



I . S . I . G .

Istituto di Sociologia Internazionale – Gorizia

L' EUROPA IN CRISI

a cura di

Pasquale Baldocci

scritti di

B. Bertoldi - A. Bulfone - F. Buran - A. D'Isep - F. Gullino -
A. Lampasona - J. Melchiori - I. Papanikolaou

L'ISIG – Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia è stato fondato nel 1968 con l'obiettivo principale di svolgere studi e ricerche di sociologia internazionale.

Le attività di ricerca dell'Istituto sono articolate secondo programmi - Relazioni etniche, relazioni internazionali e confini; Previsione, tecnologia e futuro; Ambiente e organizzazione territoriale; Emergenze di massa; Politica sociale - e vengono svolte in stretto contatto con analoghe istituzioni italiane, straniere e internazionali.

L'Istituto è altresì dotato di un Laboratorio nel quale vengono elaborate e sperimentate tecniche di ricerca nuove, sono svolte attività di formazione alla ricerca, sono gestite le attività del Centro di documentazione dati relativo alle ricerche dell'Isig.

«Ahimé, i tempi sono prossimi in cui l'uomo non scoccherà più verso l'alto la freccia del suo desiderio; i tempi sono prossimi in cui la corda del suo arco non riuscirà più a vibrare».

F. Nietzsche

«La debolezza dell'Europa non sta solo nella sua struttura costituzionale e nella sua particolare macchina economica. Sta anche e forse soprattutto nel suo clima spirituale e nel suo meccano mentale. Un meccano che non funziona più. Un meccano che anzi ci lavora contro».

G. Tremonti

«Ed ecco altri due interrogativi che si incrociano in modo ricorrente e paralizzante: che cosa vogliamo fare con l'Europa? Che cosa vogliamo essere attraverso l'Europa?»

Sono domande che in qualche modo hanno accompagnato tutta la storia europea nei cinquant'anni trascorsi, ma col passare del tempo la seconda ha prevalso sempre più sulla prima. E il dubbio su "che cosa vogliamo essere" può finire per paralizzarci sul "che cosa vogliamo fare". L'interrogarsi sul "to be or not to be" non aiutò Amleto ad essere operativo».

G. Amato

INDICE

| | |
|---|----|
| <i>Prefazione</i> , di Pasquale Baldocci | 9 |
| <i>Presentazione</i> , di Alberto Gasparini | 11 |
| | |
| <i>Paradosso e interpretazione della crisi europea</i> | 13 |
| Joel Melchiori | |
| | |
| <i>La costituzione europea dopo i referendum: variabili politiche e prospettive future</i> ... | 15 |
| Andrea Bulfone | |
| | |
| <i>L'unificazione europea come modello di integrazione globale</i> | 19 |
| Federica Gullino | |
| | |
| <i>Diversificare per integrare</i> | 23 |
| Alberto Lampasona | |
| | |
| <i>Un'Europa a geometria variabile</i> | 29 |
| Francesca Buran | |
| | |
| <i>Difesa dell'Europa a 25 + 2 + ... sullo sfondo degli ampliamenti precedenti. Come trasformare in vantaggi i pregiudizi motivati da obiettivi di politica interna</i> | 35 |
| Barbara Bertoldi | |
| | |
| <i>L'Europa della difesa: obiettivi concreti e nuovi sviluppi</i> | 43 |
| Irene Papanikolaou | |
| | |
| <i>L'integrazione dei mercati in Europa: la sfida dei mercati finanziari</i> | 57 |
| Alex D'Isep | |
| | |
| <i>Postfazione</i> | 63 |

PREFAZIONE

Il presente Quaderno è l'ottava raccolta di scritti degli allievi del Corso di laurea in scienze internazionali e diplomatiche della Facoltà di scienze politiche dell'Università di Trieste, sede di Gorizia che l'Isig accoglie fra le sue prestigiose pubblicazioni dall'anno accademico 1996-1997 al Manifesto del 28 novembre 2003, atto finale dei Convegni universitari *Per una nuova Europa nel contesto globale*.

Gli otto saggi qui riuniti completano il Seminario "L' Europa in crisi" svoltosi dal 21 al 23 novembre scorso. Partendo dalla paralisi che ha colpito l'Unione Europea dopo il trattato di Maastricht e si è aggravata nella passata primavera con l'esito negativo dei referendum indetti in Francia e nei Paesi Bassi per la ratifica del Trattato costituzionale, gli autori hanno inteso fornire un contributo di idee sulle procedure da avviare per un rilancio dell'integrazione politica attraverso criteri innovativi rispetto al passato, considerata in particolare l'inadeguatezza del metodo intergovernativo a risolvere le crisi.

Sullo sfondo dei nuovi confini dell'Unione e dell'evoluzione del quadro internazionale, l'aggravarsi dei conflitti regionali, l'involuzione della politica estera americana, le incertezze della dirigenza russa, l'affermarsi della Cina e dell'India fra le maggiori economie mondiali, l'ascesa del Brasile rendono ineludibile l'attuazione di un'Europa politica, in letargica gestazione da oltre dodici anni. Prioritariamente condizionati da scadenze elettorali, avvicendamenti al vertice, fine di mandati presidenziali, i governi nazionali si perdono nei meandri della politica interna, lasciando via libera ad euroscettici, euroattardati ed eurofobi, dalle destre estreme ai diversi populismi che incombono sull'Europa inerte, intenta a gestire al ribasso i problemi dei futuri allargamenti paventandone incognite e rischi, primo fra tutti quello della invisita e temuta candidatura turca. Non meno delle conferenze intergovernative, le presidenze semestrali si rivelano sempre più inefficaci e meno idonee ad appagare quel "desiderio di futuro" che anima molti cittadini europei, compresi gli avversari più responsabili della Costituzione.

Il prolungato arenamento del processo di unificazione politica non deve attribuirsi tanto ad una crescita da molti ritenuta abnorme ed affrettata, quanto ad una perdurante carenza di prospettive dovuta ad una profonda crisi di identità. L'alternativa sembra al momento ridursi ad una opzione fra un'Europa britannica, circoscritta ad una associazione di libero scambio a tenue apparenza confederale, sostenuta dai paesi scandinavi e da alcuni nuovi membri dell'Unione, ed un'Europa più comunitaria, refrattaria a direttori ristretti ma procedente da intese politiche trasversali, preferibilmente svincolate dalle procedure di cooperazioni rafforzate o strutturate previste dai più recenti trattati e recepite nella Costituzione. Svariate soluzioni fondate su schemi di integrazione a velocità differenziata o a geometria variabile, su obiettivi di aggregazione perseguiti da gruppi di avanguardia o sulla conclusione di un trattato nel trattato (J. Delors), ipotesi già formulata da Mitterrand di una federazione dai contorni confederali. Tali disegni prospettano spazi di manovra e di sperimentazione sufficienti per avviare nuove forme di integrazione limitate a pochi governi promotori e successivamente proposte ad altri stati, come avvenne per il piano Schuman, inizialmente bilaterale.

Mentre l'ambigua posizione di alcuni suoi membri e l'indifferenza o l'apatia di altri aggravano il degrado dell'Unione, una Europa diversa e più dinamica si delinea a livello territoriale con la crescente collaborazione fra grandi regioni delimitate da confini ormai solo geografici o storici e sovente inesistenti o insignificanti linguisticamente: ne sono un confortante esempio la formazione di nuovi aggregati locali in rapido sviluppo, ben definiti economicamente e culturalmente, come la Regio Basiliensis, l'Insubria o le isole del Mediterraneo occidentale, che rappresentano da tempo aree di rapida concentrazione europea alle quali non sembra finora attribuirsi il ruolo che meritano nel creare valide ragioni di autonomo progresso, distanziandosi da stati ancora legati a concezioni anacronistiche di sovranità e di predominio.

Attardati su queste linee di difesa, nei programmi di insegnamento scolastico i governi hanno omesso di promuovere una Europa culturale, trascurando di far leva sulle comuni origini greco-latine, giudaico-cristiane, rinascimentali e illuministiche; alimentando invece sterili polemiche fra laici e cattolici sull'accento alla fede cristiana come componente primaria della civiltà europea. È stato così disatteso il motto "Uniti nella diversità" accolto nel Trattato costituzionale, efficace movente fondatore ispirato al ciceroniano E PLURIBUS UNUM precedentemente adottato dai costituzionalisti americani e proiettato su scala mondiale da Mircea Malitza nel suo libro *Ventimila culture, una sola civiltà: verso la geomodernità del secolo XXI*.

I saggi qui riuniti riflettono le aspirazioni e le aspettative di allievi e ricercatori che negli ultimi anni hanno conferito al corso di via Alviano il carattere di un attivo e fervente laboratorio di studi europei nel quale si elaborano e raffrontano temi relativi all'unità d'Europa nella prospettiva federale.

Vorrei qui ricordare l'atmosfera di convinta e motivata partecipazione agli ideali federalisti che ha improntato il Seminario e la redazione degli scritti, di cui condivido pienamente premesse, analisi e conclusioni. Sono grato agli autori per avermi offerto la possibilità, una volta ancora, di impostare e coordinare una ricerca condotta con un impegno europeo originale ed elevato, che auspico non venga mai meno tra gli studenti del Corso di Gorizia e dalle aule dell'Università si estenda alla società civile sovente incredula, scettica o indifferente alle sorti dell'Unione. Esprimo inoltre viva gratitudine al professor PierGiorgio Gabassi, presidente del Corso di laurea in scienze internazionali e diplomatiche per aver confermato con il suo sostegno la vocazione europeista dell'Università di Trieste ed il ruolo specifico svolto in questo campo dalla sede goriziana. Un particolare, caldo e devoto ringraziamento va rivolto da noi tutti al professor Alberto Gasparini, direttore dell'Isig, per la sua consueta ed incoraggiante ospitalità nei "Quaderni", senza la quale i saggi non avrebbero mai visto la luce. Un ultimo, ma non meno fervido grazie desidero formulare alla gentile signora Luciana Cominotto per la dedizione e la pazienza con le quali ha atteso ad una solerte ricomposizione dei testi.

PRESENTAZIONE

Dopo gli entusiasmi e le speranze per un'Europa finalmente unita, portati fino alla firma dei governi della Costituzione comune, è venuta la perplessità di alcuni popoli (in realtà solo due), anche per ragioni interne. E così sull'Europa è ritornata la crisi. Perché l'entusiasmo, perché la crisi? La risposta ai due perché possiamo trovarla nelle ricerche e nelle pubblicazioni che l'ISIG e il professor ambasciatore Pasquale Baldocci hanno sviluppato in questi ultimi anni. I contenitori di tali pubblicazioni sono stati molteplici: il quadrimestrale di previsione *Futuribili*, e i quaderni che lo affiancano, il trimestrale di sociologia internazionale *ISIG*, i volumi che l'ISIG ha aggiunto a tali contenitori di articoli e di idee, la collana di studi e di riflessioni degli studenti di Scienze internazionali e diplomatiche di Gorizia (possiamo chiamarla *SID journal*), diretta da Pasquale Baldocci. I più recenti volumi di quest'ultima collana, "Per una rifondazione d'Europa" e "The Gorizia Manifesto", indicano le attese per l'Europa in formazione. Pure il quaderno di *Futuribili* "Gli europei e la Costituzione ci sono, a quando l'Europa?/The Europeans and the Constitution are in place - when will Europe be?" del 2004, curato da Alberto Gasparini, esplorava un'Europa futura che discendeva dalla Costituzione firmata a Roma.

