo, che è stato delineato nelle pagine precedenti, costituisce un'impresa assai ardua, ma possibile. Il fondamentale fattore positivo è costituito dal fatto che il governo tedesco è chiaramente favorevole a una rapida unificazione federale attraverso la strategia del nucleo magnetico, perché è ben consapevole del pericolo che riemergano nella Germania riunificata le catastrofiche tendenze egemoniche del passato. E questo orientamento ha anche un fondamento molto concreto nel fatto che la Corte costituzionale tedesca, nella sentenza dell'ottobre 1993, che ha riconosciuto la costituzionalità del Trattato di Maastricht, ha chiaramente espresso il suo avviso contrario alla realizzazione di una Unione monetaria che non preveda un rafforzamento in senso democratico delle istituzioni dell'Unione europea.

D'altro canto, se la linea del governo tedesco può certamente contare sul sostegno dei governi del Benelux, deve però fare i conti con l'insostenibilità di una politica di decisivo avanzamento dell'unificazione europea, e di potenziale rottura con il governo britannico, che non sia fondata sull'accordo franco-tedesco. E il fatto è che la Francia ha un atteggiamento contraddittorio. Per un verso, vuole fortemente l'approfondimento dell'integrazione europea — non solo tramite la rapida realizzazione della moneta unica, ma anche con la progressiva costruzione della difesa europea — perché è la stessa ragion di Stato francese che impone di rendere irreversibile a termini ravvicinati l'integrazione con la Germania ed esclude qualsiasi altra alternativa che non sia disastrosa. Per un altro verso, la classe politica, sia al governo che all'opposizione, esprime forti riserve rispetto al rafforzamento in senso federale delle istituzioni dell'Unione europea, che deve necessariamente accompagnare il trasferimento della sovranità monetaria. La Francia si trova pertanto su di un piano inclinato

(è spinta verso l'obiettivo dell'integrazione europea irreversibile, ma recalcitra sui mezzi indispensabili), che non garantisce, ma rende possibile il superamento delle sue resistenze all'opzione federale.

In questa situazione in bilico l'Italia può svolgere un ruolo decisivo. In effetti, la storia dell'integrazione europea mostra come le iniziative franco-tedesche abbiano sempre avuto un ruolo trainante, ma altresì come l'Italia sia stata in grado di rafforzarne il contenuto in senso sopranazionale, ogni volta che si è impegnata seriamente in tale direzione. Ciò avvenne all'epoca di De Gasperi, che ottenne l'allargamento del progetto di esercito europeo in un più comprensivo progetto di unificazione politica europea su base federale, il quale fu allora accantonato, ma aprì comunque la strada alla Cee, lanciata dalla Conferenza di Messina e approvata a Roma. La spinta italiana fu di nuovo molto efficace in occasione della decisione di eleggere direttamente il Parlamento europeo, e delle trattative che hanno portato all'Atto unico europeo e, successivamente, al Trattato di Maastricht.

In tutte queste occasioni è emerso chiaramente che l'Italia ha potuto imprimere una spinta rilevante in direzione sopranazionale, sia perché, date le sue dimensioni, ha rafforzato in modo decisivo il fronte degli Stati più europeisti, di cui fanno parte la Germania e il Benelux, sia perché, per evidenti ragioni psicologiche, una pressione sulla Francia a favore di un atteggiamento più avanzato sul terreno istituzionale è apparsa più accettabile se proveniente dall'Italia piuttosto che dalla Germania. Ora le notevoli potenzialità della politica europea dell'Italia possono nuovamente manifestarsi in una situazione che apre eccezionali possibilità, in quanto è analoga a quella dei primi anni '50: se allora fu il problema dell'esercito europeo a porre all'ordine del giorno la creazione della Federazione europea, questa è ora posta all'ordine del giorno dal problema dell'Unione economica e monetaria e dalla urgente necessità di un'Europa capace di agire sul piano internazionale. Si presenta dunque una seconda occasione storica in cui l'Italia può fornire il suo apporto determinante al superamento della crisi degli Stati nazionali europei. Perché ciò avvenga, sono però indispensabili tre condizioni.

---

La prima condizione è la decisione da parte del governo italiano di assumere una risoluta e chiara iniziativa (in cui, oltre a Germania, Francia e Benelux, si deve cercare di coinvolgere la Spagna) diretta a superare la regola dell'unanimità e il deficit di democrazia, che predeterminano il fallimento della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht. Si tratta in sostanza di rendere più consequenziario l'orientamento che ha portato il governo italiano, sia a superare la regola dell'unanimità in occasione della decisione del 1975 sull'elezione europea e delle convocazioni (rispettivamente nel 1985 e nel 1990) delle Conferenze intergovernative che hanno elaborato l'Atto unico europeo e il Trattato di Maastricht, sia a subordinare il proprio assenso all'Atto unico europeo al parere favorevole del Parlamento europeo. Poiché oggi il passo in avanti da compiere è di ben maggiore ampiezza rispetto ai tre precedenti, è indispensabile che il principio delle decisioni a maggioranza e quello della legittimazione democratica caratterizzino l'intera procedura di revisione del Trattato di Maastricht. Concretamente, l'iniziativa italiana diretta a realizzare questa impostazione dovrebbe articolarsi in due momenti fondamentali.

A. Si dovrebbe dichiarare in modo chiaro (e qui c'è il precedente di De Gasperi, che nel 1951 impresse una svolta alla Conferenza intergovernativa sulla Comunità europea di difesa, ottenendo l'accordo su una procedura che affidò ad una assemblea *ad hoc* la elaborazione del progetto di Comunità politica europea), una volta convocata la Conferenza intergovernativa, che essa sarà condannata al fallimento se non verrà istituita una nuova procedura caratterizzata dai seguenti elementi:

- si dovrebbe conferire ad una convenzione costituzionale, formata per metà da rappresentanti del Parlamento europeo e per metà da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, il compito di approvare entro sei mesi un progetto di revisione del Trattato di Maastricht;
- il progetto approvato dalla convenzione costituzionale dovrebbe essere oggetto di una procedura di codecisione con la Conferenza intergovernativa deliberante a maggioranza qualificata ed essere, quindi, inviato alle ratifiche nazionali;

- il progetto dovrebbe entrare in vigore fra i paesi ratificanti, purché si raggiunga la maggioranza dei due terzi degli Stati membri e della popolazione complessiva dell'Unione europea, mentre i paesi non ratificanti assumeranno lo *status* di associati.

B. Se fra i Quindici non si raggiungerà in tempi rapidi un accordo unanime su questa procedura, il governo italiano dovrebbe proporre che essa venga attuata dagli Stati favorevoli alla riforma in senso federale del Trattato di Maastricht. In questo caso si darebbe vita a un nuovo Trattato che sostituirebbe i Trattati precedenti e regolerebbe i rapporti di associazione con gli Stati che resteranno fuori dalla nuova Unione. La convenzione costituzionale dovrebbe essere ovviamente formata solo da europarlamentari e parlamentari nazionali dei paesi che istituiranno la nuova procedura e la codecisione dovrebbe avvenire con i soli governi di questi paesi. I parlamentari e i governi degli altri paesi avrebbero un ruolo di osservatori, così come i candidati alla adesione all'Unione europea.

La seconda condizione perché l'Italia possa svolgere un ruolo decisivo nella revisione in senso federale del Trattato di Maastricht e, concretamente, assumere in modo autorevole l'iniziativa sopra descritta, è l'attuazione di un programma di risanamento economico-finanziario che le permetta la partecipazione fin dal 1° gennaio 1999 alla terza fase dell'Uem. In effetti la possibilità di dar vita ad una unione di tipo federale ha oggi il suo punto di forza nel trasferimento di sovranità nel campo economico-monetario, che aprirebbe la strada al trasferimento di sovranità anche nei settori della sicurezza esterna ed interna. Di conseguenza, l'incapacità da parte dell'Italia di far parte a pieno titolo del nucleo di avanguardia economico-monetaria renderebbe automaticamente assai meno credibili le sue proposte relative alla formazione di un nucleo federale.

Certo l'impegno al risanamento è estremamente gravoso, ma per valutarne adeguatamente l'entità, occorre tenere presenti tre considerazioni.

In primo luogo, la politica di risanamento economico-finanziario imposta dal Trattato di Maastricht (e che rappresenta il proseguimento e il completamento delle misure di razionalizzazione indotte dalla piena apertura dei mercati connessa con l'attua-

---

zione dell'Atto unico europeo) costituisce il fattore trainante del grandioso impegno di lotta contro l'inefficienza amministrativa, la corruzione, gli sprechi, gli assistenzialismi, l'evasione fiscale e la stessa criminalità organizzata, che si sta attuando da alcuni anni in Italia e che sta sradicando gli aspetti più deteriori del sistema effettivo di governo della cosiddetta prima repubblica. La decisiva influenza modernizzatrice che Maastricht sta esercitando su tutti gli Stati europei ha, in particolare per l'Italia, un significato rivoluzionario ed è una clamorosa conferma della valenza straordinaria che ha per il nostro paese la partecipazione al processo di integrazione europea.

In secondo luogo, i sacrifici economici necessari per poter partecipare fin dal primo momento alla terza fase dell'Uem sono decisamente minori rispetto a quelli che deriverebbero dal rinvio dell'ingresso pieno nell'Uem. In questo secondo caso, si avrebbe infatti un ritardo nell'operare del circolo virtuoso fondato sull'europeizzazione dei tassi di interesse, la riduzione del deficit e del debito pubblico, lo sradicamento dell'inflazione. Di conseguenza, oltre al prolungamento della situazione di debolezza di fronte alle manovre speculative, ci sarebbe un ritardo nello sfruttare, per una ripresa della politica degli investimenti strutturali (anche per realizzare uno Stato sociale più efficiente), il grande vantaggio rappresentato dal fatto che l'Italia ha il più consistente avanzo primario fra i grandi paesi industriali.

In terzo luogo, un ritardo nella partecipazione alla terza fase dell'Uem è destinato a favorire oggettivamente le spinte separatiste. Nell'attuale contesto di strutturale inefficienza della politica democratica, dovuta all'incompletezza del processo di superamento della crisi dello Stato nazionale, le tendenze egoistiche presenti nelle regioni ricche diventano un facile terreno di conquista da parte delle forze politiche che ricorrono agli argomenti falsi e demagogici secondo cui le difficoltà dell'aggancio con l'Europa più avanzata sono dovute essenzialmente al fardello dell'aiuto alle regioni povere. Un ritardo nella partecipazione all'Uem non può perciò che alimentare la tentazione — che ha i suoi precedenti più significativi nelle esperienze della Jugoslavia e della Cecoslovacchia — di staccarsi dal resto del paese nell'illusoria speranza di migliorare le condizioni per l'ingresso in Europa.

La terza condizione, perché l'Italia possa contribuire in modo decisivo al prevalere dell'opzione federale in questa fase cruciale del processo di integrazione europea, è costituita infine dal realizzarsi di larghe convergenze, al di là della maggioranza che sostiene il governo, intorno alla politica italiana di unificazione europea. In sostanza, deve affermarsi, a questo riguardo, lo stesso approccio da molti proposto per le riforme istituzionali (federalismo interno e rafforzamento dell'esecutivo) ed elettorali che sono all'ordine del giorno nel nostro paese. Quando si affronta la definizione delle regole del gioco, è naturale, in un'ottica liberaldemocratica, che si cerchi (indipendentemente dalle procedure formalmente previste) di coagulare maggioranze molto più ampie di quelle sufficienti per sostenere un governo. Il consenso sulle regole del gioco da parte della grande maggioranza del paese è infatti la garanzia che esse non diventino strumenti di parte, tendenti cioè a ostacolare l'alternanza democratica.

Questo discorso vale a maggior ragione anche per l'Europa. Costruire la costituzione federale europea vuol dire in effetti definire regole del gioco assai più importanti, per la vita politica del paese, di quelle puramente nazionali, dal momento che solo sulla base di forti istituzioni sopranazionali il meccanismo politico-democratico potrà funzionare in modo adeguato alle attuali necessità. Le stesse riforme istituzionali ed elettorali a livello italiano devono essere concepite, d'altra parte, come un momento del processo costituente europeo. Si tratta in sostanza di creare uno Stato democratico più efficiente, che — con il superamento del centralismo e dell'instabilità dell'esecutivo — sia in grado di portare a termine e rendere duraturo il risanamento economico-finanziario e di costituire un solido pilastro di un solido Stato federale europeo. La percezione del legame cronologico e logico fra le riforme sopranazionali e quelle interne, occorre anche osservare, permette di sdrammatizzare la discussione su alcuni aspetti di queste ultime. Ad esempio, il rafforzamento dell'esecutivo, mentre in un'ottica puramente nazionale può legittimamente suscitare timori di involuzioni autoritarie, si presenta invece in una luce assai più rassicurante, se viene inquadrato nel processo di formazione di uno Stato federale europeo, in cui i governi nazionali conserveranno compiti molto importanti, ma avranno trasferito a livello sopranazionale aspetti fondamentali della sovranità.

---

Se è chiaro che la politica di unificazione europea rientra nella definizione delle regole del gioco e che c'è una stretta interdipendenza fra processo costituente a livello nazionale e sopranazionale, ne consegue che il cosiddetto tavolo delle regole deve essere allargato agli aspetti istituzionali dell'unificazione europea. Ma c'è anche un'altra ragione che indirizza verso questa scelta. La politica di unificazione europea, fin quando non sboccherà in un'unità irreversibile, è anche un compito (il fondamentale compito) di politica estera del governo italiano, e questa, come è noto, ha tanto più peso quanto maggiore è il consenso interno su cui si fonda.

La formazione di un ampio consenso sugli aspetti istituzionali della politica di unificazione europea, per quanto importante, non è però sufficiente. Poiché una efficace politica italiana di unificazione europea ha come sua fondamentale condizione in questa fase il risanamento economico-finanziario, e poiché ciò implica un impegno di natura straordinaria, anche in questo campo si deve almeno per alcuni aspetti essenziali uscire dalla normale dialettica fra governo e opposizione. I sacrifici molto rilevanti, che nel breve periodo devono essere imposti a tutti gli strati della popolazione per essere pronti all'appuntamento della moneta unica nel 1999, non sono in effetti politicamente gestibili, se non si realizzano larghe convergenze al di là della maggioranza governativa.

Ottenere un vasto consenso non solo su una valida linea di revisione istituzionale del Trattato di Maastricht, ma anche sulle scelte fondamentali relative al risanamento economico-finanziario costituisce dunque il problema fondamentale da cui dipende il destino del governo e del paese. Di importanza decisiva per rispondere in modo valido a questa sfida, sarà la capacità da parte del governo e delle forze politiche di presentare all'opinione pubblica i problemi nella loro completezza. In sostanza occorre capire e far capire che la moneta unica, con i sacrifici che comporta nel breve periodo, è l'aspetto strategico di un grandioso disegno politico, le cui componenti fondamentali sono il completamento della costruzione dello Stato nazionale democratico in Italia, il superamento della crisi degli Stati nazionali europei, il raggiungimento da parte dell'Europa della capacità di contribuire in modo determinante alla risposta che deve essere data alle sfide globali.