Ora, gli eventi successivi alla Costituzione ci costringono a osservare l'Europa in un'ottica parzialmente diversa e cioè in un'ottica in cui l'identità è dominata dalla complessità, e quindi dalla geometria variabile, dalla diversificazione, da un'Europa in espansione ($25 + 2 + \dots$) e proprio per questo con un'identità in continua modificazione. Se tutti questi mutamenti e questi nuovi assetti sono in continua formazione, allora possiamo senz'altro titolare il nuovo volume "L'Europa in crisi". E questo ha fatto il professor Pasquale Baldocci nell'offerirci un volume da lui curato e scritto da giovani studiosi suoi allievi.

Siamo quindi molto soddisfatti di presentare il volume, curato dal professor Baldocci, perché sviluppa l'ideazione della nuova Europa attraverso la complessità ulteriore che viene dal post-Constituzione firmata dalle società politiche d'Europa, ma non dalle sue società civili.

Un augurio quindi, a chi si avvicina al volume, di buona lettura, entro idee fresche e possibili per un'Europa che è in crisi, ma in una crisi di formazione e di innovazione continua.

Alberto Gasparini
direttore dell'Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia

PARADOSSO E INTERPRETAZIONE DELLA CRISI EUROPEA

Joel Melchiori

La curiosa ambiguità di genere che Giuliano Amato faceva notare riguardo al prodotto finale della Convenzione europea si riflette - a due anni di distanza - nei risultati referendari di Francia e Paesi Bassi. Non sapendo se fosse maschio o femmina, trattato internazionale o costituzione, gli elettori francesi e olandesi hanno probabilmente voluto esprimere nell'urna il proprio dissenso al rafforzamento dell'attuale assetto europeo, piuttosto che negare il consenso al disposto del testo oggetto del voto.

A prescindere dalle ragioni interne senz'altro presenti - ogni referendum si carica di un significato politico di giudizio sull'operato del governo in carica - la generalità degli opinionisti concorda che solo una minoranza degli elettori francesi e olandesi intendeva specificamente riferirsi alle novità che il trattato istitutivo di una costituzione europea prevedrebbe: ministro degli esteri europeo, nuovo sistema di voto e presidente fisso in Consiglio, presidente dell'Eurogruppo, semplificazione degli atti legislativi, nuovo ruolo dei parlamenti nazionali.

Ma cosa significa allora un voto genericamente contrario al rafforzamento dell'attuale modello europeo? Essenzialmente sono due le dimensioni che la società civile europea vede nel rafforzamento dell'Unione: l'allargamento a venticinque membri e l'introduzione della moneta unica. Due grandi riforme caratterizzate - entrambe - da svantaggi immediati e da vantaggi percepibili solo nel lungo periodo. Per quanto riguarda la moneta unica, ogni cittadino europeo ha potuto e dovuto constatare l'aumento dei prezzi, mentre i vantaggi della stabilità valutaria e della riduzione del debito pubblico rappresentano benefici sistemici di lungo periodo: non si possono vedere sui prezzi del menù di un ristorante. L'allargamento dell'Unione è una materia forse più delicata, ma senz'altro uno degli *outcome* più immediatamente percepibili può essere l'immigrazione di manodopera specializzata a basso costo dall'Europa orientale. Fenomeno questo considerato da molti, e soprattutto da alcuni movimenti politici dal forte impatto mediatico, come fattore di sottrazione di occupazione ai lavoratori della "vecchia Europa". I vantaggi dell'allargamento sono essenzialmente di ordine geo-politico: quale futuro, quali alleanze avrebbero potuto avere i nuovi dieci stati membri fuori dall'Unione Europea? Come si vede, è un vantaggio di tutt'altro ordine rispetto a vedere il posto di lavoro a cui si aspira affidato a qualcun'altro.

La conseguenza dei "no" francese e olandese è comunque di fermare l'applicazione del Trattato costituzionale così come partorito dalla Convenzione, con tutte le novità che esso avrebbe comportato. Fra queste, la più rilevante sul piano internazionale sarebbe stata senz'altro l'introduzione del ministro degli esteri europeo. A questo riguardo, il rifiuto francese e olandese sconta probabilmente la portata innovativa di una creazione che le cancellerie nazionali non sono ancora pronte ad accogliere. Il nobile slancio europeista, spesso declamato, non trova cioè sufficiente aggancio politico in una visione comune del ruolo globale dell'Unione, che - come dimostra la divergenza anglo-francese rispetto alla questione irachena - è ancora lontana dal realizzarsi. Non si può insomma fare il ministro degli esteri se non c'è una politica estera. E nella fase

in cui in tutti i fori multilaterali il massimo che i paesi europei riescano a fare è negoziare una posizione comune, secondo una procedura tipicamente intergovernativa, una politica estera europea oggi ancora non esiste. Ciò detto per inquadrare il più realisticamente possibile lo stato attuale dell'unità dell'Unione quale soggetto delle relazioni internazionali, non va dimenticato che il pervenire ad una posizione comune europea nelle sedi negoziali multilaterali rappresenta già un risultato soddisfacente e politicamente importante, che va considerato essenzialmente quale principale frutto della cooperazione politica avviata nella fase aurea di De Gasperi, Aदनauer, Schuman.

In questo contesto, lo "stop" franco-olandese, nonché la decisione britannica di non effettuare il referendum nel proprio paese, hanno aperto negli esecutivi europei un limbo, che se dal punto di vista finanziario è stato parzialmente superato dall'accordo sul bilancio - grazie anche ad un Blair decisamente innovativo rispetto alla Margareth Thatcher di "*I want my money back!*" -, politicamente è ancora tutto da definire.

Si è aperto quindi uno spazio politico, all'interno del quale si possono - o si potrebbero - intravedere interessanti profili di azione per l'Italia. Di fronte alla crisi dello slancio europeista di due importanti paesi fondatori, nonché di un paese importante come la Gran Bretagna, l'Italia ha potenzialmente l'occasione di farsi promotrice di un rilancio dell'Unione, che salvaguardi le grandi innovazioni realizzate nell'ultima fase dell'europeismo, ma proceda in modo diverso dal portato della Convenzione.

Spesso l'Italia si è trovata all'avanguardia, in momenti di grande crisi dell'europeismo, nel trovare efficaci soluzioni alternative per avanzare nel percorso dell'integrazione europea. Nell'anno appena passato si è celebrato il cinquantennale della conferenza di Messina, dove fu l'iniziativa di Martino ad indirizzare il dibattito fra i sei verso il Mercato comune e l'Euratom, ma anche il ventennale del Consiglio europeo di Milano. Il 29 giugno 1985, presso il castello Sforzesco, Bettino Craxi riusciva, dopo un'accurata fase preparatoria, a far votare a maggioranza la decisione di modificare i trattati istitutivi, superando il cosiddetto "compromesso del Lussemburgo" e aprendo così la strada all'Atto unico europeo, caposaldo del processo di integrazione. Ciò a dimostrare che una forte iniziativa italiana si inserirebbe nel solco di una importante e nota tradizione europeista, che permette di identificare oggi l'interesse nazionale italiano non solo con l'ancoraggio atlantico, ma anche e *in primis* con l'interesse europeo.

Sussiste tuttavia il rischio che, come in diverse precedenti occasioni, l'Italia si riveli europeista a parole, ma non nei fatti. Come al tempo dell'Atto unico strideva la contraddizione fra lo slancio politico e l'incapacità strutturale di spesa dei fondi comunitari e di adeguamento legislativo alla normativa comunitaria, così anche oggi la politica economica di Roma, ed in particolare l'indirizzo impresso da alcune componenti della compagine governativa, contrasta con la disciplina adottata dall'Unione - da Maastricht al Patto di stabilità. Questa insofferenza verso le scelte di politica economica di Bruxelles renderebbe molto debole la base reale su cui costruire un'iniziativa politica, per la quale esisterebbero oggi i margini di azione. Il protrarsi della questione sino alle soglie della campagna elettorale - e di una campagna che non pare distinguersi per *fair play* - certo non aiuta la prospettiva di scelte italiane coraggiose nella prospettiva europeista, che, inevitabilmente, possono non risultare elettoralmente convenienti.

Vale forse la pena tenere presente il pensiero dello statista trentino Alcide De Gasperi circa il primato della politica estera su quella interna, e cercare di conseguire la coesione interna e la stabilità economica necessarie ad una politica estera ad alto profilo.

LA COSTITUZIONE EUROPEA DOPO I REFERENDUM: VARIABILI POLITICHE E PROSPETTIVE FUTURE

Andrea Bulfone

Questa analisi prende in considerazione i risvolti sul piano politico europeo della mancata ratifica francese, tramite lo strumento referendario, del progetto di Costituzione europea e le conseguenze che questa avrà sul futuro dell'Unione. Si analizzeranno inoltre tre cause che minano l'odierno processo di rafforzamento politico, di cui il no francese è un sintomo prima di essere la causa del suo indebolimento. Infine si cercherà di tracciarne le linee di evoluzione nel solco della storia dell'integrazione europea.

Sul piano politico il responso del voto è in primo luogo un problema francese, ed anche in patria è stato gestito in un'ottica nazionale: sia a destra che a sinistra, il partito trasversale del "no" ha criticato gli interventi dell'Unione in economia come la principale causa della difficile situazione del mercato, dimentico delle cause più profonde alla base della crisi del sistema industriale e produttivo renano. Sul fronte del "sì", gli interventi in prima persona del presidente Chirac a reti unificate e più in generale la campagna di sensibilizzazione popolare è stata giudicata lacunosa e tardiva.

Nonostante ciò, i responsabili delle istituzioni europee sono consapevoli che il responso uscito dalle urne è un duro colpo per l'Unione Europea e non può essere sottovalutato. Soprattutto perché più che il testo costituzionale, spesso citato a sproposito dai sostenitori del "no", sembra bocciare parte del progetto europeo, a cominciare dall'allargamento.

Il timore, paventato e poi divenuto realtà, di un "effetto domino", *in primis* in Olanda, impone una riflessione e nuovi impegni. Per questo l'iniziativa ritornerà in Consiglio europeo. È vero che l'Unione Europea ha un trattato, quello di Nizza, che resterà comunque in vigore fino al 2009. Ma, come ha avvertito il lussemburghese Juncker, presidente di turno dell'Unione, «o i 25 procedono alla ratifica ed anche quelli che hanno detto no successivamente dicono sì, oppure non avremo la Costituzione».

Al momento il problema con cui bisogna confrontarsi è il proseguimento del processo di ratifica negli stati in cui ancora non si è votato. Allegata alla Costituzione vi è infatti una dichiarazione che prevede, nel caso in cui a due anni di distanza dalla firma del trattato non più di un quinto dei paesi (quindi cinque su venticinque) «abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica», che la questione passi al Consiglio. Sebbene si sostenga che con questo processo c'è il rischio di aggravare la crisi, nel caso in cui almeno altri cinque paesi non ratifichino, ben peggiori sarebbero le conseguenze in caso di interruzione. Essa attribuirebbe, anche se indirettamente, un diritto di veto alla Francia, svaluterebbe il voto degli altri paesi che già hanno ratificato (fra cui Italia e Germania, paesi fondatori che hanno scelto la via parlamentare), permetterebbe alla Gran Bretagna di "scegliere di non scegliere", umilierebbe "ex post" Danimarca e Irlanda (che bocciarono, rispettivamente nel 1992 e nel 2001, i trattati europei).

Continuando con le ratifiche si otterrebbe invece l'indubbio beneficio di avere una schedatura completa dell'Europa, si costringerebbe la Francia a valutare con più responsabilità le pro-

prie scelte di politica estera, mai come in questo caso condizionate da egoismo nazionale, dibattito politico interno e da forti pregiudizi, e si darebbe concreto sostegno al progetto europeo.

Sebbene l'*iter* delle approvazioni debba continuare, è comunque vero che il *vulnus* aperto dal "no" francese non sarà facile da ricucire. La mancata ratifica costringe a continuare a utilizzare le regole del trattato di Nizza, peraltro meno favorevole alla Francia nella ripartizione del sistema di voto; tuttavia non deve far dimenticare a chi esagera nelle valutazioni negative che la pace europea, il bene più prezioso, è ancora lì. Helmut Kohl, come ha ricordato Angelo Panebianco sulle pagine del *Corriere della sera*, usava ripetere che essere "europeisti" è soprattutto questo: volere un continente europeo in pace dopo secoli di guerre, dotato di istituzioni che garantiscano la cooperazione fra europei. Non è un caso se il "no" francese ha mietuto consensi soprattutto fra i giovani (più dell'80% fra i cittadini con meno di 25 anni), mentre il "sì" ha ricevuto il maggior contributo fra gli anziani, che hanno assistito alle miserie della guerra (più del 60% fra i votanti con più di 65 anni).

La complessità del testo costituzionale e la sua lunghezza (oltre 230 articoli), nel momento in cui fa ordine nei trattati precedenti incorporandoli, sicuramente ha avuto la conseguenza di rendere più difficile una chiara e comunicabile discussione sulle questioni veramente importanti sul tappeto, anzitutto l'accresciuto peso politico del Parlamento e un sistema di votazione a doppia maggioranza (maggioranza degli stati rappresentativa del 60% della popolazione) allargato a questioni e materie finora normate con il principio dell'unanimità. Non volendo tuttavia esagerare il peso di queste nuove misure, considerato che si tratta pur sempre di un trattato intergovernativo e non di una panacea per tutti i mali che al momento affliggono l'Europa, anzitutto la lenta crescita economica, è stato un errore presentare questo trattato come il fondamento dello "stato europeo", ancora lontano da venire. Sicuramente un approccio di più basso profilo, o la scelta di affidare al Parlamento nazionale l'obbligo di ratifica, non avrebbe scatenato gli umori nazionalisti francesi, da sempre ritrosi a rinunciare a porzioni di sovranità nazionale.

È utile ripercorrere le tappe che hanno portato alla stesura del trattato prima, e alla sua momentanea difficoltà oggi, cercando di capire cosa non ha funzionato e perché si è prodotta questa sconfitta. L'evoluzione recente dell'Europa politica era basata essenzialmente su tre idee, che al fondo non si sono rivelate corrette.

Anzitutto, l'idea che si potesse procedere all'allargamento contestualmente con l'unificazione. Sebbene l'allargamento fosse necessario, anzitutto per la questione identitaria europea (rimettere insieme ciò che la politica dei due blocchi aveva diviso), il fatto stesso di includere paesi con una storia e una memoria della seconda metà del Novecento così diversa dai fratelli occidentali condiziona natura e qualità dei rapporti nell'Unione. Portiamo ad esempio le recenti polemiche sulla celebrazione della fine del nazismo, con i paesi dell'Europa orientale non disposti a riconoscervi l'inizio condiviso di un'epoca di libertà, che per loro arriverà più di quarant'anni dopo con la caduta del muro di Berlino. L'allargamento, necessario e imprescindibile, allontana però nel tempo il momento dell'Europa politica, federale o come unione di stati.

In secondo luogo, c'è stata un'abbreviazione logica di valutazione nel pensare che gli stati nazionali europei non possono fronteggiare le sfide del mondo se non cooperando strettamente fra loro (con strumenti quali il mercato unico e l'euro), perché la sovranità si è indebolita, e di qui saltare alla conclusione che gli stati sono finiti. Non lo sono, restano il principale centro di identificazione politica dei cittadini e questo garantisce tutta la loro vitalità. Quanto all'Europa, essa ancora non è in grado di parlare con una voce sola in politica estera, sono troppo divergenti gli atteggiamenti di Francia, Germania e Italia quando rapportati, ad esempio, alla questione dei legami da intrattenere con gli Stati Uniti, quando non sfociano in aperta ostilità per ottenere un seggio nel Consiglio di sicurezza dell'Onu (Italia e Germania).

Il terzo punto, più attuale, riguarda l'opportunità di premere per una maggiore coesione politica nel momento in cui i tre maggiori paesi fondatori arrancano in una situazione economica difficile o sono addirittura in recessione. Non era difficile capire che molte delle frustrazioni dovute alla perdita di benessere sarebbero state sfogate dai cittadini al momento del voto.

La Francia ha detto no, ma dieci paesi per un totale di 230 milioni di persone, pari ad oltre la metà dei venticinque stati dell'Unione, il trattato lo hanno approvato e altri sembrano intenzionati a farlo. Cambiare le regole in corsa equivarrebbe a penalizzarli a vantaggio di coloro che hanno sbattuto la porta al testo firmato nell'ottobre dello scorso anno a Roma da tutti i capi di stato dei venticinque paesi dell'Unione.

La capacità di uscire da una crisi va valutata in base alle azioni intraprese dagli attori che ne sono affetti. Lo strappo che si è prodotto in questi giorni avrà sicuramente delle ripercussioni sul processo di rafforzamento politico, ma non è l'unico nella storia dell'integrazione europea, cominciata più di cinquant'anni fa proprio in Francia con la proposta del piano Schuman opera di Jean Monnet e la successiva creazione della Ceca. Dal voto contrario del Parlamento francese alla ratifica della Ced, passando per la politica della "sedia vuota" portata avanti da De Gaulle in seno al Consiglio delle comunità, e proseguendo con il no della Danimarca al trattato di Maastricht nel 1992 fino al no irlandese al trattato di Nizza del 2001, il processo di unificazione ha subito strappi e rallentamenti, ma non si è mai del tutto arenato. Ragione per cui non c'è motivo di dubitare che anche questa volta si troveranno nuovi percorsi e soluzioni alternative, non necessariamente al ribasso.

L'UNIFICAZIONE EUROPEA COME MODELLO DI INTEGRAZIONE GLOBALE

Federica Gullino

È difficile pensare a come scuotere le sorti europee quando il sentimento più diffuso tra la classe politica riunita a Bruxelles, che rappresenta il cuore pulsante dell'idea di Europa, è l'immobilismo. Eppure è proprio del suo contrario che il Vecchio continente ha bisogno: di una ventata d'aria fresca, di uno scatto di orgoglio condiviso dai Pirenei ai Balcani, quale si poteva respirare all'indomani della firma del Trattato costituzionale, il 29 ottobre 2004. Certo, anche allora non ci furono plausi unanimi a salutare la nuova carta fondante l'Unione Europea, sicché il compromesso tra gli interessi contrapposti delle delegazioni nazionali fu siglato al ribasso. Si poteva fare di più allora e si deve fare di più oggi, per due ragioni fondamentali: la prima è introspettiva, la seconda obbedisce a esigenze esterne ai confini comunitari. Si tratta di agire per la tutela e il progresso dell'integrazione, cominciata ormai cinquant'anni fa secondo il metodo funzionalista ideato dai "padri fondatori" Robert Schuman e Jean Monnet, e allo stesso tempo, di rispondere in maniera convincente e unisona ai cambiamenti mondiali, allo spostamento dei poli di crescita economica e politica, di cui la Cina rappresenta oggi un nuovo protagonista.

Il semestre di presidenza inglese, cominciato l'1 luglio, sta per concludersi alla fine di dicembre 2005 - sembrerebbe - con un nulla di fatto, a meno che il prossimo Consiglio europeo, convocato per i giorni 15-16 dello stesso mese, non riservi sorprese finalmente positive. Qualche giorno avanti, tra il 28 e il 30 novembre, il *Corriere della sera* ha pubblicato alcuni articoli che analizzavano l'attuale crisi europea, proponendo soluzioni ed iniziative concrete da ponderare e mettere in pratica quanto prima possibile. L'*incipit* del dibattito era anticipato nell'occhiello: "Un'avanguardia per l'Europa" a firma di Ernesto Galli della Loggia, che suggeriva la necessità e, allo stesso tempo, l'inevitabilità di dare vita ad un serio e ambizioso impulso politico a livello sovranazionale, pena il fallimento del progetto europeo. Le idee spaziavano dall'estensione della cittadinanza europea al di là delle frontiere nazionali, all'istituzione di un unico comandante in capo di tutte le forze armate comunitarie. Gli obiettivi da raggiungere sono, per quanto riguarda la prima proposta, quello di espandere indistintamente il diritto di voto, nell'elezione di ogni Parlamento nazionale, a tutti i cittadini dei paesi aderenti al nuovo accordo; e per la seconda, indurre un meccanismo virtuoso di concertazione sempre più stretta anche nell'ambito cruciale della politica estera, fino ad oggi pietra miliare delle prerogative statali. L'elezione di un presidente simbolico, sostenuto da un mandato affidatogli dai cittadini europei, e che tale responsabilità appartenga ad un gruppo di paesi "all'avanguardia", ma che rimanga aperto all'adesione di altri, è pienamente approvata e sostenuta anche dall'ex-ministro degli affari esteri, Renato Ruggiero. Le sue dichiarazioni si uniscono, infatti, alla voce di coloro che auspicano una «idea semplice e incisiva, capace di coinvolgere i cittadini», che però dovrebbe trovare tempestiva applicazione, addirittura nei prossimi «tre-sei mesi»: l'urgenza e l'innovazione di ogni mossa in ambito europeo sono le premesse che sottendono ogni intervento. Tuttavia il suggerimento più rilevante avanzato dall'ex-ministro degli esteri (nonché, in precedenza, direttore generale della Omc), coinvolge direttamente il nostro paese, affidando il testimone del

rilancio europeo proprio all'Italia: «l'Italia prenda l'iniziativa», egli ha affermato, quasi a voler scardinare una volta per tutte l'egemonia franco-tedesca che per decenni ha giocato la parte del leone nel processo di integrazione.

A questi due articoli propositivi, se ne aggiungeva un terzo, datato 30 novembre e scritto da Franco Debenedetti, profondamente avverso alle idee delle quali si parlava poc'anzi. In particolare, questo giornalista criticava l'essenza stessa di "avanguardia per l'Europa", che potrebbe essere formata, secondo quanto espresso da Galli della Loggia, da paesi fondatori e facenti parte dell'euro. L'esclusione indiretta della Gran Bretagna appare, secondo Debenedetti, «non solo sbagliata in sé», ma tale da mandare «fuori bersaglio i progetti di cui l'audacia dovrebbe essere il propellente». Questo intervento risuona, dunque, come un inno all'importanza del coinvolgimento del paese anglosassone alle iniziative europee: la *pars destruens* si esaurisce nei termini espressi nel titolo dell'articolo: *Senza Londra è un'Europa indesiderabile*, mentre la *pars costruens* prevede la liberalizzazione dei circuiti economici di prodotti e servizi, del mercato del lavoro, delle politiche dell'immigrazione, dell'università e della ricerca e della politica di bilancio: proposte più tecniche, concrete e meno istituzionali, dunque, per sopperire alla crisi in cui versa l'Europa. Vero è che la Gran Bretagna rappresenta un gigante nella costruzione europea, non tanto a livello ideologico, perché - si sa - questo paese ha sempre mantenuto un legame inscindibile e preferenziale con l'altra sponda dell'Oceano Atlantico piuttosto che con l'Europa (basti pensare all'appoggio incondizionato prestato all'America nella recente guerra in Iraq); quanto strutturale, sia nella bilancia economica unitaria, strettamente vincolata ai parametri di Maastricht, sia nella partecipazione agli organi comunitari. Ritengo che la crisi che colpisce oggi l'Europa - crisi che accomuna sia il concetto stesso di integrazione sia la paralisi istituzionale - prescinda da un dibattito legato al grado di coinvolgimento dei vari stati membri nelle future iniziative. Non vi è una giuria che promuova chi avanza buone idee e ammonisca chi dimostri inattività o disinteresse; il nocciolo del problema è che bisogna agire. Quando ho avuto l'occasione di frequentare alcuni corsi alla Royal Holloway University, a Londra, nell'ambito del programma *Erasmus* - uno dei frutti più proficui e tangibili della politica comunitaria sull'istruzione - mi sono sorpresa di quanta indifferenza e apatia circondassero il tema europeo, non soltanto fra i miei coetanei, ma perfino a livello accademico. Vi erano molte associazioni culturali, gruppi sportivi e di studio, proprio come avviene nei *campus* statunitensi, ma nessuno di questi si riuniva per progettare, per immaginare l'Europa, oppure per organizzare un convegno, un dibattito: carenza tanto più grave, laddove si pensi che gli studi storici, dall'età moderna a quella contemporanea, costituivano la punta di diamante di quella Università. Forse ha proprio ragione il nostro ex-ministro degli esteri quando afferma: «l'Italia prenda l'iniziativa».