## TAVOLA ROTONDA



JEAN VICTOR LOUIS

## La riflessione sui temi istituzionali all'interno del Movimento europeo internazionale

### 1. *Introduzione*

Desidero in questo mio intervento mettere in evidenza le linee di forza della riflessione condotta in seno al Movimento europeo, a partire dal luglio 1994, a proposito della Conferenza intergovernativa e della futura configurazione dell'Unione europea.

Il Consiglio federale del Movimento europeo ha adottato, il 28 e 29 aprile 1995, un primo rapporto elaborato da parte di un Comitato di riflessione istituzionale, istituito *ad hoc* e presieduto da Emile Noël.

A partire dalla scorsa estate, è stato creato un Comitato d'iniziativa 1996 in vista di sostituirlo alla precedente commissione istituzionale e di prendere il posto del Comitato Noël. Questo Comitato ha deciso di dedicare i propri lavori in modo prioritario agli obiettivi dell'Unione europea (questo punto costituisce l'oggetto di un documento redatto sulla base di un testo preparato da Robert Toulemon), al governo dell'Unione e alla geometria variabile, ivi compresa la definizione di un possibile scenario di crisi.

Nella mia qualità di relatore del Comitato Noël prima, e di presidente del Comitato d'iniziativa in seguito, tenterò di cogliere - sotto la mia sola responsabilità - la filosofia implicita che ispira il cammino istituzionale del Movimento europeo e che motiva l'appello indirizzato ai governi e ai cittadini europei.

---

Indicherò i tre elementi a mio avviso dominanti questa riflessione, i quali costituiscono inoltre perni essenziali della riforma.

Tali elementi riguardano:

- 1) la natura costituzionale dei Trattati;
- 2) il modello federale e la sua rilevanza per l'Unione europea;
- 3) il metodo comunitario all'interno di una Unione allargata.

## 2. *La natura costituzionale dei Trattati*

È nota, a questo proposito, la giurisprudenza della Corte di giustizia che nella sentenza "Les Verts" del 1986 - nel parere 1-91 relativo allo Spazio economico europeo - e nella sentenza "Francia contro Commissione" dell'agosto 1994 si è riferita alla natura costituzionale dei Trattati, definiti "carta costituzionale di una Comunità di diritto".

Il riconoscimento della valenza costituzionale in senso sostanziale dei Trattati europei non è di puro interesse teorico. Tale riconoscimento comporta non soltanto l'eliminazione dei ragionamenti basati sulla concezione internazionalista dei Trattati (ossia il carattere contrattuale di questi), ma anche la definizione dell'Unione come associazione di Stati e il ruolo del diritto internazionale nell'interpretazione, nel funzionamento e nelle modalità di revisione dei Trattati.

Da un punto di vista operativo, il riconoscimento del carattere costituzionale dei Trattati ha dunque conseguenze concrete.

Si tratta di rafforzare questi aspetti costituzionali attraverso l'affermazione di valori comuni (diritti dell'uomo), mediante l'introduzione di una precisa gerarchia normativa dove gli atti non siano più definiti, come avviene oggi, secondo la loro portata (generale o individuale, obbligatoria e non, a livello statale e di singoli privati), ma secondo la loro natura (diritto primario o costituzionale, leggi organiche e ordinarie, regolamenti esecutivi e atti amministrativi). In tal modo, potrebbero essere definite — in modo più chiaro e trasparente — le rispettive responsabilità delle istituzioni e degli Stati. Le obiezioni relative alla gerarchia delle norme, di cui il rapporto Westendorp si fa portavoce, illustrano perfettamente la portata della posta in gioco.

È inoltre necessario procedere alla soppressione del principio dell'unanimità di voto ai fini della possibilità di revisione dei Trattati. Un processo costituzionale in continua evoluzione, la cui riuscita sia condizionata dalla necessità di unanimità dei consensi, è votato alla paralisi, all'interno di un sistema a quindici e più ancora a venti membri.

Oggi più che mai, è indispensabile garantire l'esistenza di una Unione nella quale gli obiettivi, la struttura, i poteri e le modalità di azione avvicinino sempre più la stessa ad una "policy" in senso vero e proprio. Un sistema politico in via di formazione.

È una sfida considerevole quella che offre la costruzione europea: la creazione di un spazio pubblico al di fuori di una struttura statale.

## *2. Il modello federale e la sua importanza per l'Unione europea*

È nota la riluttanza di alcuni all'utilizzo del termine "Federalismo", sia che siano a favore di un'Europa intergovernativa, sia che temano possibili reazioni in seguito all'adozione di questo termine.

Personalmente, ritengo che i Trattati comunitari abbiano un contenuto fortemente federalista; tale concetto, a mio avviso, non ha solo valore esplicativo innegabile, ma rappresenta un utile strumento per l'avvenire.

Il sistema di ripartizione delle competenze — che può essere realizzato solamente attraverso una riallocazione delle sovranità — è di matrice federale. A questo riguardo, ci si può rallegrare del fatto che una concezione puramente meccanica — che difenda la ripartizione delle competenze basata su un sistema di liste di competenze esclusive — non abbia riscontrato consensi all'interno del gruppo Westendorp. Un tale sistema non corrisponde infatti né alla realtà del fenomeno federalista contemporaneo, né a quella della complementarità delle competenze comunitarie e nazionali — che prevede la presenza di settori di competenza esclusiva e l'applicazione del principio di prelazione, sancito dalla Corte di Giustizia.

Il principio di sussidiarietà — introdotto vent'anni fa dalla Commissione nel suo rapporto sull'Unione europea e sviluppato

---

dal progetto Spinelli nel 1984 — costituisce un principio federale se conduce a localizzare l'azione che l'autorità deve intraprendere ad un livello adeguato, senza pretendere, fuori da ogni buon senso, di privilegiare il decentramento.

Il rapporto diretto ascendente permette il ricorso alla Corte di Giustizia — le cui condizioni di ammissibilità e il cui ruolo nella protezione dei diritti fondamentali dovrebbero essere rivisti — in contrasto con il diritto di agire riconosciuto di norma dal diritto internazionale solo agli Stati.

La generalizzazione della codecisione in materia legislativa, di bilancio e per l'approvazione dei Trattati internazionali (in conformità al parere del Parlamento europeo), riflette il principio della doppia legittimità — Stati e popoli — caratteristico di un ordine federale adattato alle diverse realtà dovute alla sopravvivenza di Stati indipendenti.

L'estensione della codecisione in materia costituzionale — che conferisca al Parlamento europeo il diritto di approvare le riforme dei Trattati — completerebbe il sistema, conferendogli maggiore legittimità e coerenza.

#### *4. Il metodo comunitario in una Unione allargata*

Il metodo comunitario è consistito originariamente nel ricorso ad un processo decisionale avente per oggetto l'organizzazione della collaborazione tra una istituzione indipendente sovranazionale e una istituzione che rappresenta l'interesse degli Stati. Tale metodo si basa sull'indipendenza della Commissione — organo d'iniziativa con poteri esecutivi e di controllo del Trattato — e sul voto maggioritario in seno alla Commissione, che si sta progressivamente estendendo al Consiglio. Il Parlamento europeo si è inserito progressivamente nel dialogo tra Commissione e Consiglio, in quanto la procedura legislativa tipica prevede l'intervento di queste tre istituzioni, secondo modalità differenti in funzione delle diverse materie da regolamentare.

In quanto trattati-quadro, i Trattati comunitari hanno creato queste istituzioni al fine di consentire l'esercizio di un potere

normativo senza il quale le disposizioni dei Trattati stessi sarebbero rimaste, per lo più, lettera morta. Questa fiducia nelle istituzioni caratterizza i Trattati, in quanto norme relative alla produzione di altre norme e sottolinea così il loro carattere costituzionale.

Le istituzioni e gli Stati operano nell'ambito dei Trattati sotto il controllo della Corte di Giustizia, il cui ruolo fondatore dell'ordine giuridico comunitario è stato essenziale.

La doppia sfida che si pone all'Unione è, da una parte, quella di estendere le regole del sistema comunitario all'insieme dei settori previsti dal Trattato sull'Unione europea e, dall'altra, di definire le regole della composizione e del funzionamento di queste istituzioni in vista dell'ampliamento.

Circa il primo punto — la "comunitarizzazione" del secondo e terzo pilastro — bisogna sottolineare con forza che, secondo lo stesso Trattato di Maastricht, la divisione in pilastri non era un tratto fondamentale e permanente del diritto costituzionale dell'Unione. L'articolo B, ultimo comma, del Trattato di Maastricht ne è la conferma. Certo, il secondo pilastro presenta tratti specifici innegabili e in mancanza dello stesso le procedure tipiche della legislazione comunitaria non possono essere applicate, ma è opportuno rafforzare il ruolo delle istituzioni e introdurre un sistema di voto maggioritario. Come enuncia il documento adottato il 7 dicembre scorso dal Comitato esecutivo del Movimento europeo, "qualsiasi formula che mantenesse una separazione artificiale tra relazioni politiche e relazioni commerciali, tra politica industriale o tecnologica e politica degli armamenti, tra libera circolazione delle persone e politica d'immigrazione, tra controllo della frontiera da parte della dogana e controllo della stessa da parte della polizia, sarebbe contraria all'efficacia e al buon senso".

La posta in gioco legata alla sicurezza interna ed esterna è troppo importante per ignorare queste evidenze.

Bisogna anche insistere sul ruolo della Corte di Giustizia, il cui intervento permetterà da solo di assicurare l'uniformità nell'interpretazione del diritto comunitario, di garantire il rispetto dei diritti dei privati e dell'applicazione delle regole da parte degli Stati membri.

---

L'ampliamento costituisce un'ulteriore sfida per delle istituzioni originariamente concepite per una Comunità a Sei. Il rapporto del Movimento europeo, che si riferisce alla composizione della Commissione, indica che "il numero dei membri della Commissione deve permettere l'esercizio di una collegialità effettiva e la denazionalizzazione dell'istituzione. Non dovrebbero perciò esserci necessariamente tanti membri della Commissione quanti sono gli Stati membri". Tale proposta non ha ottenuto l'unanimità all'interno del Movimento. In ogni caso, è opportuno rafforzare il ruolo del presidente del Collegio, al fine di assicurare la coesione di quest'ultimo, obiettivo tanto più necessario quanto maggiore diviene il numero degli Stati membri.

Il Movimento europeo è anche cosciente del fatto che il richiamo al rafforzamento dei poteri della Commissione deve procedere di pari passo con una indagine sulle modalità del suo controllo politico. Facendo riferimento ai poteri esecutivi nel campo della Pesc, il rapporto constata che "questa attribuzione potrebbe condurre all'introduzione di una qualche forma di controllo da parte del Consiglio europeo sulla Commissione in questo campo". È questo un altro punto sul quale il dibattito è aperto, ma che dimostra che il Movimento non intende fossilizzarsi su una posizione di conservatorismo istituzionale.

Al contrario, non è chiaro l'interesse di certe proposte che mirano a creare nuovi organi, i quali finirebbero per complicare il contesto istituzionale e attenterebbero ai poteri delle istituzioni attualmente in essere.

Per quanto riguarda il Consiglio, bisogna organizzare le regole relative alla Presidenza e al voto. Il sistema di rotazione delle Presidenze non appare infatti il più adatto. Nell'interesse dell'Unione, dovrebbe essere possibile prevedere l'adozione di un sistema dotato di regole più flessibili, che consentano di nominare — per un periodo di tempo più lungo — un collegio o un presidente atti a consacrarsi al proprio incarico senza che il gioco comunitario corra il rischio di essere dominato da preoccupazioni di ordine interno.

La questione delle modalità di voto non dovrebbe essere regolata né in considerazione della possibilità di bloccare il pro-

cesso decisionale (compromesso di Ioànnina), né in funzione di una qualunque coalizione di piccoli Stati. Il Movimento europeo si è pronunciato a favore di formule che prevedano una doppia maggioranza e a favore del progressivo passaggio a modalità di voto meno vincolanti.

Il Parlamento europeo deve vedere accresciuta la propria rappresentatività sia attraverso l'introduzione di un metodo di elezione a maggiore contenuto proporzionale, sia attraverso la sua elezione secondo principi uniformi. Allo scopo di favorire la creazione di uno spazio pubblico europeo, il 10% dei deputati dovrebbe poter essere eletto sulla base di liste transnazionali.

La Corte di Giustizia e il Tribunale di prima istanza hanno un ruolo essenziale. Sarebbe opportuno allungare la durata temporale del mandato dei giudici della Corte (portandolo a dodici anni), renderlo non rinnovabile e assicurare le condizioni per un esame multilaterale delle candidature. Occorrerebbe anche vigilare per evitare che un numero eccessivo di giudici della Corte attenti all'unità della giurisprudenza costituzionale. Ai fini di affrontare la crescita delle attività della Corte e del Tribunale, suggerirei l'iscrizione nel Trattato di una procedura che consenta al legislatore — su proposta della Corte o in conformità al suo parere — la possibilità modificare l'organizzazione della giustizia dell'Unione.

Esiste qualche possibilità di vedere concretamente realizzato il programma qui rapidamente tratteggiato? È a questo che desidero dedicare qualche parola di conclusione del mio intervento.

## *5. Conclusioni*

Le responsabilità che gravano sulla Cig sono immense e nulla indica che questa si concluderà con un accordo unanime sulle riforme indispensabili per far fronte alle sfide interne ed esterne che l'Unione europea deve affrontare.

Un suo fallimento sarebbe disastroso. Per i cittadini europei, prima di tutto, i quali rischierebbero di affidare il loro destino ad un nuovo compromesso ancora meno chiaro di quello già traccia-

---

to nel Trattato di Maastricht. Ci vorrebbero, sembra, otto referendum. Pensare che tutti abbiano successo a proposito di un compromesso senza un forte messaggio, è segno di un ottimismo forse irrealistico.

Per l'Unione e la sua credibilità interna e esterna, in secondo luogo.

Ed infine per gli Stati candidati all'adesione, i quali potrebbero entrare a far parte di un'Unione fragile — che non consente in alcun modo di soddisfare quei bisogni di sicurezza e di prosperità che li spingono a fare domanda di adesione —, oppure potrebbero vedersi rifiutare la possibilità di entrata nell'Unione, a dispetto degli impegni presi dal Consiglio europeo, senza una precisazione né in merito alla data, né alle modalità di una loro possibile adesione futura.

Da ciò la necessità della definizione di una strategia che permetta di trasformare le prospettive di fallimento in un avanzamento del processo d'integrazione.

Si tratta, da una parte, di ricorrere a formule di geometria variabile, che permettano agli Stati più avanzati di stabilire "teste di ponte", secondo l'espressione di Jacques Delors, con modalità da definire; dall'altra di delineare lo scenario o gli scenari di crisi che sarebbe ora imprudente non ricordare. In effetti, i disaccordi esistenti a tutt'oggi tra la maggioranza degli Stati e gli altri non riguardano soltanto la definizione di nuovi particolari obiettivi, ma anche la stessa vocazione politica dell'Unione, il suo modello federale e il suo metodo comunitario.