Ho ritenuto doveroso accennare innanzitutto quali siano le difficoltà che stanno facendo inceppare la macchina europea in questi ultimi mesi, prima di pensare a come esportare questo modello, ipotizzandone un prototipo. Per essere considerato davvero proficuo, un progetto deve apportare benefici agli stati membri, garantendo il buon funzionamento delle istituzioni sia al proprio interno sia nei confronti degli interlocutori oltre frontiera. Ci sono, dunque, delle soluzioni reali da adottare per uscire da questa crisi? Certo. Molte risposte sono già state formulate, a partire dal 1992 quando è stato istituito il secondo pilastro dell'Unione Europea: la Pesc, politica estera e di sicurezza comune; oppure quando, con la firma della carta costituzionale, sono stati introdotti nuovi meccanismi elettorali atti a rafforzare alcuni poteri delle cariche europee, quali quella del presidente del Consiglio. Ora bisogna dare voce agli accordi, realizzare concretamente i due pilastri del tempio europeo - Pesc e Cgai - che finora hanno avuto un valore pressoché simbolico, nonché attuare la Costituzione. Vero è che da più lati sventola la bandiera del rilancio europeo, sotto forma di un decisivo balzo in avanti, così come non se ne vedeva da almeno un decennio, ma altrettanto vero è che le grandi innovazioni hanno bisogno anche di gesti

minori. Pensavo, infatti, a come sarebbe stato fruttuoso in termini di coscienza europea stabilire una data comune per il plebiscito sulla carta costituzionale, chiamare alle urne i cittadini europei tutti nello stesso giorno, proprio come avviene in ogni realtà nazionale. Invece, ancora una volta, si è assistito alla libera discrezionalità degli stati membri per quanto riguardasse i tempi e le procedure di ratifica, alcune delle quali hanno previsto un voto parlamentare, altre un referendum nazionale.

Si parlava prima dell'importanza per la nostra Unione Europea di esprimersi con una sola energica voce di fronte alle sfide internazionali, costituite soprattutto dal progresso economico e dagli equilibri di potere. Una delle dinamiche più studiate oggi è l'espansione incontrollata del mercato cinese in Occidente, che sta invadendo ogni settore produttivo, dall'alimentare alle nano-tecnologie. L'Europa deve agire compatta, regolamentare questi traffici, molti dei quali avvengono nell'ombra della illegalità e proteggere la propria specificità, che si dimostra tale sia nella scelta e nell'utilizzo dei materiali, sia in termini di stoccaggio mercantile. Al di là di un giudizio di valore sulla politica del lavoro in Estremo Oriente - dunque sull'assistenza sociale che dovrebbe garantire livelli di previdenza e di benessere almeno soddisfacenti - o sul rapporto qualità-prezzo dei prodotti di nuova importazione, compito delle istituzioni europee è la salvaguardia del nostro mercato interno, per mantenere alta la competitività e assicurare all'Europa una conveniente collocazione nella bilancia commerciale mondiale. Questo è sicuramente un altro motivo che spinge gli stati membri a dotare gli organi comunitari, preposti al settore produttivo, di sempre maggiori competenze e autonomia. Il concetto di integrazione europea è nato, nel lontano aprile 1951, proprio per rispondere ad un'esigenza interna di tipo economico: porre fine alle discordie franco-tedesche sull'utilizzo del bacino carbo-siderurgico della Saar e della Ruhr. Fu la volta della Ceca, le cui spoglie sono state integrate nel trattato di Maastricht del 1992, in vista della scadenza cinquantennale dell'accordo, a formare parte costituente delle basi europee. Ma oggi una simile regolamentazione, valida limitatamente allo spazio europeo, non basta più. Devono essere aumentate le prerogative comunitarie volte a coinvolgere più settori, primo fra tutti quello politico, perché politiche sono le questioni che bussano alla porta dell'Europa per trovare risposte concrete. Si pensi alla minaccia terroristica, al pesante incremento del petrolio, alla crescita sproporzionata del mercato dell'Estremo Oriente, per non parlare poi di cooperazione internazionale o di aiuti allo sviluppo, nei quali solo lo sforzo sinergico dell'Unione Europea può fronteggiare circostanze tanto complesse e drammatiche, ottenendo risultati positivi, inimmaginabili per uno qualsiasi degli stati membri che agisse in maniera isolata.

Proprio quest'ultimo tema, legato alla partecipazione dell'Unione Europea a programmi di assistenza, è stato alla base del *processo di Barcellona*, cominciato il 27-28 novembre 1995 con la conferenza tenuta da alcuni ministri degli affari esteri nella città spagnola, e celebrato qualche giorno fa in occasione del suo decimo anniversario. Dall'incontro è sorto il partenariato euro-mediterraneo che conta oggi trentacinque membri: i venticinque stati dell'Unione Europea e i dieci paesi che si affacciano - ad esclusione della Giordania - sulla sponda meridionale del mar Mediterraneo. La Libia mantiene lo *status* di osservatore dal 1999, mentre Algeria, Egitto, Israele, Libano, Marocco, Autorità palestinese, Siria, Tunisia e Turchia ne fanno parte a pieno titolo. Questa collaborazione, che è scaturita nella firma del programma Meda a carattere prevalentemente finanziario, ha garantito apertura di mercati, promozione di investimenti, cooperazione industriale e commerciale fra l'Europa e i *partners* mediterranei. Non solo, si tratta di una crescita economica sostenuta dal coinvolgimento della società civile e della popolazione locale ai piani di sviluppo, in uno stretto legame che considera il benessere dei cittadini e delle istituzioni democratiche come un presupposto e, allo stesso tempo, una conseguenza di un *background* economico positivo e funzionante. La dichiarazione di Barcellona, carta fondante la

cooperazione euro-mediterranea sulla base di accordi presi nella prima conferenza nel 1995, mira ad istituire un partenariato tra i paesi sopra indicati, al fine di trasformare il *mare nostrum* in uno spazio comune di pace, stabilità e prosperità attraverso il rafforzamento del dialogo politico e della sicurezza. Entro il 2010 sarà gradualmente realizzata una zona di libero scambio tra i paesi aderenti ai nuovi accordi euro-mediterranei nel rispetto degli obblighi risultanti dall'Organizzazione mondiale per il commercio (Omc). Si tratta di abbandonare l'ottica degli aiuti bilaterali per aderire ad un nuovo concetto di intervento multilaterale, certamente complementare al consolidamento delle relazioni fra i singoli soggetti, ma capace di agire all'unanimità *super partes*. Questa allora potrebbe essere l'occasione per "esportare" l'esempio europeo: in fondo analoghe appaiono le premesse, le esigenze che determinano un programma tanto ambizioso poggiano su basi economiche, riassumibili nel desiderio di apertura dei mercati e di crescita degli scambi commerciali. L'attuale Unione nasce dai trattati istituenti la Ceca, la Cee e l'Euratom, che nel tempo si sono evoluti fino a trasformarsi in un progetto più ampio, che riunisce in una sola entità sovranazionale economia, politica e cultura. Il modello europeo rimane un paradigma purtroppo imperfetto, tuttavia presenta dei caratteri peculiari che ben possono adattarsi a realtà anche lontane e diverse dalla nostra. Si pensi, ad esempio, ad alcuni principi comunitari che regolano l'assetto europeo, baluardi, questi, del buon funzionamento degli organi istituzionali. Nel preambolo costituzionale è sancito il criterio-guida dell' "unità nella diversità", valido per i circa 455 milioni di cittadini residenti all'interno delle frontiere europee e atto a garantire sia le specificità locali di ogni popolo, dai catalani ai fiamminghi, sia un meccanismo di controllo funzionante ed universalmente accettato; oppure, ancora, si pensi al valore, non solo in termini strettamente giuridici, che una legge emanata dal Parlamento europeo riveste nei confronti delle leggi nazionali. È la norma europea che, in questo caso, si misura con i vari costituzionalismi statuali, vantando un rango giuridico superiore; allo stesso tempo vige il principio della "sussidiarietà" a livello operativo, che predispone ampia competenza del potere locale, prevedendo un intervento delle autorità comunitarie laddove il primo risulti inadeguato o troppo debole.

Questi sono principi che scaturiscono dalla comune volontà degli stati membri dell'Unione Europea di dotarsi di regole condivise e ugualmente rispettate, e che possono rappresentare dei prototipi ideali per ogni organizzazione interstatale che si ponga l'obiettivo di accomunare diverse sfere di interesse, al di là della mera collaborazione economica. Molte sono le sigle che nascono per rispondere ad esigenze di tipo commerciale, si pensi, ad esempio, alla Nafta e al Mercosur, il terzo più grande gruppo economico dopo l'Unione Europea. In questo caso l'accordo di Asunción, nel 1991, ha instaurato una zona di libero mercato tra Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay, introducendo delle agevolazioni negli scambi commerciali alle loro frontiere.

Tuttavia, nell'immediato futuro, si spera che l'Unione Europea possa uscire finalmente dalla crisi che ha attanagliato le sue istituzioni e il suo percorso verso un progetto più ampio di natura federalista. È questo infatti il desiderio condiviso da numerosi storici e politici sparsi in tutta Europa, oltre che dalla *communis opinio*, per poter realizzare un'unione davvero politica e davvero sovrastatale.

DIVERSIFICARE PER INTEGRARE

Alberto Lampasona

Il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa è definitivamente morto. Il sogno si è infranto: i "no" ai referendum francese ed olandese hanno messo a nudo, in maniera brusca, la realtà evidente che la miopia della classe dirigente si rifiutava di riconoscere: i "no" hanno segnato la rottura della comunità di intenti tra il popolo europeo e la sua casa comune. La dimora che, per cinquant'anni, aveva protetto gli europei dal ripetersi degli errori e orrori del passato, e che aveva prospettato un futuro di vivo benessere, prosperità e pace, si sfalda sempre di più. Si rende sempre più complessa e inarrivabile; i cittadini, da proprietari, diventano semplici affittuari che hanno perso le redini del loro condominio. Condominio che appare grigio e opaco, distante e instabile. Per evitare che crolli definitivamente, occorre rinvigorirne le fondamenta e creare strutture più adeguate alle necessità del futuro, perché i "no" dei cittadini non sono un "no" all'Unione, all'idea e alla necessità di unità europea, ma sono un netto rifiuto alla forma attuale di questa Unione, che vive la sua crisi esistenziale attraverso il ricorso al compromesso tra due nature opposte: semplice area di libero scambio o vera unità politica? Sono un "no" al modo di operare della sua classe dirigente basato sulla decisione dall'alto, senza avvertire la necessità di ascoltare il parere dell'opinione pubblica. Esprimono una crisi di legittimità dei dirigenti, ma anche del regime all'interno del quale lavorano: una crisi di regime che bisogna approfondire. Sono un "no" all'incapacità di saper dare una risposta al quesito chiave: cosa sarà veramente l'Europa, quali i valori di riferimento, quali gli obiettivi, e soprattutto quale futuro per i suoi cittadini? La Costituzione tace e i cittadini europei assaporano amaramente il silenzio della fine e della distruzione di un'idea. L'Europa non fa più sognare perché non individua un obiettivo concreto da raggiungere, non riesce a esprimere le sue finalità; da ciò l'emergere della sua impopolarità. Inoltre, priva di una *leadership* politica, dimostra lo stallo e la mancanza di una visione del futuro. Divisa al suo interno dagli egoismi nazionali, l'Europa scompare dalla scena internazionale, non può proteggere i suoi cittadini e non può esprimere la sua visione del mondo. La mancanza di trasparenza e democraticità interna costituiscono l'enorme disaffezione dei popoli europei. Bisogna superare lo stallo attuale, reagire e tornare a prospettare un futuro ponendo fine, definitivamente, al metodo Monnet della comunitarizzazione delle istituzioni e delle politiche europee. Questa idea di integrazione graduale, senza un progetto preciso prefigurante l'assetto finale, era stata concepita negli anni Cinquanta per l'integrazione economica di un piccolo gruppo di paesi. Pur avendo avuto successo, questo approccio, per l'integrazione politica e la democratizzazione dell'Europa, è risultato adeguato solo in parte.

L'Europa tutta deve comprendere che i referendum sull'adesione e sul trattato costituzionale hanno segnato un importantissimo precedente, ovvero la richiesta giusta, da parte dei cittadini europei, di esprimersi sulle scelte fondamentali dell'Unione Europea. Di conseguenza, si moltiplicheranno i referendum su eventuali proposte di revisione dei trattati attuali o sull'ipotetica adozione di un nuovo testo costituzionale. In questo caso, le possibilità di approfondimento

dovranno necessariamente ottenere l'avallo delle opinioni pubbliche nazionali e quindi la percentuale di un voto negativo sarà maggiore quanto maggiore sarà il numero degli stati che adopererà questa procedura istituzionale. Per questo motivo, si può comprendere bene che in tempi ragionevoli, non si potrà adottare un nuovo testo costituzionale. Inoltre, è fondamentale ricordare che la bocciatura della Costituzione segna la fine della continuità tra l'evoluzione e le dinamiche dell'Unione nel passato e le prospettive dell'Unione nel futuro. Questo segnale deve portare all'apertura di una seconda fase, ricorrendo a una nuova procedura e a nuovi soggetti politici. La discontinuità deve essere netta per colmare il *deficit* di democrazia e di partecipazione rimproverato dai cittadini europei. A loro deve rivolgersi l'Unione Europea, concentrandosi nell'attuare politiche concrete, suscettibili di determinare un benessere reale nella quotidianità dei cittadini. Per questo motivo, l'Unione Europea deve concepire nuovi metodi di integrazione più flessibili, dato il numero elevato di stati membri. In un'Unione allargata, e obbligatoriamente anche eterogenea, una differenziazione diventerà indispensabile. Differenziazione non significa fine dell'integrazione e regno dell'anarchia; al contrario, la concorrenza positiva di differenziazione e complementarietà possono dare un impulso positivo all'integrazione. Differenziazione, ovviamente, a partire dal rispetto totale di una base comune di politiche condivise: così si negherebbe a priori la possibilità di *opting-out* da parte di alcuni stati membri, sempre ostili ad ogni idea di maggiore approfondimento dell'Unione. Per evitare lo stallo decisionale, in sede di Consiglio, si dovrebbe dare la possibilità agli stati di unirsi per approfondire l'integrazione in politiche di loro scelta. Non si tratta di una novità: l'accordo di Schengen sull'eliminazione dei controlli alle frontiere, concluso il 14 giugno 1985 da Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi, nato come accordo intergovernativo, è stato introdotto nei trattati nel 1999. Per altro il trattato di Nizza, negli articoli 43 e 44, stabilisce che alcuni stati possono prendere l'iniziativa di verificare se esista la disponibilità per una cooperazione rafforzata. Tali stati possono perseguire un approfondimento nel rispetto dei trattati esistenti e del quadro istituzionale dell'Unione Europea non recando pregiudizio al mercato interno. Inoltre, tali cooperazioni non devono riguardare i settori che rientrano nell'ambito della competenza esclusiva della Comunità. Dato che una prassi del genere deve «essere aperta a tutti gli stati membri, ai sensi dell'articolo 43b», i rimanenti stati non dovrebbero intendere un'iniziativa del genere in termini di esclusione, bensì come un invito a prendere posizione nei confronti di un approfondimento dell'Unione portato avanti con energia, in vista di aderirvi a loro volta. In questo modo, si potrebbe evitare che i governi procedano senza tener conto della volontà democraticamente espressa dai cittadini. I problemi sorgono dal metodo macchinoso di realizzazione di tali cooperazioni: la richiesta alla Commissione, il parere del Parlamento europeo, la necessità di almeno otto stati e, soprattutto, il voto deliberativo del Consiglio a maggioranza qualificata. «Le cooperazioni rafforzate possono essere instaurate solo in ultima istanza, qualora sia stato stabilito, in sede di Consiglio, che gli obiettivi che esse si prefiggono non possono essere conseguiti, entro un tempo ragionevole, applicando le pertinenti disposizioni dei trattati» (art. 43 A, trattato Ue). In questo modo si palesa come paesi contrari alla cooperazione possano determinarne la bocciatura con voto negativo. Per questa ragione il Consiglio dovrebbe permettere un'integrazione più flessibile che ridia più potere agli stati. La Commissione sicuramente non vorrà allentare il potere di controllo esercitato sui membri, ma più libertà, in questo caso, permetterebbe maggiori progressi in tema di approfondimento. Gli stati dovrebbero intensificare la cooperazione nelle politiche chiave della giustizia, dell'economia, della ricerca e della difesa. Ecco un breve compendio di possibili direttive:

- la criminalità transfrontaliera e il terrorismo internazionale minacciano la sicurezza dei cittadini. Il trasferimento delle competenze in materia di giustizia e affari interni nel primo pilastro come stabilito dall'articolo 42 del trattato sull'Unione Europea permetterebbe una ve-

locizzazione decisionale e implicherebbe la partecipazione alle decisioni da parte degli organi comunitari, in primo luogo del Parlamento europeo. Si potrebbe superare l'imbarazzo, soprattutto in chiave italiana, per l'applicazione del mandato di cattura europeo. In effetti cooperazioni ristrette si sono già realizzate in questo campo: il G5 del 2003, ovvero la collaborazione per la lotta contro il terrorismo internazionale realizzata da Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Italia; il trattato di Prüm del 2005 firmato da Benelux, Francia, Germania, Spagna e Austria che permette maggiore cooperazione tra la giustizia e i servizi di *intelligence* dei sette stati.

- A livello economico è necessaria una riforma del bilancio comunitario: è impensabile che il 60% del bilancio dell'Unione sia ancora destinato alla Pac. Un dialogo più serrato dovrebbe aver luogo tra i capi di stato e di governo per perseguire riforme strutturali indispensabili per la sopravvivenza della Comunità e per renderla più competitiva a livello internazionale. Inoltre occorrerebbe compiere uno sforzo per armonizzare i sistemi fiscali dei paesi dell'Unione.
- A livello educativo l'Europa dovrebbe realizzare un'economia del sapere permettendo la creazione di centri universitari di eccellenza finanziati direttamente da Bruxelles e investendo sul capitolo "ricerca e sviluppo". Senza una crescita culturale l'Unione si ferma e, paralizzata, non risponde agli stimoli del futuro. Bisogna investire sull'avvenire e per questo motivo si dovrebbe definitivamente adottare un brevetto comunitario.
- A livello internazionale e di difesa l'Europa pecca di indolenza e soprattutto di voglia di indecisione. Si dovrebbe rafforzare il ruolo di Mr Pesc cui associare, con la funzione di assistente, il Commissario incaricato delle relazioni esterne. In tal modo, ci sarebbe uno stretto legame tra Consiglio e Commissione, che lavorerebbero in tandem. Si dovrebbe considerare l'allargamento come strumento di politica estera funzionale e prezioso per l'Europa e incrementare la cooperazione riguardante il settore della difesa.

Queste cooperazioni creerebbero un'Europa a dinamiche multiple in cui il perseguimento di determinati obiettivi potrebbe essere accettato da alcuni stati che, soddissatti dal risultato raggiunto, fungerebbero da battistrada per l'ingresso degli altri membri della Comunità. La differenziazione, da esclusione, si trasforma in viva inclusione che permette, partendo da ambiti diversi, di raggiungere l'obiettivo comune: la Federazione europea. Inclusione e complementarità, parole chiave che dovrebbero indicare la via da seguire dopo la fine del metodo integrativo comune e a passo lento. Gli stati però necessitano di ampi margini di manovra e, per questo motivo, la Commissione dovrebbe rassegnarsi a perdere parte del proprio potere, senza però mai smettere di vigilare sull'applicazione corretta dei trattati e delle procedure adottate dai paesi membri per il perseguimento dei loro obiettivi. Rivolgendosi in maniera decisa verso obiettivi realistici e necessari per il miglioramento della sicurezza sociale e del benessere dei cittadini, l'Europa riacquisterebbe il sostegno del suo popolo. Si diffonderebbe quell'atmosfera *citoyenne* necessaria per una radicale e più approfondita integrazione politica. L'Europa deve superare la concezione odierna di realtà economica in modo da poter rifondarsi in maniera nuova, riappropriandosi della sfera politica, che aveva accantonato volontariamente per un più misero benessere economico. Una maggiore trasparenza, come l'apertura al pubblico delle sessioni del Consiglio, e una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali nelle strutture decisionali comunitarie, permetterebbero una maggiore chiarezza e consapevolezza dei cittadini sul funzionamento dell'Unione. Il ritorno del politico e dell'interesse nei bisogni del cittadino porterebbe aria nuova e un salto verso un altro tipo di integrazione in cui i cittadini e la politica deterrebbero il potere decisionale. Un'Europa più vicina ai cittadini può considerarsi una più vera Europa. L'Unione deve rispondere concretamente, nel quotidiano, alle necessità della popolazione che deve sentirsi protetta e ascoltata. L'azione politica fatta dal basso permetterà una maggiore legittimazione delle istituzioni, non più centri decisionali chiusi e indifferenti ai bisogni della gente.

All'integrazione dettata dall'alto si sostituirà un processo decisionale fondato sull'ascolto e sulla partecipazione attiva della popolazione. Solo in questo modo gli europei faranno proprie le istituzioni comunitarie e daranno il loro contributo all'integrazione. L'Unione Europea deve essere vissuta e assaporata per divenire punto di riferimento nella vita quotidiana.