J. GÉRARD LIEBERHERR

**La Conferenza intergovernativa del 1996.  
Il punto di vista francese**

1. *Introduzione*

La Conferenza intergovernativa (Cig) si colloca, in questa fine di secolo, in un calendario particolarmente denso di avvenimenti. Gli appuntamenti europei sono numerosi: la Cig nel 1996, la moneta unica nel 1998-99, la scadenza del Trattato di Bruxelles relativo all'Ueu nel 1998, le prospettive di bilancio e finanziarie del 1999 e infine le proposte di ampliamento dell'Unione. L'Europa sta inoltre conoscendo una "crisi esistenziale" che, a partire dal 1992, ha indotto i cittadini europei dei paesi membri ad interrogarsi sulla propria identità nazionale e culturale, sulla concorrenza derivante dall'apertura delle frontiere (della quale essi stessi beneficiano, forse non con sufficiente consapevolezza), sulla "evoluzione tecnocratica" dell'amministrazione di Bruxelles, etc.

Quanto all'ordine del giorno della Cig, esso è contenuto nell'articolo N del Trattato sull'Unione europea: "Una Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sarà convocata nel 1996 per esaminare, conformemente agli obiettivi enunciati negli articoli A e B delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente Trattato per le quali sia prevista una revisione".

Ciò significa, in breve, che gli argomenti che dovrebbero essere affrontati durante la Cig vertono soprattutto sull'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie e, esplicitamente, sulla

---

codecisione, la sicurezza e la difesa, sulla gerarchia degli atti comunitari, senza contare tutti gli argomenti che i Consigli europei successivi hanno aggiunto all'ordine del giorno e che vertono soprattutto sulle conseguenze istituzionali dell'ampliamento dell'Unione (numero di membri della Commissione, sistema di ponderazione dei voti in Consiglio).

In pratica, tuttavia, il contenuto della Cig sembra molto differente a seconda degli interlocutori: se per alcuni si tratta soprattutto di avviare la procedura di ampliamento, per altri il problema concerne la realizzazione degli strumenti della Pesc; alcuni interlocutori pongono l'accento sulla necessità di rivedere i criteri di convergenza dell'Uem, mentre per altri ancora il problema di fondo riguarderebbe la necessità di riformare le istituzioni dell'Unione prima di avviare il processo di ampliamento. Infine, alcuni ritengono che la questione primaria riguardi l'opportunità di una revisione generale del Trattato di Maastricht, quando in realtà si tratterebbe semplicemente di una sua mera applicazione.

Non è certo difficile riconoscere le origini delle differenti opinioni in merito alle priorità da assegnare alla Cig, dalle quali emergono le difficoltà del compito e i rischi che si troverà ad affrontare l'Europa nel corso dei prossimi mesi.

È interessante notare, a questo riguardo, che il rapporto provvisorio del gruppo di lavoro sulla Cig, presieduto da Carlos Westendorp, insiste sui possibili scenari di fallimento della Conferenza e sui rischi di un blocco dei processi in atto. Pur riconoscendo la qualità del lavoro preparatorio e lo spirito di collaborazione che ha animato i partecipanti, la lettura del rapporto può sollevare alcune perplessità in merito alle significative divergenze di opinione emerse e alla conseguente valutazione delle diverse priorità.

## *2. La posizione del governo francese*

La posizione del governo francese è stata di recente esposta dal ministro con delega per gli Affari europei, Michel Barnier, nel corso di una riunione organizzata a Parigi dal Movimento euro-

peo. Tre sono risultati i principi cardine emersi nel corso dell'intervento: in primo luogo, la necessità di mantenere costantemente aperto il dibattito sull'Europa; secondariamente, la rinnovata convinzione e ambizione del governo di Chirac all'Europa unita; infine, l'opportunità di considerare la Cig come una prima tappa preliminare all'ampliamento dell'Unione, escludendo qualunque ipotesi di indebolimento politico dell'Europa.

Secondo Barnier, le posizioni del governo francese, già espresse nell'ambito del gruppo Westendorp, possono essere così riassunte:

- (i) la Francia è favorevole al voto a maggioranza qualificata, "a condizione che la ponderazione sia equa";
- (ii) la Commissione deve rappresentare l'interesse generale, evitando di assumere il ruolo proprio di un Parlamento e di tutelare rappresentanze nazionali. Ciò significa che, per la Francia, "l'allargamento non deve diluire le caratteristiche della collegialità";
- (iii) la Francia auspica il rafforzamento del secondo pilastro (la Pesc), che Barnier ha definito "luogo di solidarietà diplomatica", in quanto cellula di analisi, pianificazione e gestione delle crisi. Tale cellula, purtroppo ancora mancante nell'Unione, potrebbe in futuro operare a stretto contatto con l'Ueo;
- (iv) per quanto riguarda il terzo pilastro, è significativo che il ministro francese abbia dichiarato di volerlo affrontare con pragmatismo (cosa che in linguaggio diplomatico vuole a volte dire "arretrando"), menzionando a questo riguardo solo la necessità di una azione comunitaria nella lotta contro la droga.

La necessità di una stretta cooperazione franco-tedesca ai fini della preparazione della Cig resta fortemente auspicata dal governo francese. La recente riunione di Baden-Baden, destinata a preparare il summit di Madrid, ha rappresentato un'occasione per il presidente Chirac di definire, di concerto con il cancelliere Kohl, il "formato" giuridico auspicabile per una Cig centrata sulle istituzioni, soprattutto allo scopo di dare, da un lato, ai cittadini europei una rappresentanza all'interno del Consiglio e, dall'altro, "una voce e un volto" alla Pesc.

---

Concludendo il suo intervento, il ministro francese ha tenuto a precisare la piena disponibilità della Francia ad affrontare i possibili motivi di crisi che potrebbero emergere nel corso della Cig.

È interessante notare che gli argomenti esposti da Barnier a sostegno della posizione francese, sono già presenti nel rapporto provvisorio del gruppo Westendorp; essi sono peraltro molto simili, se non identici — in particolare per quanto concerne la Pesc — alle posizioni espresse dal Comitato direttivo del gruppo parlamentare CDU/CSU al Bundestag nel documento di riflessione reso pubblico recentemente.

### *3. Gli orientamenti del Movimento europeo francese*

Dopo questo lungo richiamo alla posizione francese, vorrei delineare le principali idee contenute nel documento che Jean-Louis Bourlanges ha fatto pervenire ai membri del Comitato nazionale del Movimento europeo francese e che, salvo eventuali precisazioni, esprimerà la posizione del Movimento europeo francese sugli orientamenti della Cig.

Per Jean-Louis Bourlanges, nel corso del 1996 si tratterà “di correggere il Trattato di Roma, di completare il Trattato di Maastricht e di preparare i futuri Trattati di ampliamento dell’Unione, rilanciando le tre sfide principali con cui gli europei dovranno confrontarsi nel prossimo futuro: al problema sempre attuale della legittimazione democratica, si aggiungono la sfida odierna dell’allargamento delle competenze e quella futura dell’ampliamento dell’Unione europea”.

#### *Come ridurre, in primo luogo, la frattura democratica?*

Le riforme devono riguardare l’organizzazione del potere esecutivo e il processo legislativo in Europa. Quattro sono le proposte di riforma avanzate:

1. responsabilizzazione della Commissione davanti agli Stati riuniti nel Consiglio europeo;

2. estensione della procedura di codecisione legislativa del Parlamento europeo e generalizzazione della procedura del “parere conforme” per gli accordi internazionali;
3. adozione di modalità di scrutinio per dei membri del Parlamento europeo per favorire il progressivo avvicinamento all’elettorato. Per esempio, regionalizzazione del sistema di scrutinio in Francia, riforma da avviare unilateralmente.
4. associare al Consiglio dei ministri — in quanto organo titolare della funzione legislativa — rappresentanti designati dalle assemblee parlamentari nazionali, la cui partecipazione attiva ai lavori del Consiglio consentirebbe un controllo efficace sul rispetto del principio di sussidiarietà.

*Come dare all’Unione gli strumenti per realizzare le proprie politiche?*

1. Integrare il protocollo sociale con il futuro Trattato.
2. In politica estera: creazione di una istanza di valutazione e di proposta che associ i rappresentanti della Commissione e degli Stati membri; abbandono della regola dell’unanimità (diritto di astensione degli Stati su questioni di particolare rilevanza); concentrazione delle competenze in ambito esecutivo nelle mani della Commissione e degli Stati membri, riservando le competenze in materia di difesa e sicurezza all’Ueo.
3. In materia di sicurezza: tra gli Stati aderenti allo stesso sistema di difesa, creazione di uno strumento comune di intervento militare, nell’ambito del quale l’Ueo potrebbe rappresentare il quadro istituzionale.
4. Con riferimento al terzo pilastro: creare un nuovo strumento giuridico capace di produrre norme giuridiche comuni.

*Come creare le condizioni istituzionali per l’ampliamento dell’Unione?*

1. Ridurre il numero di membri della Commissione, allo scopo di farne un organo direttivo.

- 
2. Soppressione della regola dell'unanimità sia nel Consiglio dei ministri sia nel Consiglio europeo, a vantaggio di uno dei tre seguenti regimi di voto, da adottarsi a seconda delle situazioni: maggioranza qualificata, maggioranza rafforzata, opzione di astensione (in politica estera).
  3. Revisione dell'attuale sistema di ponderazione dei voti scegliendo, eventualmente, un criterio basato sulla maggioranza semplice sia degli Stati che delle popolazioni.
  4. Infine, consentire agli Stati membri di beneficiare del concorso delle istituzioni dell'Unione per la realizzazione di specifici accordi tra gli Stati, ai fini dell'intensificazione dei rapporti di cooperazione in determinati settori (clausola "di avanguardia").

È indubbio che la Cig si presenta come un Conferenza che racchiude in sé numerosi rischi. È sufficiente leggere attentamente il rapporto provvisorio del gruppo Westendorp per comprendere l'ampiezza dei contrasti esistenti tra le posizioni dei diversi Stati membri. Il primo vero pericolo è di tentare di regolare ogni aspetto, riducendo di conseguenza i problemi al minimo comune denominatore. Sarà grande la tentazione di sfuggire alle crisi insite in questa Conferenza attraverso compromessi politici che metterebbero in "pericolo di morte" l'Europa che desideriamo costruire, soprattutto in vista di un suo possibile futuro funzionamento a 20 o 30 membri. È anche molto pericoloso procedere all'adozione delle cosiddette formule di integrazione "a geometria variabile" che, a causa della complessità del loro funzionamento e della conseguente difficoltà della loro adozione, non faranno altro che aggravare il divario già profondo tra l'Europa e l'opinione pubblica. La posizione espressa da Michel Barnier — e cioè la volontà di alcuni Stati membri di farsi carico di tutte le possibili conseguenze di una crisi — è indubbiamente rassicurante sotto certi punti di vista; questa, in effetti, potrebbe essere l'occasione da tempo attesa per un reale chiarimento sull'Europa e per compiere uno sforzo educativo, la cui assenza ha fino ad oggi arrecato un sicuro danno al processo di costruzione europea. In ogni caso, non si dovrebbe porre in essere alcun processo di ampliamento dell'Unione fino a quando non saranno stati oppor-

tunamente disciplinati problemi fondamentali come quello dell'unanimità, della ponderazione dei voti e della ristrutturazione interna della Commissione. L'obiettivo è sicuramente ambizioso, ma non impossibile. Da esso dipende il futuro della costruzione europea.

Ritengo infine opportune alcune considerazioni in merito ai vertici franco-tedeschi, i quali appaiono talvolta come il segno dell'esistenza di un qualche "direttorio" franco-tedesco sull'Europa suscitando, di conseguenza, interrogativi e perplessità. Credo che si debba riportare il binomio franco-tedesco nella giusta prospettiva, dal momento che fino ad oggi ogni tentativo di rafforzamento è fallito. Significativi, a questo proposito, sono gli episodi che hanno preceduto la nomina di Santer a capo della Commissione. In compenso, quando il binomio franco-tedesco opera congiuntamente nella ricerca di soluzioni a problemi comuni, si possono ottenere risultati positivi, grazie al contributo francese di sensibilità latina — statalista e spesso interventista — e a quello tedesco più liberale e sensibile alla realtà dei mercati. Ritengo che questi incontri bilaterali non debbano necessariamente suscitare diffidenza, ma potrebbero invece costituire un esempio di dialogo.



GIORGIO NAPOLITANO

### **La Conferenza intergovernativa e il semestre di Presidenza italiana**

Oggi siamo di fronte all'avvio della Conferenza intergovernativa e alla vigilia del semestre di Presidenza italiana. I due eventi, che si intersecano ma non coincidono, sono da un lato le prospettive del semestre e dall'altro le prospettive della Conferenza intergovernativa.

La Presidenza italiana avrà il compito di dare inizio alla Conferenza intergovernativa e di farle compiere un primo tratto di strada; nello stesso tempo, la Presidenza italiana non dovrà occuparsi solo di questo. Mi pare indubbio che la Presidenza italiana, oltre che dell'avvio della Conferenza intergovernativa, dovrà assumere anche altre priorità, che in gran parte sono state indicate nel recente dibattito alla Camera, nel discorso pronunciato dal presidente del Consiglio, nel programma scritto dalla Presidenza che è stato distribuito ai deputati e poi anche nelle risoluzioni che sono state messe ai voti e approvate. Non c'è dubbio che per quello che concerne la politica estera comune — politica estera e di sicurezza — non solo la Presidenza italiana se ne dovrà occupare, in sede di Conferenza intergovernativa, sotto il profilo degli assetti istituzionali; ma dovrà anche promuovere una serie di decisioni che diano sostanza ad una politica estera. Sappiamo dal rapporto Westendorp come si tratti di questione controversa: si deve dare davvero una voce e un volto alla politica estera europea? C'è discussione e polemica su come combinare responsabilità del Consiglio e responsabilità della Commissione nel campo della politica estera e di sicurezza comune.

---

Ma nel semestre io credo che sia importante che la Presidenza italiana contribuisca all'assunzione di decisioni, di gesti e di azioni che diano sostanza ad una politica estera comune più di quanto non si sia riusciti a fare in circostanze difficili, dinanzi ad eventi drammatici, come la guerra in Bosnia. Oggi esistono le condizioni perché si possa prendere l'iniziativa su diversi scacchieri: quello mediterraneo, quello mediorientale, quello della pacificazione e ricostruzione in Bosnia. Nel periodo di Presidenza italiana si può dare il senso di una politica estera comune che decolla e prende sostanza. Mentre nella Conferenza intergovernativa si dovranno poi definire le responsabilità di rappresentanza e di gestione sul piano istituzionale di questa politica.

Non c'è dubbio che sia compito della Presidenza italiana contribuire a che si portino avanti delle politiche comuni, ed io voglio sottolineare come nel programma che è stato esposto alla Camera si sia messo l'accento sulla necessità di portare avanti effettivamente delle politiche di rilancio dell'occupazione. Nel documento del governo si parla addirittura di prima priorità per la Presidenza italiana e si auspica una vera e propria politica comune dell'occupazione, un piano di azione europeo che abbia anche valore precettivo.

Infine, non possiamo in nessun modo trascurare la responsabilità che ha la Presidenza italiana di assecondare la preparazione del passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria.