Il metodo delle dinamiche multiple rappresenta una sfida importante: l'approfondimento comunitario fondato su una base comune (mercato unico, rispetto delle libertà fondamentali) a partire dalla quale si differenzieranno gruppi di stati che integreranno le loro politiche in alcuni settori, lasciando aperta la possibilità di accesso da parte degli altri membri. Diversificare per completare e approfondire. Si potrebbe, anzi si può fare di più: gli stati maggiormente consapevoli della necessità di integrazione, pena la scomparsa dell'Europa, devono unire le loro forze e dar vita ad una vera unità politica con strutture federali, che si inseriscano all'interno dei trattati nel rispetto della legislazione e delle competenze comunitarie. La creazione di un'Europa federale, all'interno di una più larga e attuale Europa confederale, non deve essere vissuta come una spaccatura, ma come la volontà di perseguire l'obiettivo comune ricorrendo ad un'avanguardia non esclusiva, ma al contrario inclusiva, perché alla fine le due entità create si fonderanno nell'unica realtà possibile: la Federazione europea. L'idea di avanguardia federale viene proposta da Jacques Delors, già presidente della Commissione europea dal 1985 al 1995, che auspica la creazione di una federazione di stati nazione. In effetti, l'idea di integrazione europea non può far a meno degli stati nazionali: l'integrazione politica potrà avvenire solo con il coinvolgimento delle istituzioni e delle tradizioni nazionali presenti. «Solo se l'integrazione europea coinvolgerà gli Stati nazionali in una simile Federazione, solo se le loro istituzioni non verranno svalutate o addirittura fatte scomparire, questo progetto, nonostante le sue enormi difficoltà, sarà fattibile. In altre parole: l'immagine che è prevalsa sino ad ora di uno Stato federale europeo, che sostituisce, come nuovo depositario della sovranità, i vecchi Stati nazionali e le loro democrazie, è una elucubrazione artificiale, che si colloca al di fuori delle realtà europee consolidate. La realizzazione dell'integrazione europea è pensabile con successo solo se avviene sulla base di una ripartizione della sovranità fra l'Europa e lo Stato nazionale. Proprio questo è il fatto che si cela dietro la sussidiarietà» (discorso di Joschka Fischer all'Università Humboldt di Berlino, 2000). L'avanguardia dovrebbe operare all'interno dei trattati attraverso la firma di un trattato nel trattato, ovvero un nuovo trattato istitutivo europeo, nucleo per una Costituzione della Federazione. Tali stati dovrebbero creare un centro di gravità che però non soffochi le competenze della più ampia Unione confederale, ma permetta un bilanciamento interno e, nello stesso tempo, una spinta propulsiva per la partecipazione di tutti gli stati membri alla Federazione. L'avanguardia dovrebbe riformare gli organi decisionali e le strutture attuali nel modo seguente:

- il ruolo della Commissione potrebbe essere quello di guardiana dell'interesse europeo. Bisognerebbe però scegliere se affidare ad essa o al Consiglio le funzioni di vero governo della federazione. O si decide di trasformare il Consiglio europeo in un governo europeo (il governo europeo viene formato dai governi nazionali) oppure, partendo dall'attuale struttura della Commissione, si passa all'elezione diretta di un presidente con ampi poteri esecutivi.
- Per permettere una maggiore legittimità dell'operato federale si dovrebbe creare un sistema parlamentare bicamerale: una camera in cui soggano i membri del Parlamento europeo provenienti dagli stati partecipanti alla federazione e una camera composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, in modo da creare un Parlamento europeo dotato di una duplice funzione, quella di rappresentare un'Europa degli stati e un'Europa dei cittadini. In questo sistema bicamerale l'attuale Parlamento europeo avrebbe il ruolo di Senato federale.
- La Federazione dell'Unione deve inoltre essere personalizzata. Per questo motivo si potrebbero applicare le decisioni contenute nel Trattato costituzionale concernenti l'elezione del presidente del Consiglio in carica per la durata di due anni e mezzo, con possibilità di rin-

novo del mandato. Presidente che rappresenti all'esterno la Federazione con una sola voce. Alla carica di presidente bisognerebbe associare quella di un ministro degli affari esteri della Federazione.

- La ripartizione della sovranità fra Federazione e stati nazionali presuppone un Trattato costituzionale che stabilisca la chiara determinazione delle competenze fra Federazione e stati nazionali: si dovrebbero trasferire alla Federazione le sovranità essenziali, e solo ciò che deve assolutamente essere disciplinato a livello europeo; il resto rimarrebbe di competenza dello stato nazionale. «Ciò corrisponderebbe a una Federazione europea snella e, al contempo, in grado di agire, pienamente sovrana e ciò nonostante poggiante su Stati nazionali autoconsapevoli quali membri della Federazione. Si tratterebbe, altresì, di una Federazione che viene seguita e capita dai cittadini avendo essa colmato il suo deficit democratico» (Joschka Fischer). Le politiche da perseguire potrebbero essere quelle di cui sopra, e soprattutto lo sviluppo di un'azione comune in politica estera, per dare consapevolezza al mondo intero oltre che del peso economico, del peso politico ritrovato dell'Europa.
- La Federazione presupporrà la riformulazione delle procedure decisionali all'interno degli organi comunitari: la prevalenza del voto a maggioranza e il contenimento del voto all'unanimità.

L'idea di un'avanguardia europea inclusiva e aperta anche agli stati candidati non deve preoccupare i paesi membri dell'attuale Unione. Servono lungimiranza e fiducia nel futuro. Bisogna comprendere come il "no" referendario abbia messo gli europei di fronte alle ambiguità di un'Unione concepita come una Federazione, ma in realtà bloccata da una logica decisionale confederale. Bisogna attualizzare i metodi e le procedure e soprattutto compiere il salto in avanti. L'Europa non può più permettersi di perdere tempo, di leccarsi le ferite e rimanere indifferente alla necessità di definirsi perché, altrimenti, tramonterà per sempre. Soltanto una precisa definizione di sé e delle proprie finalità può consentire la maturazione di una identità comune. L'Europa ancora non è: l'Europa sarà. Per questo motivo sarà sempre più necessaria una maggiore integrazione culturale che non significhi però predominio di una cultura sulle altre, ma rispetto reciproco delle diversità. L'Europa nasce dalla presenza di molteplici anime che si contraddicono e, contraddicendosi, ne creano l'essenza. La contraddizione e soprattutto la diversità devono però essere vissute come un dono perché soltanto il riconoscere i diritti dell'altro, in quanto alterità, permetterà l'armonia dei diversi. La vera armonia, infatti, risiede nell'essere diverso l'uno dall'altro. L'Europa deve tramontare, deve provocare un conflitto interiore che metta fine alle sue volontà egemoniche e relativizzi le sue verità assolute. Solamente mettendo a nudo se stessa potrà comprendere e strutturare il suo futuro. Questa è la vera lotta che dovrà perseguire. Soltanto un'identità comune portatrice di valori condivisi permetterà la realizzazione di una vera unità che rispetti gli altri e elabori una politica comune. Altrimenti rimarrà per sempre subordinata al carro del più forte. L'Europa deve crescere: deve farsi promotrice della cultura della pace che ha saputo far regnare al suo interno. I rischi per l'incepimento del sistema esistono e potrebbero portare al collasso. Per questo è opportuno procedere lungo il cammino dell'integrazione attraverso la creazione di un nocciolo duro federale. Crescere non è solo una scelta, ma un imperativo.

UN'EUROPA A GEOMETRIA VARIABILE

Francesca Buran

La duplice bocciatura della Costituzione in Francia e Olanda ha determinato una brusca interruzione del processo di integrazione nell'Unione Europea.

La particolare attenzione dedicata a queste due manifestazioni di euroscetticismo deriva primariamente dal fatto che si sono svolte a breve distanza l'una dall'altra. Si sono verificate, inoltre, in due stati fondatori dell'Unione e il loro effetto congiunto ha determinato una forzata battuta d'arresto per quei membri che si mostravano decisi a proseguire nell'approfondimento dell'integrazione comunitaria.

Numerose similitudini accomunano i due paesi nella loro chiusura verso l'Unione Europea, ma la più sorprendente è forse l'eterogeneità di coloro che hanno votato contro. Ciò che il referendum ha messo in evidenza è la profonda frattura, sottovalutata di frequente, che esiste tra la popolazione europea e le *élites* politiche. È emersa, infatti, una grave diffidenza nei confronti di un'Europa che le classi politiche si impegnano a costruire fuori dal proprio paese, ma che spesso assumono come capro espiatorio per qualunque problema affligga la loro nazione. Un ruolo importante è stato giocato, inoltre, dalla paura di una crescente disoccupazione, da una profonda sfiducia nei confronti della classe dirigente e da una forte resistenza all'allargamento, considerato un fattore di rischio per la propria identità culturale. In particolare, quest'ultima preoccupazione assume rilievo ogni qualvolta, a partire da dati spesso approssimativi e distorti, si esprimano valutazioni sull'impatto che una maggiore apertura dei confini dell'Unione avrebbe sulla situazione economica, sociale e politica del proprio paese. Non ultimo, infine, emerge il timore che accogliendo nuovi paesi si giungerebbe inevitabilmente ad una perdita dei valori fondanti della propria civiltà. In questo senso, il risultato potrebbe anche essere interpretato come una forma di rifiuto nei confronti non solo di allargamenti futuri e, dunque, come un veto ad un eventuale prossimo ingresso della Turchia, ma anche di quello da poco avvenuto.

In verità, la fine del processo di ampliamento sarebbe una limitazione per l'Unione Europea, perché il suo successo è commisurato alla capacità di diffondere stabilità, sicurezza, prosperità e democrazia in gran parte del Continente. La delicata situazione che sta affrontando negli ultimi tempi è dovuta in gran parte all'inadeguatezza che i *leaders* politici hanno dimostrato nel rendere consapevoli le loro cittadinanze di tali benefici. Nonostante tutte le difficoltà che potrebbero presentarsi, le classi politiche dovrebbero mantenere vive le speranze di adesione dei Balcani occidentali, Turchia, Moldavia e Ucraina. L'accantonamento di tale ambizione provocherebbe un profondo indebolimento delle forze riformiste e modernizzatrici all'interno di questi paesi, e, allo stesso tempo, aumenterebbe esponenzialmente l'eventualità che l'Unione stessa venga contagiata dall'ondata di instabilità, crisi economica e consistenti migrazioni. Tale espansione dovrebbe continuare, quindi, non solo per l'impatto positivo che avrebbe su questi paesi, ma anche per le conseguenze vantaggiose a livello economico, commerciale, demografico e geopolitico che interesserebbero direttamente l'Unione Europea. Un'Unione più estesa sarebbe, infine, più capace di influenzare positivamente le regioni problematiche che si estendono ai suoi confini.

Non da ultimo, accogliere paesi musulmani gioverebbe notevolmente alla risoluzione del difficile rapporto tra Occidente e Islam.

I “no” di Francia e Olanda sono stati accolti con tanta apprensione perché rischiano di accentuare la situazione di grave stallo nella quale si trova oggi l’Unione e che deriva dall’allargamento da poco avvenuto, dai benefici connessi all’introduzione dell’euro che tardano a manifestarsi nella loro interezza e dal processo di adattamento che stanno affrontando le istituzioni comunitarie. Tutti gli analisti sembrano concordi nel ritenere che sia stato, almeno in parte, anche un voto di protesta nei confronti della Costituzione stessa, percepita come estranea e alla cui realizzazione la cittadinanza non è stata invitata a partecipare. Un testo considerato da molti troppo lungo, complicato, difficile da leggere e nei confronti del quale non è stata promossa una adeguata sensibilizzazione. Un documento accusato, inoltre, di riservare uno spazio troppo esiguo agli aspetti sociali dell’Unione che, essendo destinato a condizionare direttamente la vita dei diversi popoli che abitano l’Europa, dovrebbe invece risultare uno strumento atto a favorirne un più attivo coinvolgimento.

Quando il testo della Costituzione venne elaborato ci si aspettava realisticamente che si sarebbero presentate difficoltà nel processo di ratificazione, ma che tali ostacoli sarebbero stati più probabili in paesi tradizionalmente refrattari al processo di integrazione. Il fatto che il rifiuto provenga invece proprio dalla Francia, che fin dalle origini si è proposta come avanguardia dell’Unione insieme alla Germania, rende la capacità di reazione dell’Unione molto più lenta ed incerta. Si ha la sensazione che siano state all’improvviso svelate tutte le debolezze del celebre asse franco-tedesco, da sempre promotore di un’Europa politicamente integrata.