Dall'altro lato sta il rapporto Westendorp, che è stato approvato, anche se con accentuate riserve da parte inglese: quindi non è più soltanto un testo proposto dal presidente del Gruppo di riflessione, ma è un rapporto finale del Gruppo di riflessione che andrà sul tavolo del Consiglio europeo di Madrid. In quel documento si dice che la Conferenza intergovernativa si dovrebbe preferibilmente concentrare su tre temi: il cittadino, l'Unione e quindi diritti e sicurezza interna. Segnalo a questo proposito la posizione, che sembra largamente condivisa, presa dal rapporto a favore di una vera e propria comunitarizzazione della politica di immigrazione, del diritto di asilo e dello *status* degli extracomunitari. Mi pare un'indicazione di un certo significato. Secondo dei

tre temi su cui concentrarsi nella Conferenza intergovernativa è l'azione esterna dell'Unione. Non ripeto quello che ho già accennato, e cioè la necessità di un rafforzamento anche sul piano istituzionale della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc). Terzo tema: un'Unione efficace e democratica, e quindi la riforma delle istituzioni, in modo particolare come condizione per l'allargamento. E nel quadro della riforma delle istituzioni si colloca il problema dei poteri del Parlamento europeo, a cui si dà attenzione anche nel documento preparatorio della Presidenza italiana.

Naturalmente sappiamo che la questione di fondo è il destino dell'integrazione e dell'Unione: come garantire che questo cammino non si arresti; come procedere, e se procedere davvero, sulla via dell'integrazione e dell'Unione. Sotto questo profilo è cruciale la scadenza dell'Unione economica e monetaria, o meglio del passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria. Su questa questione si è manifestato un dissenso alla Camera dei deputati, dissenso che è stato poi riassorbito nella fase conclusiva (riassorbito dal punto di vista della forza politica a cui appartiene colui che ha più bruscamente spezzato una lancia contro la strategia di Maastricht, il collega Martino; il gruppo di Forza Italia ha modificato il dispositivo della risoluzione che aveva presentato). Al di là di questo episodio parlamentare, la questione è aperta in termini critici, complessi, non solo in Italia, come ben sappiamo, ma anche in Europa. Questo aspetto è rilevante e meriterebbe una più lunga riflessione; non è questo il luogo, per cui mi sia consentito rinviare alla dichiarazione di voto da me fatta il 7 dicembre scorso alla Camera.

Sono perfettamente consapevole della complessità e serietà dei problemi di malessere sociale che solleva la necessità di assecondare i criteri di Maastricht; chi ne sta facendo più direttamente e clamorosamente esperienza è la Francia. Naturalmente ci si può chiedere se quello che sta accadendo in Francia sia conseguenza fatale del voler rispettare i tempi e i criteri fissati a Maastricht per il passaggio della terza fase dell'Unione monetaria, o sia piuttosto conseguenza del metodo politico che il governo francese ha creduto opportuno adottare: un metodo che in sostanza ha escluso la consultazione e la concertazione con le parti

---

sociali e che per di più ha, per così dire, stretto in uno stesso momento di decisione (di drastica decisione) una serie di nodi non sufficientemente dipanati. C'è timore, questa è stata l'espressione usata dal collega Martino alla Camera, che il rispetto di quei criteri e tempi possa spaccare l'Europa. Io ritengo che i rischi di spaccatura e di divisione dell'Europa possano nascere dal fermarsi sulla via dell'Unione e anche dal tornare indietro rispetto all'obiettivo dell'Unione monetaria. Diversa questione è che possano crescere le fratture all'interno di ciascuna delle nostre società con delle politiche di accelerato rientro nei parametri di Maastricht, di intenso risanamento e riequilibrio delle finanze pubbliche; ma credo che le due questioni non debbano essere confuse.

Se si arriva alla scadenza dell'Unione monetaria e non si trova un accordo, che cosa può accadere? Si ferma tutto? Ma se si ferma tutto, lo scenario di cui parla Delors è quello delle "due Europe" che si separano, non di un'Europa che procede nell'integrazione in modo differenziato, mantenendo però un comune quadro istituzionale, un comune traguardo.

Vorrei segnalare due fatti a questo proposito: in primo luogo la lettera del 6 dicembre scorso indirizzata da Kohl e Chirac a Gonzales e anche agli altri capi di governo. È una lettera in realtà generica, che peraltro contiene due passaggi da non trascurare; il primo è il seguente: "noi dobbiamo realizzare il passaggio alla moneta unica entro i termini e secondo le indicazioni previste". E questa è un'affermazione impegnativa. L'altro passaggio della lettera che credo vada citato e tenuto ben presente, perché costituisce una manifestazione di volontà anch'essa piuttosto precisa, per vago che sia tutto il resto, è: "in un'Unione allargata noi vogliamo che tutti gli Stati membri possano partecipare allo stesso modo ai progressi della Comunità europea. Ma le difficoltà momentanee di qualsiasi singolo partner a seguire la marcia in avanti non dovrebbero fare ostacolo alla capacità di azione e di progresso dell'Unione. Per questa ragione noi giudichiamo desiderabile e possibile, alla luce dell'esperienza e degli esempi esistenti, introdurre nel Trattato una clausola di carattere generale che permetta agli Stati che ne hanno la volontà e la capacità, di sviluppare tra loro delle cooperazioni rafforzate nel quadro istituzio-

nale unico di Unione". Non credo che si debba intendere "cooperazioni rafforzate" come "cooperazioni rafforzate solo tra due Stati", e cioè tra la Francia e la Germania. Mi sembra evidente invece il riferimento al criterio dell'integrazione differenziata.

L'altro fatto che vorrei ricordare è la reazione della stampa inglese all'incontro del primo ministro Major con il presidente Dini. È stato un incontro di carattere bilaterale, che però ha coinciso con un momento particolarmente delicato; la stampa inglese ha interpretato questo incontro in chiave di appoggio italiano ad una linea inglese tesa a guadagnare tempo, a dilazionare il passaggio alla terza fase. Io credo che sarebbe bene se ci fosse un chiarimento da parte italiana: si parla, in modo particolare, di un accordo raggiunto per sostenere la tesi, che già era stata abbozzata da parte inglese, secondo cui sarebbe necessario uno studio, un'analisi sulle conseguenze del passaggio alla moneta unica. Tale studio dovrebbe durare forse tre anni e bisognerebbe subordinare alle conclusioni di questa riflessione la decisione del passaggio alla moneta unica. È un punto che merita di essere chiarito perché credo che il nostro paese non debba neppure dare spazio all'equivoco; non è concepibile che si possa contrapporre un asse di dubbia coerenza europeistica, quale potrebbe essere quello italo-inglese, a quello franco-tedesco, che ha già diversi problemi per conto suo ad essere fedele ad una tradizione di europeismo.

Per quanto riguarda le risoluzioni approvate dalla Camera, io ritengo che, senza drammatizzare le distinzioni, le divisioni che ci sono state, nel complesso si possa parlare di un mandato significativo che è stato dato al governo per il semestre italiano: naturalmente lo dico innanzitutto per la risoluzione di cui sono cofirmatario. Si possono fare osservazioni, ci sono ridondanze e imprecisioni, anche carenze. Il Senato può fare di meglio, auspico che faccia di meglio. È auspicabile che possa essere una risoluzione in partenza ampiamente unitaria. Non c'è dubbio che le risoluzioni approvate, in modo particolare quella Andreatta, si muovano nello spirito e nella direzione di uno sviluppo e non di un allentamento dell'integrazione e dell'unione, si muovano cioè nel senso di un'integrazione differenziata, tendano giustamente a

---

spostare l'accento su una dimensione politica e istituzionale e a combinare gli obiettivi del passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria con un impegno forte su obiettivi di crescita e di coesione economica e sociale.

Detto questo, non credo che possiamo sentirci tranquilli. Credo che si possano nutrire riserve e preoccupazioni sul grado di consapevolezza e di chiarezza di tali risoluzioni. Naturalmente molte centinaia di deputati che hanno partecipato a quelle votazioni sapevano quello che facevano, ma lo sapevano fino ad un certo punto, tanto per essere schietti; e anche i partiti, non so quanto abbiano meditato, anche soltanto sui passaggi più impegnativi di quelle risoluzioni. Credo che debba anche esserci qualche cautela circa il modo con cui il governo finirà per atteggiarsi concretamente nel semestre di Presidenza e nel corso della Conferenza intergovernativa. Di qui la necessità di seguire e intervenire, non solo come Parlamento nazionale, non solo come Parlamento europeo o come componente italiana del Parlamento europeo — sulla quale per altro noi facciamo grande affidamento, perché depositaria di conoscenze e di volontà europeistiche. Ma credo che si debba seguire e intervenire anche a livello di movimenti politici e culturali europeistici, come il Movimento europeo il cui Consiglio italiano in questo periodo ho l'onore di presiedere, e a livello di associazioni come l'AUSE. Sono necessarie iniziative volte a coinvolgere forze culturali e sociali su una linea di conseguente rilancio della nostra tradizione europeistica, iniziative volte a coinvolgere l'opinione pubblica, perché non dimentichiamo che, giustamente, nel rapporto del Gruppo di riflessione si dice che "o ci faremo capire dai cittadini e daremo il senso di uno sviluppo della costruzione europea che corrisponde ai loro bisogni e alle loro aspettative o rischiamo il fallimento".

ANTONIO MARZANO

### **Maastricht: desiderabilità e realizzabilità**

Il tema dell'unificazione monetaria può essere distinto in due aspetti fondamentali: la desiderabilità e la realizzabilità.

Sul primo aspetto, ritengo che vi sia quasi unanimità nel riconoscere che l'Unione è desiderabile, forse con l'eccezione di forze politiche minori ed estreme come Rifondazione comunista.

Gli argomenti che motivano la desiderabilità sono in parte politici ed in parte economici. L'unificazione monetaria rafforzerà anche l'Unione politica dell'Europa. Quanto agli argomenti economici, quello più forte consiste in una simulazione.

Supponiamo cioè di avere già una moneta unica. In questo caso, come per incanto, scomparirebbe il rischio di cambio fra la lira e le altre monete europee, ed in particolare il marco.

Sopravviverebbe un rischio di cambio rispetto alle monete non europee, il dollaro e lo yen, ma esso non riguarderebbe specificamente la lira, bensì la moneta unica europea, e sarebbe quindi anch'esso ridotto.

Scomparso il rischio di cambio rispetto alle monete europee, si ridurrebbe in misura sostanziale il differenziale tra i tassi di interesse italiani e quelli europei. Residuerebbe un differenziale dei tassi per gli operatori che si indebitassero recando con sé uno specifico rischio di default, ma questo sarebbe vero anche per i singoli operatori tedeschi, francesi, e così via.

Se il differenziale dei tassi venisse privato della componente rappresentata dal rischio di cambio, ora stimabile in circa 4 punti, si realizzerebbe un immediato ed imponente beneficio per la fi-

---

nanza pubblica. Questa sopporta la conseguenza di molti sprechi, inefficienze e dissennatezze politiche. Ma non c'è dubbio che la principale anomalia è rappresentata proprio dalla spesa per interessi.

Tenuto conto che un punto in meno di tassi di interesse fa diminuire la relativa spesa di circa 20.000 miliardi, è facile immaginare il beneficio derivante da 4 punti in meno.

Gran parte del riequilibrio necessario sarebbe *ipso facto* compiuto.

Questo il beneficio indicato dalla simulazione. Ma vi è poi il maleficio connesso alla mancata realizzazione della moneta unica.

Sarebbe grave illusione pensare che in questo caso le cose rimarrebbero quali sono. Il marco registrerebbe una fortissima rivalutazione e conseguentemente la lira sarebbe esposta ad una pressione ribassista di pari entità.

I tassi di interesse italiani diventerebbero molto più alti rispetto al livello attuale e si innescherebbe una spirale perversa fra interessi e disavanzi che renderebbe più arduo che mai il riequilibrio della finanza pubblica.

Per tutto ciò, la desiderabilità è fuori discussione. Ma la realizzabilità è un'altra cosa. Sbagliano gli uomini politici quando si mostrano più sensibili alla desiderabilità, che è scontata, rispetto alla realizzabilità. Per un economista, in ogni caso, per ragioni che direi di natura professionale, quest'ultima è quasi problema principale.

Realizzabilità significa possibilità di rispettare i requisiti previsti dal Trattato. Si tratta di indicatori di rigore monetario e finanziario che sono stati imposti soprattutto dalla Germania. Ma se lo scopo è il rigore, è importante sottolineare che non tutti i requisiti previsti hanno la stessa importanza.

Sono veramente fondamentali il requisito della convergenza del tasso di inflazione, che è parametro di rigore monetario, e quello della convergenza del rapporto fra disavanzo e Pil, che è indicatore di rigore finanziario.

Lo è di meno il requisito di un dato rapporto fra debito pubblico e Pil, perché il debito è uno stock ereditato dal passato anche lontano, e non è quindi significativo di un comportamento rigoroso attuale. Certo l'immane debito pubblico italiano resta come monumento a futura memoria della dissennatezza di una

classe politica (maggioranza e opposizione dell'epoca). Ma anche con ogni buona volontà, oggi difficilmente esso potrebbe essere scalfito e ricondotto in tempi rapidi al 60% del Pil. Del resto lo stesso Trattato autorizza interpretazioni elastiche al riguardo.

Restano i requisiti della stabilità del cambio e della convergenza dei tassi di interesse. Ma innanzitutto sono prezzi di mercato, che le autorità non possono realmente controllare. Ed in secondo luogo il loro andamento viene per così dire "a seguire" rispetto a quello dell'inflazione e del disavanzo pubblico: riducendosi questi ultimi, tendono anche a migliorare il cambio ed i tassi di interesse.

Sicché i veri problemi sono l'inflazione ed il disavanzo pubblico. Quanto all'inflazione, azzardo la previsione che potremmo farcela. Se la politica monetaria proseguirà nell'indirizzo in atto, se il costo del lavoro non subirà impennate, se il cambio della lira non peggiorerà, allora alla fine del 1997 l'inflazione potrà essere grosso modo uguale a quella tedesca, maggiorata di 1,5 punti. E questa è la condizione posta dal Trattato.

Maggiori sono le difficoltà circa la riduzione del rapporto deficit/Pil al 3%. Qui la confusione è massima.

Il governo in carica ha previsto quel risultato come raggiungibile nel '98, ed ha sbagliato perché esso andrebbe realizzato entro il '97. Inoltre, sono incredibilmente variabili le stime circa l'ampiezza della manovra correttiva da realizzare nel tempo che ci rimane: si va da 90.000 miliardi a 55.000, che io considero più realistica.

Ma anche così ridimensionata, non è manovra da poco. Essa è resa inoltre più difficile dal fatto che prevedo un rallentamento imminente nello sviluppo della nostra economia, che comporta anche un rallentamento del gettito fiscale. La previsione avanzata dal governo di un tasso di sviluppo del 3% nel '96 è sicuramente eccessiva per almeno due punti. E due punti in meno di sviluppo significano circa 20.000 miliardi in meno di gettito fiscale.

Prevedo perciò che si dovrà discutere circa la severità dei requisiti o dei tempi previsti per la unificazione. Temo molto che questa discussione avrà l'effetto indiretto di politiche meno rigorose di riequilibrio della finanza pubblica, soprattutto sotto la pressione dei partiti della sinistra, pregiudizialmente contrari ad

---

azioni di riforma di importanti settori della spesa, come quello pensionistico. Questo atteggiamento rischia di far mancare all'Italia il traguardo di Maastricht. Solo con una politica di riforme, e sia pure con difficoltà, questo traguardo potrebbe essere raggiunto.

Queste considerazioni sono anche utili per definire il quadro della responsabilità dell'eventuale, e da me temuto, mancato ingresso dell'Italia nella moneta europea.

VITO GNUTTI

## **L'Italia e l'Europa**

Il processo di costruzione europea richiede tempi lunghi sia per la preparazione che per l'esecuzione di nuovi progetti.

I tempi reali per la realizzazione di questi progetti sono molto lunghi; essi infatti devono essere impostati e definitivamente elaborati con anticipo rispetto al momento del loro avvio; è inoltre necessario procedere alla successiva fase di pubblicazione; è così infatti che funzionano organismi complessi quali l'Europa.

Questo modo indispensabile di operare serve anche a mettere in luce i limiti storici ed impliciti del funzionamento della nostra politica, aggravati ulteriormente dalla confusione nella quale da troppo tempo viviamo. Se facciamo riferimento al nostro paese, occorre ricordare la crisi del nostro sistema istituzionale, il tuttora vivente regime dei partiti, causa del continuo ricambio dei governi. Occorre prendere atto della negatività di un passato che ci ha portato a mandare in Europa politici da collocare nel cimitero degli elefanti.

Tutto questo ha fatto sì che noi di Europa si sia parlato molto, ma in Europa si sia contato poco e riuscito a trasmettere nel sentire comune quasi niente.

Al di là di dichiararci europeisti, di essere considerati, in termini di indagini demoscopiche, il paese più europeista, nella realtà il dibattito politico sulla costruzione dell'Europa è di basso o nullo spessore.

Credo che questa sia una constatazione realistica, che dobbiamo a noi stessi, del momento nel quale viviamo.

---

L'impressione nella quale siamo vissuti sino a non molto tempo fa, era che l'Unione europea potesse essere il grande ammortizzatore dei nostri problemi irrisolti e che non l'invenzione della moneta unica avessimo la possibilità di diluire il nostro debito pubblico all'interno delle casse comuni.

Questo è il vissuto che io ho percepito e che ho conosciuto.

Il nostro dovere, invece, è quello di far capire ai cittadini (ed ai molti politici) che questi discorsi sono esattamente il contrario di ciò che sarà.

L'adesione definitiva al processo di formazione dell'Europa con l'introduzione della moneta unica, anziché creare l'accesso alla cassaforte comune, sarà il momento di esplosione delle contraddizioni interne del nostro sistema.

L'adesione alla moneta unica con il rispetto del Trattato di Maastricht e dei suoi indici (al di là del loro valore numerico, perché nessuno sa o può spiegare perché per il deficit il 3% sia meglio del 2,5% o del 3,5%, o perché per il debito pubblico rispetto al Pil il 60% sia meglio del 50% o del 70%, anche alla luce del fatto che non esistono esperienze e serie storiche capaci di dare contenuto reale a questi indici) per l'Italia determinerà l'esplosione dello Stato corporativo-consociativo.

Ed anche su questo tema la fantasia della nostra politica, che negli anni Settanta aveva elaborato la geometria delle parallele convergenti, è riuscita ad elaborare l'immagine geometrica delle convergenze parallele.

Siamo sempre nell'ambito di quel modo di affrontare i temi, di cercare di diluirli nel tempo, di evitare scontri e contrapposizioni, di cercare e trovare mediazioni, per cui non è considerato importante adeguare le decisioni politiche al rispetto di questi parametri, o quantomeno aprire un dibattito sul loro significato, bensì prendere tempo.

Ed allora l'idea da diffondere è che per il momento è importante agire sul lato dell'inflazione, il parametro che teoricamente siamo più vicini a poter rispettare, poi, se riusciremo, rispetteremo quello del deficit annuale e per il debito pubblico si vedrà, si tratterà.

Ora, è evidente che per poter pensare di adeguare il rapporto tra debito pubblico e Pil occorre aver prima rispettato gli altri indici, ma è illusorio pensare che gli altri partner accettino da parte nostra il rispetto di solo uno o alcuni degli indici, vista anche la loro naturale volatilità (l'unico indice veramente stabile ed a lenta deriva, sia in salita che in discesa, è il rapporto debito pubblico/Pil), ma soprattutto perché sino a che il debito pubblico resta elevato l'inflazione ed il deficit saranno sottoposti ad una perenne spada di Damocle.

Alcuni economisti considerano il debito pubblico come un'eredità del passato sulla quale si può discutere, come se noi non fossimo i padri e i figli del nostro passato. Mi pare, però, che le ultime prese di posizione di Waigel ci richiamino chiaramente all'ordine; infatti Waigel afferma che il punto debole del Trattato di Maastricht, che di per se stesso crea un problema, è che non impone ai governi nazionali di adeguarsi a determinate politiche economiche; Waigel perciò propone che i vincoli diventino più stringenti: in particolare, per il deficit propone un riferimento di base dell'1% affinché il 3%, prima proposto, diventi non un indice tendenziale ma una media non superabile nel lungo periodo; chiede anche in modo chiaro che si definiscano delle penalità finanziarie a carico degli Stati che dovessero eccedere i limiti stabiliti.

Questo deve suonare per noi come un campanello d'allarme; è inutile illudersi infatti di poter aderire alla moneta unica per avere solo il vantaggio della riduzione dei tassi di interesse sul debito pubblico, perché poi se non rispettassimo il piano globale, gli altri membri ci farebbero pagare sotto forma di cocenti sanzioni quanto oggi paghiamo come premio di assicurazione sulla nostra moneta.

È questo modo diverso di vedere i problemi che dobbiamo imparare. Non si possono più utilizzare gli strumenti di politica economica, come le false politiche keynesiane, con le quali abbiamo operato nel passato.

Il sistema è internazionalizzato e quindi ci confrontiamo con persone razionali, che hanno ragioni e interessi specifici per procedere nel cammino di costruzione dell'Europa; non siamo gli

---

unici a desiderare questo obiettivo, che in questo caso non si realizzerebbe comunque. Alla Germania interessa per ragioni più ampie e profonde delle nostre; la Germania infatti ha già una moneta stabile e forte con bassi tassi d'interesse, anzi per lei la moneta unica potrebbe risultare un costo e una rinuncia: è infatti disposta a pagare un prezzo per realizzare l'Unione europea; noi non possiamo pretendere che accetti di pagare il costo per tutti; è venuto il momento di dire queste cose con chiarezza e spiegarle ai cittadini, non sono questioni segrete per pochi iniziati.

La conseguenza sarà l'ulteriore acuirsi del rapporto Nord-Sud, perché, come tutti si rendono conto, dovremo pagare costi elevati per rispettare i criteri di Maastricht.

Può essere un costo involontario, un costo non desiderabile, si può discutere se sia produttivo e se ne valga la pena, ma è un passaggio obbligato.

Oggi ci sono forze politiche che hanno una proposta di ristrutturazione dello Stato che si colloca all'interno di questi temi e che avrà questi effetti; c'è viceversa chi non vuole fare questo tipo di conti; costoro devono dire con chiarezza che in Europa non vogliono andare, assumendosene la responsabilità, senza nascondersi dietro alle fumisterie delle parallele convergenti o delle convergenze parallele.

Non si può rimandare il confronto sulla trasformazione dello Stato perché ci dobbiamo confrontare con gli altri.

Mi pare che questi temi siano di facile lettura, io non ho nessuna particolare esperienza in proposito, credo di affrontarli dalla angolazione di un normale cittadino, che si tenga minimamente informato.

Chi vuole, può trovare questi riscontri; a mio avviso non si pone nemmeno il problema della scarsa informazione; eventualmente, si potrà criticare la scarsa ridondanza che si dà a questa informazione.

Infine, rimane da affrontare la seguente domanda: quale forza politica ci guiderà in Europa? La sinistra che, con quella anomalia degli anni Ottanta e Novanta, pare essere l'unica forza in grado di fare politiche di destra, o altre forze politiche?

Anche su questo tema il confronto deve essere trasparente e profondo; la Francia proprio in questi giorni ci sta dando qualche esempio sull'importanza di questi temi e su come vadano affrontati.

Io rappresento una forza politica ben precisa, che su questi temi ha formulato proposte nell'intento di offrire opportune soluzioni. Si può concordare come dissentire, ma un confronto su questi argomenti, che sono quelli pregnanti della nostra proposta politica, è obbligatorio, evitando di concentrarsi e nascondersi semplicisticamente dietro ad altre considerazioni ed osservazioni per le quali veniamo normalmente individuati e qualificati.



BEATRICE RANGONI MACHIAVELLI

## Il punto di non ritorno nella costruzione europea

Gli Stati membri, firmando a Maastricht il Trattato sull'Unione europea (Tue), si sono impegnati ad oltrepassare il punto di non ritorno nel processo di integrazione europea.

La Conferenza intergovernativa (Cig) dovrà sancire il superamento concreto, unitario e condiviso da parte della società europea di questo punto di non ritorno. Tutti gli attori devono quindi contribuirvi in modo responsabile e coraggioso: a nessuno sarà consentito dimenticare che l'integrazione europea è stata concepita nell'interesse dei popoli del continente e deve essere perseguita nella ricerca comune e permanente di risposte ai grandi problemi umani, sociali, economici e politici.

L'Europa di Maastricht, l'Europa del Libro Bianco *Crescita, competitività, occupazione*, l'Europa delle grandi reti transeuropee e delle autostrade dell'informazione, l'Europa che punta su una crescita che rispetti l'ambiente è ricca di promesse. Essa però è ancora troppo povera di realizzazioni, in particolare di risposte concrete ai problemi occupazionali, e si è mostrata incapace di far funzionare gli strumenti di cui si era dotata. I cittadini le rimproverano giustamente questa incapacità che non è in sintonia con il modello sociale europeo.

È gioco facile mettere in questione il modello sociale europeo rappresentandolo caricaturalmente come il *rigor mortis* dello spirito degli europei. Ma, se il modello sociale europeo è così profondamente radicato nella coscienza della società europea vi è una ragione: in effetti, la sua concretizzazione, nell'esperienza

---

collettiva del processo d'integrazione, è stata in modo ben più netto l'espressione di una capacità di uscire insieme dalle crisi successive con progressi sociali, economici e democratici, che la collezione delle rigidità acquisite. È questo il motivo fondamentale che ci spinge a voler salvaguardare ad ogni costo il modello sociale europeo.

Il Comitato economico e sociale (Ces) ha sempre svolto il ruolo di promotore e di "ambasciatore" del modello socio-economico europeo: i membri del Ces inseriti come sono nella società, attraverso le loro organizzazioni di provenienza, danno un contributo vitale nel far conoscere ai cittadini che essi rappresentano e nel discutere con loro l'evoluzione, i contenuti e gli effetti delle norme come pure delle misure e delle iniziative dell'Ue. I consiglieri del Ces assicurano un collegamento essenziale tra il processo d'integrazione e la società europea organizzata.

È bene chiarire che la diminuzione della fiducia dei cittadini europei nei confronti dell'Unione europea non è espressione di una scelta di ripiegamento su se stessi o di rifiuto dell'integrazione, ma è piuttosto legata a grandi aspettative e a richieste che fanno sempre riferimento a questo modello sociale. Aspettative e richieste tanto banali quanto fondamentali: che l'Europa, vissuta nella pace per cinquanta anni, si sviluppi rimanendo pacifica e democratica, che essa sia prospera e rispettosa dell'ambiente, che sia sempre possibile trovarvi un lavoro che consenta di vivere degnamente, che i deboli siano aiutati ad essere più forti, che i forti siano giusti, che la concorrenza leale e la parità di opportunità di base siano reali, che le decisioni prese per conseguire gli obiettivi comuni siano comprensibili ed applicate sollecitamente.

La fiducia sarà rafforzata da una effettiva solidarietà. La coesione economica, sociale e politica tra i membri dell'Ue è il fattore sottostante alla condivisione della sovranità sia sul piano economico e sociale sia su quello politico.

In particolare, i consiglieri italiani del Ces hanno sottoscritto un documento nel quale chiedono al governo italiano di assumere nel semestre di Presidenza le seguenti priorità:

- occupazione e competitività;
- mercato unico e moneta unica;

- convergenza delle economie reali e coesione economica e sociale;
- politica delle relazioni esterne;
- Cig.

Nella linea indicata a suo tempo dal Libro Bianco *Crescita, competitività, occupazione* e sulla scorta del dibattito e delle decisioni relative assunte dai paesi membri, la creazione di occupazione resta il compito prioritario dell'Ue.

La Presidenza italiana, nella linea stabilita ad Essen e a Cannes, dovrebbe farsi promotrice della trasformazione del Comitato permanente dell'occupazione in organismo preposto alla sorveglianza degli andamenti occupazionali e alla proposta di politiche per la creazione di lavoro, nonché al controllo dei relativi risultati.

Misure per la creazione di lavoro per i giovani dovrebbero essere poste in atto, in stretta cooperazione tra pubblico e privato, per la creazione di servizi ad ampio spettro di finalità.

Adeguate iniziative locali di sviluppo, coordinate in contesto europeo, sostenute da risorse comunitarie ed endogene e in grado di valorizzare il grande potenziale rappresentato dalle Pmi, appaiono particolarmente necessarie per la creazione di lavoro.

Il "sistema Europeo" ha e avrà sempre più bisogno di una politica di competitività volta a garantire una crescita equilibrata, sostenibile e socialmente accettata, nel quadro della quale possa compiersi l'approfondimento del mercato interno ed essere favorita la creazione di lavoro.

Sono particolarmente urgenti misure per dare un quadro normativo adeguato allo sviluppo delle reti infrastrutturali trans-europee e della società dell'informazione, elementi indispensabili per il rafforzamento della competitività, del mercato e della coesione economica e sociale.

A tal fine, risulta strategico che l'Ue si doti di un coordinamento delle politiche di ricerca e di sviluppo tecnologico e di promozione delle risorse umane (1996: anno europeo della formazione permanente).

In particolare, per ciò che concerne la Cig, siamo convinti che l'impostazione italiana debba mirare al recupero della credibilità sociale nel processo di integrazione con i seguenti obiettivi:

- 
- superamento del deficit democratico attraverso il riequilibrio di ruolo (*potestas*) tra le istituzioni;
  - convergenza delle economie reali in un quadro di coesione economica e sociale;
  - completamento del mercato interno attraverso l'armonizzazione europea delle politiche fiscali, delle condizioni di concorrenza e della libera circolazione delle persone;
  - integrazione della carta dei diritti sociali fondamentali e del Protocollo sociale nel Trattato.

Inoltre, siamo convinti che tali obiettivi debbano essere raggiunti tramite i seguenti strumenti:

- maggiore prossimità del processo decisionale ai cittadini;
- maggiore trasparenza del processo legislativo e semplificazione delle procedure;
- comunitarizzazione della politica di giustizia e degli affari interni;
- quadro unitario ancorato al Trattato per politica commerciale, cooperazione allo sviluppo, politica estera e di sicurezza;
- definizione del quadro giuridico della cittadinanza europea.

L' "anima" dell'Europa è espressione dei principi umanistici, in particolare quello del diritto della persona umana al rispetto della sua dignità, che costituisce il motore della democrazia.