Gli scenari alternativi basati sulle integrazioni differenziate e su altre forme di azione flessibile ravvisati all’apertura del processo di ratifica sembrano oggi difficili da mettere in atto, ma sono forse l’unico modo per permettere all’Unione di uscire dall’inerzia nella quale si trova intrappolata, poiché consentirebbero di conciliare le divergenze politiche che potrebbero sorgere nell’attuazione di specifici progetti di integrazione all’interno della cornice istituzionale e giuridica dell’Unione. Infatti, in un’Europa a venticinque come quella che ci troviamo di fronte oggi, l’idea che debba sempre esistere una risposta unanime ad ogni singola attività intrapresa, diventa sempre più improbabile da sostenere. In questo contesto, dunque, le cooperazioni rafforzate potrebbero essere una soluzione efficace all’esigenza di una progressiva collaborazione tra gli stati membri in determinati settori, senza che ciò crei pregiudizio all’equilibrio istituzionale tanto faticosamente conseguito. Introdotte con il trattato di Amsterdam e definite più chiaramente dal trattato di Nizza, che si configura come un interessante punto di approdo della materia, esse permetterebbero a gruppi di paesi di dar vita ad una cooperazione più approfondita in determinati settori, senza che ciò turbi il perseguimento degli scopi dell’Unione nella sua interezza. Questo meccanismo completamente nuovo consente un progresso limitatamente asimmetrico in situazioni specifiche, qualora gli stati membri non riescano a trovare un accordo sull’opportunità di una determinata azione in ambito comunitario. La decisione di non prendere parte ad un progetto dell’Unione potrebbe derivare dal disaccordo politico sull’orientamento dell’azione stessa o dalla convinzione che la materia in questione sarebbe di sicuro meglio regolata a livello nazionale.

Tale strategia si inquadra nella più ampia teoria della geometria variabile, basata sul concetto che non tutti i paesi debbano necessariamente prendere parte a tutte le politiche promosse dall’Unione. Così come non tutti i membri hanno dato corso alla moneta unica e agli accordi di Schengen, allo stesso modo, l’esperimento potrebbe essere efficacemente esteso ad altri settori della vita comunitaria. A Nizza l’obiettivo primario era quello di dare risposta ad alcune obiezioni sollevate dagli stati membri a proposito delle regole sulle cooperazioni rafforzate all’indomani dell’entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Tale accordo, concluso nel 1997, sanciva

ufficialmente per la prima volta il diritto per gli stati che intendessero attuare determinate politiche comuni a procedere anche in assenza di una volontà unanime di tutti i membri. Ciò che molti lamentavano era un'eccessiva rigidità delle condizioni necessarie per poterla avviare e i numerosi vincoli della procedura di autorizzazione. In un documento congiunto italo-tedesco si metteva in luce in modo particolare che: «con il successivo allargamento sarà indispensabile che quegli stati membri che vogliono andare avanti per primi sulla via dell'integrazione siano posti in condizione di farlo, nel rispetto del quadro istituzionale unico e delle disposizioni comuni. Dovrà essere possibile per tali stati costituire un'avanguardia aperta, funzionale al processo di integrazione, sempre pronta a successive adesioni da parte di altri paesi». Le modifiche più interessanti introdotte a Nizza riguardano: il numero di paesi necessario ad avviare una cooperazione di questo genere, che secondo le previsioni del trattato di Amsterdam avrebbe dovuto riunire almeno la maggioranza degli stati membri e che oggi è stato ridotto ad un minimo di otto partecipanti; l'eliminazione della possibilità di esercitare il diritto di veto da parte di stati non aderenti all'iniziativa (ad eccezione di quelle avviate nel secondo pilastro) e l'opportunità di avviare cooperazioni anche nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

Le disposizioni del trattato Ue, art. 43 stabiliscono, infine, alcuni principi generali ai quali gli stati si devono attenere nella realizzazione della cooperazione: a) che sia diretta a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione e della Comunità, a proteggere e servire i loro interessi e a rafforzare il loro processo di integrazione; b) che rispetti i suddetti trattati, nonché il quadro istituzionale unico dell'Unione; c) che rispetti l'*acquis communautaire* e le misure adottate a norma delle altre disposizioni dei suddetti trattati; d) che rimanga nei limiti delle competenze dell'Unione o della Comunità e non riguardi i settori che rientrano nell'ambito della competenza esclusiva della Comunità; e) che non rechi pregiudizio al mercato interno né alla coesione economica e sociale; f) che non costituisca un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli stati membri e non provochi distorsioni di concorrenza tra questi ultimi; g) che riunisca almeno otto stati membri; h) che rispetti le competenze, i diritti e gli obblighi degli stati membri che non vi partecipano; i) che lasci impregiudicate le disposizioni del protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione Europea; j) che sia aperta a tutti gli stati membri.

I requisiti sostanziali, tra i quali forse il più importante è quello che stabilisce un numero minimo di partecipanti, si pongono semplicemente a conferma dei principi generali di diritto comunitario, ma ciò non significa che essi siano sufficienti a dare corso effettivo a qualunque progetto di cooperazione rafforzata. È necessario, per questo, seguire un sofisticato processo di autorizzazione, che, come ogni progetto di *decision-making*, ha lo scopo di far convergere in un'unica direzione differenti posizioni politiche. Le istituzioni dovranno, in primo luogo, verificare che i requisiti sostanziali siano soddisfatti. In caso si presentino divergenze di opinione a questo proposito, il giudizio verrà rimesso alla Corte di giustizia. Diverse misure di sicurezza sono poste poi a garanzia del fatto che la decisione venga effettivamente discussa, nel tentativo di trovare un armonioso compromesso tra le varie opinioni espresse, anche da membri non partecipanti. Alla Commissione, neutrale guardiana dell'interesse comunitario, è attribuito in questa fase il compito di concedere l'autorizzazione al perfezionamento della cooperazione rafforzata, anche se, talvolta, essa si limita semplicemente ad inoltrare la richiesta proveniente dagli stati membri che intendono collaborare. Il Trattato costituzionale rafforza anche il ruolo del Parlamento nelle materie per cui è previsto un potere di codecisione. Gli viene infatti riconosciuto il potere di bloccare qualunque cooperazione suscettibile di danneggiare il processo di integrazione.

Il procedimento da seguire si differenzia poi a seconda del pilastro nel quale si intende operare.

Alle cooperazioni rafforzate non può dunque essere imputato il difetto di dar vita a pregiudizi o esclusioni poiché sono caratterizzate da un'apertura tematica e geografica e la loro applicazione non è limitata soltanto ad alcuni stati o materie.

L'art. 43A precisa, tuttavia, che possono essere avviate solo in ultima istanza, vale a dire solo nell'ipotesi in cui il Consiglio dell'Unione Europea abbia stabilito che gli obiettivi che la stessa persegue non possono essere raggiunti applicando le pertinenti disposizioni dei trattati.

La teoria della geometria variabile ha provocato nel tempo reazioni tra loro molto contrastanti. Da alcuni l'introduzione di tale meccanismo è stata salutata come una rivoluzione e considerata un'eccellente via di mezzo nel dilemma tra allargamento e approfondimento dell'integrazione per rafforzare l'Unione dall'interno. Altri hanno al contrario sostenuto che essa contrasti naturalmente con l'applicazione uniforme del diritto comunitario e che la sua realizzazione legittimerebbe gli stati membri a respingere le politiche dell'Unione che considerano scomode, provocando un indebolimento della coesione comunitaria. Un compromesso tra queste inconciliabili visioni potrebbe consistere nella precisa definizione di sfere di azione e di programmi ai quali tutti i membri devono partecipare e di altri ambiti nei quali agli stati sia invece riconosciuta una maggiore autonomia di iniziativa e di coordinamento.

La geometria variabile contiene, in realtà, un profondo potenziale democratico, perché si basa su campi di interesse come la sicurezza, la difesa, la giustizia, l'armonizzazione fiscale e gli affari sociali, che sono strettamente legati alle finalità e al concetto stesso di Unione Europea. Nello stesso tempo le libertà fondamentali e le naturali inclinazioni dei singoli stati membri sono rispettate e considerate come valori paneuropei.

Essa consente perciò di sviluppare delle differenziazioni all'interno dell'Unione senza provocarne per questo la rottura. La diversità di pensiero sul futuro dell'Unione è esplicitamente riconosciuta, ma riportata all'interno della cornice generale di regole ed istituzioni comuni.

È innegabile che vi sia una certa tensione tra le diverse forme di geometria variabile e il concetto di unione giuridico-politica su cui si fonda la struttura comunitaria, ma l'esistenza di una cornice unificante non comporta necessariamente una sostanziale uniformità di azione. Uno degli argomenti più vigorosamente sostenuti da coloro che affermano la necessità della geometria variabile si basa sulla convinzione che l'eterogeneità nelle condizioni di vita esiga una specificità di trattamento. Moderne esperienze di geometria variabile a diversi livelli di attuazione si possono riscontrare in Canada, Regno Unito, Spagna, Belgio, Finlandia. Valutando attentamente queste esperienze è facile accorgersi che la peculiare organizzazione del territorio ha contribuito alla stabilizzazione di profondi conflitti e all'accettazione costruttiva della diversità.

Anche nel caso dell'Europa, la particolare attenzione dedicata agli elementi unificanti è stata cruciale per riuscire a superare le divisioni del passato e a forgiare un "destino comune". Considerata la forza di coesione che l'animava, i tempi sembravano ormai maturi per procedere ad una trasfusione delle diverse e potenzialmente centrifughe energie in una Costituzione che permettesse di trasformare queste divisioni in punti di forza e unire finalmente l'Europa nella diversità. La preservazione dei tratti distintivi del diritto europeo, della cornice istituzionale unica e del ruolo che ciascuna istituzione ricopre all'interno del metodo comunitario sono comunque essenziali affinché l'Unione riesca a mantenere il suo carattere sovranazionale. Anche la geometria variabile, dunque, applicata a tale entità dovrà rispettarne alcuni principi guida, quali il primato del diritto europeo, la sua interpretazione uniforme, le norme che impongono il rispetto delle libertà fondamentali, il principio di non discriminazione e l'obbligo di mutuo rispetto e lealtà che ispira i rapporti tra l'Unione e i suoi stati membri.

Il contributo che le cooperazioni rafforzate possono offrire all'integrazione europea è sicuramente prezioso, ma per essere davvero efficace deve iscriversi in un progetto più ampio, che abbia come fine ultimo la realizzazione di un'Europa politica. Dopo aver riconosciuto che i

legami economici e finanziari, pur fondamentali, non bastano ad assicurare il futuro dell'Unione, emerge oggi la necessità di riservare un'importanza maggiore agli aspetti politico-culturali. Essi potranno consolidarsi, però, soltanto se sostenuti da una riflessione profonda che riesca ad esprimere in modo rinnovato un sistema di valori comuni e un modello europeo di società e di cittadinanza. Ciò di cui l'Europa ha più bisogno in questo momento per crescere è la stesura di un serio progetto per l'avvenire, che consenta di delineare il suo ruolo nel mondo, di far valere le ragioni dell'allargamento, di parlare delle difficoltà che questo comporta, ma allo stesso tempo ci obblighi ad ammettere che si tratta di una fatica inevitabile per tutelare le generazioni future, per avere un peso reale nella politica internazionale e per garantire nel mondo il suo modello sociale. Per farlo bisogna ripartire dalla formulazione di un'identità europea condivisa, espressione dei valori fondamentali che la civiltà del nostro Continente ha storicamente sviluppato in tutte le culture nazionali. L'impulso per la costruzione di una comune identità europea deve, innanzitutto, provenire dal riconoscimento della ricchezza e del pluralismo di espressioni culturali proprie della nostra storia e tener conto delle fratture profonde e drammatiche che hanno attraversato l'Europa determinandone la divisione in due parti, giunte a percepirsi come estranee.

Il deludente risultato del referendum sul Trattato costituzionale, tra le numerose difficoltà che ha generato, contiene anche uno stimolo positivo, perché sta costringendo gli stati membri ad affrontare un dibattito di cui l'Europa aveva molto bisogno, risvegliandoli, al contempo, dalla relativa soddisfazione nella quale si stavano adagiando. Si sono imposti, in questo modo, all'attenzione di tutti alcuni problemi di cui prima si tendeva ad ignorare l'esistenza e che ora dovranno essere esaminati senza ulteriore ritardo.