I diritti comuni (con i doveri che ne sono il corollario) che derivano dalle libertà su cui si fonda l'Unione, vanno considerati patrimonio dell'*acquis communautaire*.

Una Unione europea dinamica, efficace e democraticamente responsabile implica logicamente il concetto di cittadinanza comunitaria, fondato su tutti questi valori, sanciti e tutelati da un *corpus* giuridico di base, a livello comunitario, che riconosca e tuteli appieno i diritti umani, sociali fondamentali e le libertà essenziali.

FULVIO ATTINÀ

### Dalla sicurezza internazionale alla sicurezza interna

I progressi nella politica estera comune — che ha ormai una storia lunga un quarto di secolo — sono stati molto pochi negli ultimi dieci anni. Non era stato così nei dieci o quindici anni precedenti.

L'armonizzazione delle politiche estere degli Stati comunitari — o Cooperazione politica europea (Cpe) — ha avuto un numero maggiore di successi organizzativi, istituzionali ed anche politici nei suoi primi quindici anni di vita di quanto ne abbia avuto la Pesc (Politica estera e di sicurezza comune) da quando è stata creata a Maastricht. Dal vertice dell'Aja del 1969 all'Atto unico europeo del 1985 i risultati istituzionali ed anche politici sono stati importanti. Intendiamoci, se realizzare la politica estera comune significa andare da 0 a 100, in quei quindici anni si è andato solo da 0 a 10. Sono stati messi in piedi comitati e gruppi di lavoro; sono state fatte dichiarazioni comuni importanti (ad esempio, la famosa Dichiarazione sull'identità europea); è stata messa in piedi una collaborazione nelle Nazioni Unite; sono state fatte anche "azioni comuni" significative; nel 1986 è stato creato il Segretariato della cooperazione politica che nel 1992, purtroppo, il Trattato di Maastricht ha cancellato.

Le date sono importanti. Nel 1986 era appena iniziato il periodo di Gorbachev ma gli Occidentali non sapevano ancora di essere usciti dalla seconda guerra fredda. Nel 1992 l'Unione Sovietica era crollata.

---

Cosa è successo, allora, di importante nel mondo per l'Europa e per la politica estera comune? È successo che il mondo è cambiato due volte e, di conseguenza, la cooperazione comunitaria in politica estera ha perso tutto il suo significato originale e, almeno finora, il suo propellente principale. Per la verità, i mutamenti accaduti hanno messo in crisi la politica estera di tutti gli Stati del mondo tanto che, forse, non ha più senso parlare di politica estera. Certamente, la politica estera è oggi qualcosa di diverso, di molto diverso da quel che era in passato. Non dovremo, quindi, stupirci né allarmarci se la Cig non farà progressi — neanche piccoli — in questo settore.

Ma andiamo con ordine. Ho detto che il mondo è cambiato due volte. Vediamo la prima. L'ho già detto: è scomparsa l'Unione Sovietica e con essa la guerra fredda, il bipolarismo, e via di seguito. È scomparsa anche una certa politica atlantica e una certa politica estera americana. È scomparsa quella "politica atlantica" che era la politica dell'Occidente capitalista contro il blocco comunista. È scomparsa quella "politica americana" che era la politica con la quale il governo americano, egemone del sistema internazionale, difendeva il suo ruolo dalla rivalità del governo sovietico. Cosa c'è oggi al posto della "politica atlantica"? Risposta: la politica "trans-atlantica", seppure in via di definizione. Cosa c'è al posto della vecchia politica estera americana di "egemonia con rivalità" con l'Unione Sovietica? La nuova politica americana di "egemonia senza rivalità", anch'essa in via di definizione.

Questo cambiamento significa qualcosa per la politica estera dell'Unione europea? Ovviamente, sì; significa moltissimo. Per qualcuno, il processo di integrazione europea era solo o soprattutto un modo per salvare l'Europa dal pericolo del comunismo e dalle minacce dell'Unione Sovietica. Questa interpretazione è certamente una spiegazione molto riduttiva dell'integrazione europea. Se qualcosa di vero in essa c'era quarant'anni fa, si trattava comunque di un fattore di piccolo peso. A ben guardare le cose, un peso sempre maggiore sul processo integrativo ha avuto, non la "spinta" anti-sovietica, ma quella anti-americana. Una "spinta" sia all'integrazione economica e, successivamente, monetaria sia a

quella politica. Non ci sono dubbi per nessuno sul fatto che per gli europei integrarsi significa salvarsi dalla concorrenza industriale e monetaria americana (e, ovviamente, anche giapponese!). Ma non ci possono essere dubbi neanche sul fatto che la cooperazione europea nella politica estera ha ricevuto negli anni Settanta e nella prima metà degli anni Ottanta una *spinta anti-americana* considerevole — a mio avviso, una spinta determinante. Ricordate, ad esempio, l'ira di Kissinger per la Dichiarazione sull'identità europea del 1973, proprio agli inizi della Cpe? Insomma, si può negare che il propellente della Cpe è stato soprattutto la voglia o la necessità — secondo i punti di vista — dei governi europei di dissociarsi dalla politica estera americana? Per cominciare, dissociarsi dalla guerra del Vietnam e dalla politica mediorientale e petrolifera (ricordate il dialogo euro-arabo?); poi, dissociarsi dalla politica di sicurezza europea disegnata dal Pentagono e dalla gestione delle decisioni sugli euromissili, dall'invasione di Grenada, dall'embargo al Nicaragua e dalla politica latino-americana di Reagan (ricordate la conferenza di San José e il dialogo euro-centroamericano?), dal boicottaggio del gasdotto siberiano e delle Olimpiadi di Mosca (ricordate, a questo proposito, come si portava ad esempio di promettente funzionamento della Cpe il coordinamento realizzato dai governi comunitari nelle conferenze della Csce?).

Insomma, la fine dell'Unione Sovietica ha tolto benzina al motore della cooperazione in politica estera dei governi comunitari; forse quasi tutta la benzina di cui essa aveva bisogno per girare. Gli anni di Gorbachev, in fin dei conti, sono stati anni di retorica dichiaratoria accompagnata, all'inizio degli anni Novanta, dalla messa in cantiere della cooperazione sulla sicurezza e addirittura dalla ristrutturazione dell'Ueo. Certamente, la crisi del Patto di Varsavia metteva paura, spingeva a correre ai ripari e a programmare quel che gli europei non erano mai stati capaci di fare — cioè la difesa comune — e, addirittura, li costringeva a considerare possibile anche di assumersi il peso di maggiori spese militari. Ma è altrettanto vero che nel frattempo l'economia americana si era surriscaldata e che era diventato necessario ridurre sensibilmente le basi americane in Europa. Insomma, interessava anche agli Stati Uniti cercare di mettere su qualcosa che

---

alleggerisse la Nato. Qualche anno ancora, però, e fu chiaro che la crisi della sicurezza nell'Europa centrale ed orientale non era (o non appariva?) poi tale da richiedere di mettere in piedi in fretta la difesa comune!

Ma questo non è tutto. Vediamo il secondo cambiamento del mondo. Il primo — la caduta dell'Unione Sovietica — è sembrato un cambiamento repentino, ma forse non lo è stato; il secondo, certamente, è stato un cambiamento meno repentino del primo. Ce ne siamo resi conto solo ora; in realtà siamo nella fase avanzata di un lungo processo di grande mutamento per il quale il mondo di oggi è molto diverso da quello del passato. Diciamo, in breve, che il mondo di oggi è il mondo della globalizzazione e non più solo il mondo dell'interdipendenza. È il mondo della mobilità e della comunicazione, dei diritti umani individuali e collettivi, della terza ondata (la più estesa) di democratizzazione, dell'imitazione veloce tra i popoli e dell'omologazione tra le culture e le civiltà non totale ma inevitabile anche se non voluta. È il mondo anche della frammentazione, della discontinuità e dell'*individuazione* — cioè dell'affermazione anche esasperata dell'attore individuale (uomo, gruppo, cultura), della sua reazione perfino violenta di fronte alla percezione del rischio di essere sopraffatto in una situazione nella quale non scorge, a torto o a ragione, la possibilità di proteggersi perché non controlla la "porta" tra sé e il mondo.

Al vertice di questo mutamento, gli Stati hanno perso la capacità, che avevano cercato di costruirsi via via che crescevano, di essere padroni dei propri confini. Ce ne è abbastanza, insomma, per domandarsi se gli Stati possono avere una politica estera e di sicurezza come la avevano prima che questo cambiamento prendesse le dimensioni che ha preso. La risposta è, quasi senza esitazione: no. Il mondo è profondamente cambiato e così anche il sistema politico degli Stati e, di conseguenza, la politica estera con la quale ogni Stato entra in rapporto con il sistema internazionale.

Tre dati sono emblematici. Primo, non si fanno più alleanze diplomatico-militari. Secondo, non si uccidono più gli Stati. Terzo, più lo Stato è potente, meno può usare la forza (*rectius*, meno gli conviene usare la forza) militare senza legittimazione multilaterale, cioè senza la legittimazione delle Nazioni Unite. Dietro

questi dati vi è una condizione nuova degli Stati e un valore collettivo nuovo del sistema internazionale.

La condizione nuova è che la sicurezza fisica (o sopravvivenza territoriale) degli Stati è in questo sistema internazionale molto più forte di quanto lo fosse nei sistemi internazionali precedenti. Possiamo tutti saltare in aria se qualcuno decide di fare uso del nucleare; ma fuori di questa possibilità ogni Stato può sentirsi sicuro che nessun'altro Stato avrà successo nel tentativo di distruggerlo: dal 1945 ad oggi, infatti, nessuno Stato è morto per invasione militare. Se qualcuno ha rischiato di esserlo, è stato salvato dall'intervento di altri Stati. Alcuni Stati sono morti nel nostro sistema internazionale ma questo è accaduto solo per "suicidio", per esplosione, cioè per disintegrazione. Le eccezioni sono solo due — Vietnam del Sud e Germania orientale — ma sono facilmente spiegabili: essi erano stati "divisi" dalla seconda guerra mondiale ma aspettavano di essere in qualche modo riuniti (sarà lo stesso per le due Coree?).

Il valore nuovo è che la sicurezza o sopravvivenza territoriale degli Stati è un bene collettivo e non più soltanto un bene individuale. Un bene individuale è assicurato all'individuo dai mezzi dell'individuo stesso; il bene collettivo, invece, è assicurato all'individuo e al sistema dall'autorità del sistema stesso oltre che dalla conformità dell'individuo ad alcuni principi basilari la cui osservanza impedisce che il bene collettivo venga consumato un po' alla volta dai soggetti del sistema. Nel 1945 sono state poste le basi per fare della sicurezza fisica degli Stati un bene collettivo a differenza di quanto accadeva nei sistemi internazionali precedenti. In passato il singolo Stato doveva assicurarsi la propria sopravvivenza con il proprio esercito o con alleanze politico-militari con gli Stati più forti. Nel sistema internazionale contemporaneo, invece, la sopravvivenza degli Stati è assicurata dal sistema stesso per l'azione della sua "autorità di governo" nel campo della sicurezza, che è costituita insieme dagli Stati Uniti e dalle Nazioni Unite — o meglio dagli Stati Uniti con la legittimazione delle Nazioni Unite. Per questo la formazione di alleanze militari è un comportamento divenuto progressivamente ma decisamente obsoleto nel sistema internazionale contemporaneo.

---

Nessuno firma più trattati di alleanza militare. Solo la Nato sopravvive, anzi è in buona salute: lievita sotto forma di *Partnership for Peace* a Est e progetta di farlo anche a Sud verso il Mediterraneo nella stessa forma. Questo accade perché la Nato più che un'alleanza militare è uno strumento dello Stato egemone del sistema. Serve, cioè, agli Stati Uniti per svolgere in Europa una funzione che è propria dell'attore egemone di un sistema politico: la funzione di "fornitore di ultima istanza" di un bene collettivo. Quando il godimento di un bene collettivo rischia di non essere più possibile, l'autorità del sistema è tale solo se è in grado di fornire quel bene. Questo gli Stati Uniti hanno fatto ogni volta che uno Stato ha corso il rischio di essere cancellato o "ucciso" da un altro per mano militare, cioè per occupazione territoriale. Nel nostro sistema questo è accaduto tre volte nei primi anni Cinquanta in Corea, nel 1990 nel Kuwait invaso dall'Iraq, nel 1995 nella Bosnia invasa dalla Croazia allo scopo di impossessarsi di una parte del territorio bosniaco e con la conseguenza di "invitare" la Serbia a fare altrettanto e provocare di conseguenza la morte della Bosnia.

Ci si aspettava, invece, che fosse l'Unione europea a fornire sicurezza a tutta l'ex Jugoslavia. Lo si aspettava anche perché la Pesc era costruita per questo e per dissociarsi dalla strategia americana. In verità, l'aspirazione alla dissociazione era suscitata dal desiderio di togliersi dall'imbarazzo di seguire le scelte strategiche americane che ponevano l'Europa occidentale contro l'Unione Sovietica anche quando i governi europei non lo volevano oppure nei modi che i governi europei non gradivano. Finita l'Unione Sovietica, la dissociazione — ancorché la sindrome dissociativa non sia scomparsa (né può scomparire) — è meno urgente, anzi, nel campo della sicurezza internazionale, la dissociazione oggi appare quasi "inutile", e tale resterà finché la politica strategica degli Stati Uniti non crei nuovi "imbarazzi" agli alleati europei.

Il caso bosniaco è importante. Ci serve per capire anche altri aspetti della sicurezza internazionale in questi anni e dei principi del sistema internazionale. In particolare, il caso bosniaco esemplifica molto bene ciò che viene fuori dall'incrocio del principio dell'integrità e della sopravvivenza territoriale di ogni Stato con il

principio del non intervento internazionale. Il principio che nessuno Stato può essere "ucciso" da altri Stati ma può disintegrarsi anche in tanti frammenti è tanto forte da valere subito anche per ciascuno dei frammenti che prende vita da una disintegrazione, quale che sia lo stato di salute di ogni frammento. La Bosnia, un frammento di Jugoslavia che si dilania, per anni, e per anni minaccia di esplodere in altri frammenti, non trova nessuno disposto ad intervenire per convenienza e perché in questo sistema internazionale è legittimo disintegrarsi e non è legittimo intervenire nella disintegrazione altrui se non per scopi umanitari a vantaggio di minoranze perseguitate da un governo. Quando le truppe croate invadono il territorio bosniaco, però, non per portare la pace ma per annettersi un pezzo di territorio, poiché l'intervento darà certamente luogo alla morte della Bosnia per dilaniamento da parte di altri (Serbia), l'organizzazione politica del sistema internazionale reagisce. Reagisce così come aveva fatto quattro anni prima nei confronti dell'Iraq che aveva invaso il Kuwait (...anche se in Bosnia non c'è petrolio!). Entrano in funzione, cioè, le regole e le istituzioni "costituzionali" del sistema — o meglio: alcune regole della costituzione "materiale" del sistema — e l'attore che ha ruolo organizzativo principale di governo del sistema: gli Stati Uniti, l'egemone e il *provider of last resort* della sicurezza di tutti gli Stati del sistema. Lo Stato che ha più potere e più interesse a mantenere il sistema così com'è, interviene — anche questa volta come in Corea e in Kuwait — con la legittimazione più carpita (se non estorta) che equamente ottenuta dalle Nazioni Unite ma senza lasciare alle Nazioni Unite — ovvero al Consiglio di Sicurezza, come vuole la Carta (cioè alcune regole della costituzione "formale" del sistema) — la responsabilità e il comando dell'intervento.

È tempo ora di ritornare alla Pesc e al suo attuale "stato di crisi". L'argomento può essere posto in questi termini se gli Stati Uniti svolgono il ruolo di *security provider of last resort* anche nell'attuale sistema internazionale di "egemonia senza rivalità" e se non si vedono occasioni nelle quali gli Stati Uniti possano coinvolgere i loro alleati europei in imprese o schieramenti rischiosi così come accadeva nel passato "sistema egemonico con

---

rivalità”, non c’è da stupirsi del bassissimo interesse dei paesi dell’Unione europea verso una politica estera e di sicurezza comune — cioè una diplomazia e un esercito comuni — da usare per dissociarsi dagli Stati Uniti, dal momento che questi danno dimostrazione di saper usare diplomazia e forza con prudenza al fine di conservare il sistema e tutti gli attori del sistema che non vogliono disintegrarsi — oltre che, naturalmente, la loro stessa egemonia.

Non è tutto. Anche il secondo cambiamento del mondo — la globalizzazione — gioca contro la Pesc ma non contro, anzi a favore, del secondo aspetto della sicurezza nel mondo di oggi, cioè a favore dell’altro pilastro (il terzo) della co-operazione inter-governativa dell’Unione europea.

Se globalizzazione ed interdipendenza sono caratteri importanti del mondo di oggi e certamente lo sono soprattutto in campo economico e sociale, allora non sta forse accadendo che i governi europei “avvertono” che la politica estera si fa oggi soprattutto con l’Unione monetaria, con le relazioni socio-economiche con i propri vicini e con la “polizia” dell’apertura — inevitabile in presenza della globalizzazione — dei confini? Non sta forse accadendo che politica estera e sicurezza si fanno anche o addirittura meglio con il primo e il terzo pilastro che con il secondo? Il primo per reggere la concorrenza e le sfide della globalizzazione economica; il terzo per reggere quelle sfide della globalizzazione sociale che sono le migrazioni e la criminalità a livello transnazionale.

Il mondo deve fare ormai i conti con problemi che, nella loro manifestazione e nel loro sviluppo oltre che nelle loro possibili soluzioni, hanno una dimensione e una natura che supera i confini statali. Questo è vero in campi diversi come l’ambiente (inquinamento), la demografia (migrazioni), la sanità (epidemie) ed anche la sicurezza pubblica (crimine organizzato, commercio illegale, tratte).

A causa degli effetti di interconnessione che i processi di globalizzazione hanno sulle decisioni e sulle politiche interne della maggior parte degli Stati contemporanei, i governi non possono esercitare vecchie e nuove funzioni (sicurezza pubblica, sviluppo

economico, protezione della salute, sicurezza sociale, ecc.) se non facendo ricorso a forme di cooperazione e coordinazione internazionale. Certi problemi non possono essere governati che da politiche dei governi statali che per essere efficaci devono essere coordinate o devono, del tutto, essere inserite in politiche e regolamentazioni comuni o internazionali. Affinché ciò avvenga, i problemi generati dalla globalizzazione devono entrare nell'agenda della cooperazione internazionale a livello del sistema globale o a livello di sistemi regionali di Stati. L'inclusione di un problema nell'agenda internazionale significa, in concreto, che quel problema diventa oggetto di politiche comuni mediante la formulazione di norme giuridiche, la creazione di istituzioni competenti a gestire il problema o l'attribuzione ad istituzioni internazionali già esistenti della competenza a dare soluzioni a un problema o a un'area di problemi.

Questo è quello che sta avvenendo in Europa nel campo della sicurezza pubblica. Gli effetti della realizzazione delle quattro libere circolazioni previste dai Trattati di Roma e del Mercato unico previsto dal Trattato di Maastricht si sommano, infatti, agli effetti della globalizzazione nel produrre il problema comune della sicurezza da attività illegali e criminali all'interno del territorio dell'Unione e attraverso i confini dell'Unione. La cooperazione nella sicurezza pubblica, cioè, non è soltanto uno strumento per porre riparo agli effetti dell'apertura dei confini interni: è anche uno strumento per rispondere a un'altra sfida della globalizzazione, quella della criminalità internazionale.



GIANMARIA GALIMBERTI

## La finanza pubblica e l'Unione monetaria

La grave situazione di squilibrio della finanza pubblica, che ha comportato la perdita di credibilità del paese a livello internazionale, ha innescato un circolo vizioso che rischia di lasciare l'Italia ai margini dell'Europa. Il debito pubblico è ormai ingovernabile, i mercati hanno perso la fiducia nel nostro paese, l'instabilità monetaria e gli oneri crescenti del debito pubblico stanno rendendo sempre più difficile il governo dell'economia italiana.

Una riforma complessiva dello Stato è la vera risposta ai problemi del paese. Il debito pubblico è il prodotto della logica centralista e assistenzialista che ancora caratterizza le nostre istituzioni. Il federalismo, come organizzazione interna dello Stato e come organizzazione europea, è una necessità, un modello che può offrire a tutti i settori dell'economia, e dello sviluppo sociale, la possibilità di esplicitarsi liberamente e compiutamente, rafforzando, con l'autogoverno delle istituzioni locali, la loro base territoriale. Con il modello federale, lo Stato centrale, non più orientato a controllare gli enti locali ma proiettato entro le istituzioni internazionali, potrà avere la forza di governare e rispondere alle esigenze dell'economia e della finanza seguendo programmi ben delineati e verificabili.

La soluzione del problema del debito pubblico può essere quella di ripartire gli oneri tra le varie regioni (eventualmente sulla base del Pil delle stesse), ma tutto questo è possibile soltanto se si dà agli enti locali la possibilità di intervenire direttamente sulle porzioni di debito ad essi attribuite, con la libertà decisio-

---

nale ed impositiva tipica del federalismo. L'obiettivo necessario è di portare verso il basso, a livello degli enti locali, l'accertamento della maggior parte delle imposte, lasciando quindi agli stessi enti locali il potere di imposizione fiscale ed una capacità e autonomia di spesa superiori a quelle che hanno oggi, con conseguente ridimensionamento dei Ministeri e miglioramento dell'efficacia dei controlli e dell'opportunità delle spese.

L'eliminazione della finanza derivata e l'inversione dei flussi di cassa determinerebbero trasferimenti diretti dai comuni agli enti locali di livello superiore, allo Stato centrale, ad un fondo di solidarietà per i comuni, ai quali mancano effettivamente le risorse, e ad un fondo per l'Unione europea.

La pubblica amministrazione non è ad oggi in grado di fornire servizi adeguati alle esigenze dei cittadini, bloccando qualsiasi processo politico-istituzionale di rinnovamento a causa della sua cronica inefficienza. L'unica via d'uscita è rappresentata, anche in questo caso, da una riorganizzazione in senso federale, per collegare la riforma costituzionale dello Stato con quella della pubblica amministrazione. Bisognerà quindi sviluppare una politica che sancisca ed attui i seguenti principi:

- 1) la pubblica amministrazione deve essere al servizio della collettività per fornire i servizi necessari al corretto funzionamento della società, alla elevazione dei cittadini e allo sviluppo dell'economia;
- 2) è obbligatorio ridurre drasticamente l'incidenza dei costi pubblici derivanti dalla pubblica amministrazione, liberando risorse economiche;
- 3) è urgente una capillare sensibilizzazione dei pubblici dipendenti sulle responsabilità personali in caso di prestazioni carenti ed omissive, nonché istituire un sistema di valutazione dei risultati;
- 4) è indispensabile ridurre la selva delle leggi contraddittorie o inutili, e rendere chiari gli obiettivi e i contenuti delle norme.

La presenza dello Stato nell'economia ha assunto in Italia dimensioni eccessive, stravolgendo il mercato, con distorsione di domanda e offerta, anche sul mercato del lavoro. Privatizzare è quindi necessario per liberare energie e risorse economiche, e

arrivare finalmente a creare le condizioni di libero mercato che ad oggi sono indispensabili per lo sviluppo dell'economia. Lo Stato non può più fare l'imprenditore, ma deve ergersi, in maniera trasparente ed efficace, ad autorità normativa e di controllo del rispetto delle regole, mantenendo attività soltanto nei settori considerati strategici. L'obiettivo primario delle privatizzazioni non deve essere quello di reperire risorse finanziarie per lo Stato, ma quello di creare un terreno fertile per lo sviluppo dei mercati, seguendo precisi e dichiarati piani industriali, che prevedano la ristrutturazione per le attività che possono risultare redditizie e la chiusura e smobilizzazione di enti o aziende senza alcun significato economico, con l'unico obiettivo di azzerare la partecipazione dello Stato e di ricollocare eventuali posti di lavoro a rischio. Un mercato per essere libero deve avere regole chiare e trasparenti, che tutelino gli operatori di tutte le dimensioni, anche le più piccole; sono quindi necessari organi forti e indipendenti in grado di farle rispettare da chiunque. Se le privatizzazioni favoriranno effettivamente lo sviluppo delle attività economiche, si creerà un circolo virtuoso che avrà effetti positivi su tutti gli aspetti dell'economia, dal lavoro al Pil, fino al debito pubblico.

La creazione del mercato riguarda anche e soprattutto quello finanziario, che, nel nostro paese, non ha ancora la maturità tipica degli Stati evoluti. In Italia i capitali per investire nel mercato azionario ci sono, ma, per poter avviare una efficace politica di privatizzazioni, bisogna sottrarli al debito pubblico, cioè ai titoli di Stato e ai loro tassi di rendimento eccessivi.

Il modello da seguire per la struttura azionaria delle società privatizzande, secondo l'ottica della creazione del mercato, è inevitabilmente quello della "public company", soprattutto per le imprese di pubblico servizio, in modo da incentivare l'azionariato diffuso mediante l'imposizione di tetti che impediscano, per un tempo determinato, di creare concentrazioni di controllo. Essenziale per la realizzazione di questa "democrazia partecipativa" è il voto di lista, per tutelare il voto dei piccoli risparmiatori con la presenza di almeno un rappresentante nel consiglio di amministrazione. L'Italia è infine l'unico paese tra quelli maggiormente industrializzati a non avere ancora una chiara regolamentazione

---

sui fondi pensione, elemento cardine per favorire privatizzazioni, crescita del mercato azionario e diffusione dell'azionariato, che non andrebbero ostacolati con tasse e balzelli ma, al contrario, incentivati.

Le privatizzazioni non dovranno riguardare soltanto i "gioielli" dello Stato italiano, (Enel, Eni, Stet e Finmeccanica) ma anche tutte le società a partecipazione statale (ove non da smobilizzare), i servizi pubblici (le poste, i vari archivi, i trasporti), le banche ed i servizi finanziari (che attualmente sono i principali acquirenti delle aziende di Stato, con il risultato di non privatizzare nulla), l'assistenza sanitaria (per permettere al cittadino di scegliere tra assistenza pubblica e privata), il sistema scolastico, i beni immobili e demaniali dello Stato e degli enti pubblici (qualora non abbiano carattere di interesse nazionale) e le concessioni pluriennali per lo sfruttamento del patrimonio artistico.

Elemento essenziale per lo sviluppo e per la competitività del paese è sicuramente quello del lavoro. Alla base della crescente disoccupazione sono sicuramente l'eccessivo costo e la rigidità dei contratti: in un momento di incertezza sulle reali possibilità di sviluppo, anche a fronte di reali necessità, le aziende preferiscono sovraccaricare le strutture esistenti piuttosto che impegnarsi ad assumere personale del quale poi risulterebbe difficile liberarsi. Per ovviare a questi inconvenienti è evidente la necessità dell'inserimento di meccanismi di adeguamento dei salari al costo della vita locale (gabbie salariali), in modo da favorire lo sviluppo nelle aree depresse, che risulterebbero così più competitive sul fronte costo del lavoro, e da permettere alle aziende di scegliere tra le varie possibilità, invece di subire le imposizioni delle vigenti norme contrattuali.

Lo strumento della cassa integrazione risulta poi improponibile per una impresa medio-piccola che si trovi in un'area sviluppata, essendo praticamente assegnati tutti i fondi, dominio incontrastato delle grandi imprese e delle aree del Mezzogiorno. La soluzione a questo problema va ricercata suddividendo a monte i fondi della cassa integrazione secondo due parametri: le regioni di destinazione e la percentuale da assegnare alle grandi e alle piccole-medie imprese. Per l'esercizio di stanziamento, le somme

restano rigidamente vincolate alle regioni ed alle dimensioni di impresa, come frutto d una chiara e trasparente scelta politica, che consideri i livelli di Pil e le difficoltà delle singole regioni. Con questo ed altri interventi occorre sostenere e favorire nel loro sviluppo le piccole e medie imprese, sia attraverso contributi e finanziamenti in conto capitale, sia mediante facilitazioni nell'accesso al credito e negli adempimenti a provvedimenti legislativi (come ad esempio il D.L. 626/94 relativo alla sicurezza sul luogo di lavoro). Essenziale per l'economia italiana sarà infatti la comprensione delle diverse esigenze degli imprenditori di medie e piccole dimensioni, che rappresentano il vero elemento trainante dell'economia italiana.



GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO

### **L'accelerazione del processo di integrazione**

La Conferenza intergovernativa cade in un momento particolarmente importante e delicato ai fini dell'accelerazione del processo di integrazione economico-finanziaria e di armonizzazione politico-istituzionale in atto in Europa.

Il Trattato di Maastricht ha fissato tempi e modalità attraverso cui rendere più concreta la costruzione degli "Stati Uniti d'Europa" ed ha senz'altro il merito di aver posto i politici di fronte a precise responsabilità. Tuttavia, il progetto di federare gli Stati membri avanza lentamente ed in questa situazione irrisolto è l'aspetto del superamento del deficit democratico dell'Unione. Per imprimere un'accelerazione positiva al processo di integrazione l'occasione può essere fornita dalla Conferenza intergovernativa, sede appropriata per decidere come impostare linee che permettano il superamento del deficit democratico.

Sulla riunione intergovernativa quindi un compito di estrema importanza: rilanciare il progetto di costruzione europea, facendo percepire questo disegno come vera e propria "impresa di cittadini".

Senza questa coscienza collettiva penso sia difficile risolvere i molti e gravi problemi che investono in misura crescente gli Stati membri.

Esistono cause economiche, politiche, istituzionali e sociali che stanno alla base delle insoddisfazioni dei cittadini dell'Unione. Nel nostro paese questi aspetti sono stati affrontati in via preliminare dal "Gruppo di riflessione", ed è bene che il la-

---

voro preparatorio svolto da questo organo venga ripreso e sviluppato durante la Conferenza intergovernativa.

Numerosi in Europa sono i problemi aperti, in questa sede vorrei ricordarne alcuni fondamentali. Innanzitutto penso che debba essere chiarita la posizione europea rispetto alla "cosa pubblica", ed in particolare quale possa essere il reale contributo fornito in materia dal processo di integrazione in atto. È questo un tema troppo poco dibattuto e verso il quale va tenuta invece una posizione chiara e comprensibile.

In Europa diverse filosofie di Stato nazionale portano a concezioni assai diverse della "cosa pubblica".

Ad esempio, con riferimento alla pubblica amministrazione, si pensi al diverso modello che caratterizza la scuola burocratica francese, rispetto a quella inglese.

Un altro problema di dimensioni europee è certamente quello della disoccupazione; molti paesi europei registrano significativi tassi di disoccupazione. L'Italia, secondo dati recentemente forniti dal Censis, è il paese che versa nella situazione peggiore. Rispetto al totale degli inoccupati la disoccupazione femminile è pari al 56,1%, e quella dei giovani sotto i venticinque anni tocca punte del 48,2%.

È chiaro che sotto questo profilo noi rappresentiamo il paese più debole, ma è altrettanto evidente che la lotta contro la disoccupazione è problema di dimensioni europee e come tale dovrà essere analizzato e discusso.

Vi sono poi i problemi dell'emarginazione, dell'esclusione sociale, della crisi tra i rappresentanti ed i rappresentati, quelli dell'istruzione e delle istituzioni ed ancora la crescente complessità e l'insufficiente spiegazione e comprensione delle stesse ragioni d'essere dell'Unione. Vi è poi da risolvere il problema della crescente domanda di sicurezza espressa dai cittadini europei, soprattutto dovuta ai gravi e diffusi fenomeni di delinquenza organizzata, di traffico di droga, di riciclaggio di danaro sporco e di terrorismo. Su tutto ciò, ma non solo su ciò, è attesa la risposta europea.

Altra importante riflessione è quella relativa ai temi dell'integrazione monetaria. In particolare, penso che l'Italia debba essere pienamente partecipe di tutti i processi d'integrazione europea, e non assumere comportamenti che portino a favorire un nostro minor impegno in Europa.

Io credo che su questo non vi debbano essere dubbi, duole invece constatare che molti sono gli atteggiamenti di euroscetticismo. In Parlamento li vedo e posso dirvi che li colgo in forze che cavalcano, purtroppo in modo spregiudicato, un qualunque pericolosamente diffuso nel nostro paese. Queste forze dovrebbero definire in modo più puntuale se questa loro euroscettica o contraria posizione corrisponda ad un disegno di sfascio del lavoro finora svolto, ovvero di critica costruttiva al progetto di costruzione della federazione. In assenza di chiare e puntuali precisazioni, osservando i comportamenti prevale l'interpretazione negativa ed assai pericolosa per lo sviluppo democratico dell'Europa.

In questo quadro bisogna dare priorità alla dimensione politica ed istituzionale dell'Unione, senza questa dimensione la stessa Unione monetaria diventerebbe inevitabilmente più difficile da realizzare; l'Italia deve maggiormente impegnarsi affinché cresca nel paese lo spirito comunitario, vi sia più "comunitarizzazione". Ciò è necessario in tutti i campi, da quello economico a quello sociale, da quello politico a quello istituzionale, ecc.

Con particolare riferimento all'ambito economico-monetario è indispensabile agire per la moneta unica nel rispetto dei criteri e dei tempi definiti a Maastricht, valutando durante il percorso la coerenza dei risultati delle nostre politiche di bilancio. In ogni caso, la moneta unica richiede anche politiche di coesione sociale e per l'occupazione, cioè politiche che consentano ad un numero ampio di paesi di partecipare pienamente a tutte le tappe del processo di integrazione economico-monetaria.

Le probabilità di una Italia e di una lira nel gruppo di testa del 1999, secondo chi vi parla, non è elevata. Tre osservazioni: nel 1997 l'Italia deve riuscire a superare il requisito di convergenza dell'inflazione; c'è da adempiere in tempo alla formalità del rientro nello Sme; dev'essere rimosso il vincolo sul debito pubblico (nel '97 il disavanzo della pubblica amministrazione non dovrà superare il 3% del Pil), quest'anno il nostro disavanzo è stimato essere prossimo al 7,5%, per ridurlo al 3% nel '97 sono necessarie almeno tre manovre finanziarie molto pesanti. La prima di queste manovre è quella in corso, tuttavia le manovre più pesanti saranno quelle del biennio successivo: nel 1996 occorrerà

---

agire con una manovra di bilancio di oltre 60 mila miliardi; più pesante ancora sarà quella del 1997, una manovra complessiva di almeno 80 mila miliardi.

In questo contesto sarebbe dunque fuori luogo chiedere una revisione dei criteri di Maastricht dimostrandone l'arbitrarietà. Maastricht rappresenta un "inamovibile macigno" che la Comunità bene ha fatto a porre per tempo; i politici farebbero cosa saggia a prenderne atto, anziché ingannarsi reciprocamente per ottenere deroghe di favore delle condizioni fissate. L'ammissione successiva degli Stati in deroga è subordinata alla verificata osservanza dei fondamentali criteri di convergenza. Uno di questi richiede il rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio dello Sme per almeno due anni, senza svalutazione. Come si vede, non sono più i tempi per ideazioni e/o costrutti fantasiosi.

Un aspetto che a mio avviso merita massima attenzione è il seguente: se nel 1999 la moneta unica decollerà, lo SME cesserà di esistere, quindi come si potrà far parte di un accordo di cambio che non esisterà più?

Secondo alcuni commentatori e uomini attenti ai fatti economici, la soluzione sensata potrebbe consistere nell'impegno fin d'ora alla sopravvivenza di un accordo di cambio, simile a quello dello Sme, fra la nuova Banca centrale della Federazione europea (che gestirà la moneta unica) e le Banche centrali dei paesi in deroga. Ma, come del resto già traspare, le autorità monetarie dei paesi del gruppo di testa (soprattutto la Germania) non vorranno ammettere che la Banca europea assuma obblighi di intervento (come oggi fanno i singoli Stati membri), per mantenere la moneta di un paese in deroga entro margini di fluttuazione prefissati intorno ad una parità centrale.

Molto più facile è prevedere, ovvero affermare, che la Germania a questo gioco non ci starà e che piuttosto si proporrà un'altra interpretazione, cioè fissare con un accordo una parità fra moneta unica e ciascuna delle monete terze, dopodiché stabilire margini di fluttuazione consentiti. In questo quadro sarà il paese in deroga che dovrà quindi difendere il cambio, senza pretendere od attendersi il sostegno della Banca centrale europea.

Questa, purtroppo, è la via più probabile, in questo secondo caso si scriverebbe il programma di un disastro annunciato.

Le monete esterne si troverebbero pienamente esposte ai venti di una speculazione inevitabile, perché consapevole della pochezza delle munizioni disponibili. Le parità fissate nel 1999 diverrebbero in breve tempo indifendibili per qualunque Stato fuori da questa costruzione reale della moneta europea che, ancora agganciato all'interno dell'accordo Sme, resterebbe condannato a restare fuori per sempre.

In conclusione credo che sul tema della moneta unica torni e si ripresenti ancora forte un'antica questione che per anni ha trascinato il dibattito, non solo nelle sedi comunitarie, e cioè quale sia la via capace di catalizzare maggiormente un reale spirito europeista. La via economica? La via politico-istituzionale? La via sociale e di solidarietà fra i popoli?

Dopo circa vent'anni noi ritroviamo la centralità della via economico-monetaria, ma oggi abbiamo sicuramente un problema in più: quello della difesa.

La difesa è molto più importante ed è sicuramente molto più strategica di quanto non lo fosse vent'anni fa.

Oggi possiamo trovare nuovamente nella integrazione economico-monetaria una via capace di catalizzare la spinta alla realizzazione di un processo reale di costruzione dell'Europa e di superamento dei vincoli e dei limiti posti dagli Stati nazionali e dalle spinte nazionaliste (oggi preoccupanti perché diffuse). Non possiamo però ritenere che questa via sia la via centrale unica ed isolata.

L'errore che si fece negli anni '70 fu quello di considerare la via economica come la principale via all'integrazione. L'esperienza ora insegna che con la Conferenza intergovernativa possiamo nuovamente percorrere il sentiero dell'integrazione economica, a patto che attorno a questa strada si sappiano immediatamente aprire le vie per il rafforzamento di una politica comune della difesa e di una politica europea della solidarietà.

Un'Europa quindi di popoli, un'Europa capace di integrarsi non solo sui bisogni economici ma anche e soprattutto sui valori. Una Federazione di Stati dunque in grado di sviluppare politiche molto diverse da quelle che oggi dominano in Italia, politiche aperte alla tolleranza anziché all'arroganza, politiche dirette al confronto anziché allo scontro.



SILVIO BERETTA

### Su tre "disavanzi" non finanziari del sistema italiano

Il nostro paese presenta "disavanzi" extraeconomici che sono pesantemente ostativi della sua idoneità all'allineamento con lo spirito e la lettera del Trattato di Maastricht. Se la "ricaduta" economica di determinanti extra o meta-economiche è fatto in generale né infrequente né tantomeno poco noto, ritengo che esso sia particolarmente pressante, qui e oggi, per il nostro sistema.

Il primo "disavanzo" è *istituzionale*: noi non risolveremo in via strutturale alcun problema di deficit di bilancio, e di conseguenza alcun problema di accumulo di debito pubblico, se non avremo in precedenza posto mano alla trasformazione della "forma di governo", e quindi dei poteri dell'esecutivo, e se non avremo "ribilanciato" le funzioni dei poteri dello Stato, eliminando l'assurdo permanere di un esecutivo che fa leggi e di un Parlamento che si occupa prevalentemente di interventi sostanzialmente amministrativi. Dalla ristrutturazione costituzionale deriva il *rigore* normativo, presupposto a sua volta di quello finanziario: l'impossibilità per il Parlamento di presentare, in sede di discussione sulla legge di bilancio, emendamenti suscettibili di aumentare la spesa è, ad esempio, una delle riforme urgenti proposte dallo stesso ministro Masera.

Sembra utile ma anche stimolante a questo proposito un richiamo storico, precisamente all'atteggiamento assunto da Luigi Einaudi in Assemblea Costituente in sede di discussione sulla formulazione del secondo comma dell'art. 81: il suo orientamento fondamentale andava addirittura nella direzione di togliere al

---

Parlamento il potere di proporre leggi di spesa per attribuirlo invece al governo. Dovendo rinunciare a questo orientamento "radicale", Einaudi propose che, comunque, ogni proposta di legge che comportasse maggiori spese dovesse essere accompagnata dalla *provvista* dei mezzi con cui farvi fronte. In sede di discussione, e su proposta di Aldo Bozzi, prevalse tuttavia la formulazione — assai più blanda — che sostituiva il termine "provvedere" con il molto meno impegnativo "indicare". I punti normativi e di equilibrio costituzionale che ho evidenziato esemplificano, a mio avviso, situazioni di "disavanzo" molto gravi: possiamo disquisire all'infinito della congruità e della raggiungibilità dei parametri di Maastricht, ma avremo alla fine percorso ben poca strada se non avremo posto mano alla soluzione di quei problemi istituzionali che sono la preconditione di comportamenti economico-finanziari "virtuosi".

Il secondo "disavanzo" riguarda la politica estera, oggetto — nel nostro paese — di un'antica quanto negativa abitudine alla trascuratezza: essa presenta ovviamente infiniti aspetti su uno dei quali vorrei limitarmi ad attirare la vostra attenzione per la drammatica vastità e rilevanza delle sue implicazioni, ed è quello dei flussi migratori internazionali. Non si può certo sostenere che l'Italia abbia recepito con la dovuta attenzione l'invito che ci proveniva dal documento Schäuble-Lamers elaborato in seno alla Cdu tedesca: lo abbiamo "letto" come premessa — anzi minaccia — di esclusione dal "nocciolo duro" dell'Unione e non anche come un pressante invito, rivolto particolarmente a Francia e Italia, perché si dessero adeguato carico del problema delle migrazioni, particolarmente di quelle provenienti dall'area mediterranea, e questo anche allo scopo di evitare uno sbilanciamento eccessivo del baricentro dell'Unione. I demografi che si sono applicati ad elaborare proiezioni del potenziale migratorio dei paesi del lato sud del Mediterraneo ne forniscono stime impressionanti: ed è assolutamente irragionevole ipotizzare che in tempi non biblici si possano creare in quei paesi posti di lavoro in numero anche approssimativamente adeguato alle necessità di assorbimento di tale potenziale. La Banca Mondiale e numerosi studiosi indipendenti hanno da tempo lanciato l'allarme a questo proposito. Solo un gigantesco sforzo internazionale, che non può che concretizzarsi contemporaneamente in

interventi finalizzati alla creazione di posti di lavoro *in loco*, in aiuto multilaterale e in un maggiore sforzo di accoglienza adeguatamente disciplinata, sarebbe idoneo ad affrontare con qualche speranza di successo un fenomeno di tali dimensioni, per giunta destinate a moltiplicarsi in futuro. L'ipotesi di una sorta di "Piano Marshall" per il Mediterraneo, a suo tempo lanciata ma mai veramente approfondita, andrebbe recuperata ad un'attenta e documentata discussione, in quanto contiene *in nuce* l'idea generale dell'indispensabilità dello sforzo multilaterale nei suoi diversi aspetti dell'investimento, dell'aiuto e dell'accoglienza. È perfino superfluo sottolineare quanto deficitaria si sia rivelata la posizione dell'Italia, soprattutto con riferimento al secondo e al terzo aspetto fra quelli indicati.

Il terzo "disavanzo" potrebbe essere denominato "disavanzo di recepimento" delle direttive comunitarie su temi dell'economia reale. Due esempi soltanto: abbiamo impiegato un numero decisamente eccessivo di anni a recepire le otto direttive europee in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro, dalla normativa-madre del 1989 alle sette successive — di precisazione tecnica — che si sono succedute fra l'89 e il '90 (la Francia, si noti, recepisce il 31 dicembre del 1991). Non si sa bene cosa abbia ostacolato il recepimento da parte dei governi che hanno preceduto quello nato dalle elezioni del marzo 1994, ma è solo nel settembre di tale anno che il recepimento ha avuto luogo, immutate restando le scadenze di adempimento (in generale il 1° gennaio 1996). È solo di questi giorni il parziale rinvio dei termini, accompagnato da emendamenti vari che hanno alleggerito, ad esempio, la posizione delle imprese a conduzione familiare e quella delle istituzioni educative. Il costo complessivo dell'adeguamento a carico del sistema produttivo in senso lato è stato stimato fra i 20 e i 35 mila miliardi, l'ammontare di una manovra finanziaria. Secondo esempio: non è ancora stata recepita la "direttiva macchine" la cui introduzione nell'ordinamento avrebbe in realtà dovuto, in punto di logica, avvenire *prima* di quella relativa alla sicurezza e salute sul luogo di lavoro. La "direttiva macchine", non è cosa da poco: il suo adempimento condiziona infatti l'esportabilità stessa di molti manufatti italiani sui mercati dell'Unione.

---

Il porre attenzione massima, direi quasi pregiudiziale, al “risanamento” nei campi istituzionale, della politica estera, con particolare riguardo alle migrazioni, e del recepimento tempestivo delle direttive comunitarie non merita certamente meno impegno di quello posto nel ragionare di problemi strettamente finanziari: anzi, per molti versi, appare “preliminare” ad ogni seria politica di convergenza economica.





Puglia Grafica Sud - Bari