In particolare, dopo i "no" francese e olandese ci si deve domandare se esista ancora un'avanguardia che porti avanti la Costituzione. Già oggi si delineano un'Europa del "sì" e un'Europa del "no" ed è immaginabile che questo divario si allarghi ulteriormente con le nuove consultazioni. Non si potrà guardare al futuro ignorando le ragioni di coloro che non hanno approvato il Trattato, ma non sarebbe nemmeno giusto cancellare le aspettative di coloro che lo hanno ratificato. A questo punto occorre, dunque, comprendere le cause della crisi e gli sbocchi possibili. Il confronto tra sostenitori e oppositori dovrebbe avvenire in maniera continua e strutturata. Gli stati del "sì" dovrebbero interrogarsi per capire se e cosa sono disposti a sacrificare del Trattato per venire incontro a quelli che lo hanno respinto, ed estrapolarne eventualmente le disposizioni che potrebbero essere applicate utilizzando gli strumenti già esistenti. Dovrebbero, inoltre, mantenere parallelamente il dialogo con gli stati che lo hanno rifiutato, per intuirne a fondo le motivazioni, per stabilire cosa possa salvarsi di quel testo così lungamente negoziato e quali richieste diverse avanzino i cittadini che l'hanno respinto. Da più parti è avvalorata l'opportunità di mantenere alcune innovazioni previste dal Trattato costituzionale, anticipandone l'applicazione in via informale. In alcuni settori si può ricorrere a diverse forme di cooperazione senza la necessità di procedere alla revisione dei trattati esistenti, ma si tratta di proposte realizzabili solo per un limitato numero di ipotesi, poiché quasi tutte le innovazioni istituzionali previste dalla Costituzione contrastano con il testo del vigente trattato di Nizza. Di sicuro non si possono riformare le istituzioni, le procedure di voto e la tipologia degli atti.

Per quanto possa apparire un'ipotesi spiacevole sarà probabilmente inevitabile proporre una revisione del Trattato. Occorrerà forse ricorrere ad un accordo più snello e più comprensibile. Sarà necessario, investire più tempo e più impegno nello spiegare l'importanza della Carta dei diritti ai cittadini, perché è essenziale che tutti percepiscano il suo valore come tutela contro i pregiudizi che potrebbero derivare da futuri allargamenti. Per questo bisognerà ricorrere ad un approfondito esame delle disposizioni della Costituzione per stabilire quali principi mantenere inalterati e quali modificare per consentirne un'introduzione più graduale e meno traumatica.

Un nuovo accordo, dunque, forse non altrettanto ambizioso, ma efficace, che contenga meccanismi procedurali, di adozione degli atti, di revisione dei trattati, di recesso e di nuove condizioni per l'allargamento: una sorta di ponte "tecnico" verso un ulteriore Trattato più esplicitamente politico e costituzionale.

DIFESA DELL'EUROPA A 25 + 2 + ... SULLO SFONDO DEGLI AMPLIAMENTI PRECEDENTI. Come trasformare in vantaggi i pregiudizi motivati da obiettivi di politica interna

Barbara Bertoldi

«Il est normal qu'au long d'un quart de siècle les générations se succèdent avec des ambitions différentes, que les images du passé s'effacent, et que l'équilibre du monde soit renouvelé». Così scriveva Jean Monnet nelle sue *Mémoires* nel 1976, all'epoca in cui i paesi fondatori dell'Europa unita erano ancora alle prese con i primi allargamenti. A distanza di poco più di un quarto di secolo, le istituzioni europee hanno dato il benvenuto a dieci nuovi membri, rispondendo alle naturali ambizioni di una generazione, non solo politica, che ha coltivato il sogno di un continente riunito sotto le medesime istituzioni centrali.

L'Europa unita e libera sognata dai padri fondatori era il naturale desiderio scaturito dall'esperienza diretta nella Seconda guerra mondiale, dalla quale nacque la volontà di creare le premesse per la pace e la sicurezza sul Continente. Si procedette così al primo passo storico con la fondazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio nel 1951, per sanare la diatriba più rilevante sul suolo europeo tra Francia e Germania. Era però appena discesa sul Continente la cosiddetta "cortina di ferro", che ha mantenuto una netta separazione tra l'Occidente, dove la creazione dell'Europa unita si è evoluta con i successivi trattati ed ampliamenti, e l'Europa dell'Est, il cui sguardo rivolto verso Mosca ha portato alla sua auto-esclusione dal progetto europeo.

Il 1989 segnò l'inizio della riunificazione e della riconciliazione storico-geografica europea: la Comunità europea fornì sostegni finanziari ai paesi ex-comunisti dell'area centrale ed orientale per la ricostruzione e la riforma delle loro economie; vennero siglati i primi accordi di associazione, nel 1993 il Consiglio europeo di Copenaghen definì i criteri di adesione e un anno più tardi, ad Essen, furono approvate le strategie di pre-adesione. Nel 1997 le strategie per l'ampliamento proposte dall'*Agenda 2000* precedettero di dodici mesi l'inizio dei negoziati di adesione all'Unione Europea di Polonia, Ungheria, Estonia, Slovenia, Repubblica Ceca e Cipro. Nel 2000, iniziarono i negoziati con Lituania, Lettonia, Slovacchia e Malta. Tali negoziati di adesione si conclusero al Consiglio europeo di Copenaghen nel 2002.

L'ampliamento del 1° maggio 2004 si può considerare come il più ambizioso mai intrapreso dall'Unione Europea, in quanto ha segnato il tramonto di un'epoca di divisioni sul Continente iniziata con l'avvio della Guerra fredda.

Tale quinto allargamento ha lo scopo di unire e far collaborare i popoli del Continente all'interno di una cornice istituzionale in condizioni di stabilità e pace, in cui la guerra non sia più uno strumento possibile. La quasi contemporanea adesione dei paesi dell'Est europeo anche alla Nato ha testimoniato la necessità di sicurezza di quell'area storicamente soggetta all'espansionismo dei paesi limitrofi più potenti.

Una ancor maggiore sicurezza potrà nascere da un ulteriore ampliamento dei confini dell'Unione Europea a Romania e Bulgaria (con le quali i negoziati di adesione hanno avuto inizio nel 1999), Croazia (che ha presentato domanda di adesione nel 2003), Turchia (il cui primo ac-

cordo di associazione con l'Unione Europea risale al 1963; riconosciuta ufficialmente come paese candidato nel 1999 ad Helsinki, partecipa attualmente ai negoziati di adesione inaugurati alla fine del 2005) e all'area dei Balcani occidentali.

La nuova configurazione dell'Europa fornisce all'Unione nuove sfide in ambito economico, di coesione politica interna e sullo scenario internazionale. Deve però fronteggiare una serie di pregiudizi fomentati soprattutto dalla scarsa conoscenza dei nuovi membri, degli accordi presi con essi e dalla paura delle conseguenze dirette dell'allargamento stesso.

Sono numerosi invece i vantaggi che potranno derivare da un'Europa allargata: l'abbraccio occidentale ai paesi dell'Est apporterà vantaggi economici e politici, di sicurezza e lotta al crimine, culturali ed ambientali, che andranno ad integrare le politiche interne dei singoli paesi.

Contrariamente agli ampliamenti precedenti, i nuovi membri dell'Unione Europea stanno terminando la transazione da un'economia di tipo dirigistico, tipica dei regimi socialisti, verso un sistema di mercato. L'apertura ad un'economia concorrenziale reca in primo luogo vantaggi agli stessi nuovi membri: il minor costo della manodopera e delle merci favorisce l'aumento della produttività e dell'esportazione, che a sua volta genera una maggior domanda di beni interni e di importazione. È lecito ritenere dunque che i benefici si estendano all'intero mercato europeo, dopo un periodo iniziale di assestamento. La concorrenza nell'Europa a venticinque è inoltre favorita da un miglioramento delle garanzie giuridiche dei paesi centrali ed orientali. Il contesto legislativo stabile garantito dall'adesione all'Unione Europea promuove anche l'afflusso di capitali e di investimenti che potranno migliorare ulteriormente la tecnologia e la produttività delle loro economie.

I maggiori tassi di crescita dei nuovi membri rispetto ai paesi già aderenti all'Unione e i fondi erogati dalle istituzioni centrali saranno fautori di un aumento del reddito pro-capite, di una riduzione del divario socio-economico e di una diminuzione degli incentivi all'emigrazione verso Occidente.

I vantaggi apportati dall'introduzione del mercato unico *sans frontières* nel 1993 si ripetono ora con l'adesione dei dieci nuovi paesi: la liberalizzazione della circolazione di merci, capitali e manodopera favorirà, oltre alla maggior rapidità degli scambi, una specializzazione a livello europeo, soprattutto in tema di impiego. La paura del *plombier polonais* rimane ingiustificata: la liberalizzazione della manodopera nel mercato comune è comunque un fattore di crescita; inoltre, come già auspicato nella "strategia di Lisbona", l'allargamento favorirà la creazione di nuovi posti di lavoro. I precedenti allargamenti che hanno coinvolto paesi a basso reddito sono in proposito utile fonte di paragone: l'entrata nella Comunità Europea della Grecia, nel 1981, e di Spagna e Portogallo, nel 1986, erano state accompagnate dal timore di un flusso di emigrazione verso i paesi più sviluppati della Comunità; al contrario, gli spostamenti sono stati praticamente nulli, anche alla fine del periodo di restrizioni all'emigrazione fissato allora in sette anni. Stesso timore seguì alla dissoluzione dell'Unione Sovietica e dei regimi comunisti dell'Est-europeo, ma l'esodo temuto non avvenne. Di conseguenza, si può ritenere che un'emigrazione di massa dai paesi dell'Europa centro-orientale verso Occidente sarà molto ridotta, anche alla luce delle politiche economiche, sia europee che nazionali, miranti a favorire la crescita economica e l'occupazione all'interno di tali paesi, togliendo così motivazioni a migrare. Nonostante ciò, i "quindici" si erano cautelati, dandosi la possibilità di stabilire un periodo dai due ai sette anni in cui applicare restrizioni alla libera circolazione dai paesi dell'Est, al termine del quale si sarebbe aperta la fase della piena libertà di movimento.

È opportuno valutare inoltre un ulteriore aspetto relativo al tema della migrazione: esiste nei paesi dell'Europa occidentale una richiesta di lavoro che non viene soddisfatta dal mercato interno e necessita di conseguenza manodopera specializzata proveniente da altri paesi. Spesso tale manodopera, oltre a provenire dai paesi più poveri dell'Africa o dell'Asia, giunge proprio

dall'Est-europeo, divenendo così strettamente ricercata e benvenuta. Tenendo conto, infatti, del ridotto tasso di fertilità e della maggior aspettativa di vita in Europa occidentale, il numero di persone in età lavorativa si ridurrà ulteriormente nei prossimi anni; l'incremento dell'immigrazione potrebbe dunque compensare il divario tra popolazione attiva ed inattiva, senza dover aumentare la dipendenza dell'Unione Europea in materia occupazionale e diminuendo l'aggravio delle pensioni sulle casse statali.

L'ampliamento non costituisce dunque una minaccia per la "vecchia Europa", bensì un rilancio dell'intera Unione in ambito non solo economico ma anche sociale; un mercato più ampio significa infatti maggior benessere generalizzato.

I nuovi membri potranno beneficiare in un prossimo futuro anche dell'euro quale strumento di integrazione commerciale nell'Unione. La moneta unica consentirà non solo una più snella circolazione, eliminando il cambio della valuta ed i relativi costi di transazione, ma anche una migliore programmazione finanziaria degli investimenti delle imprese e delle istituzioni pubbliche e private senza il rischio valuta.

L'euro faciliterà inoltre il commercio lungo i corridoi pan-europei: queste dieci reti intermodali, costituite da linee viarie, portuali, aeroportuali e ferroviarie, avranno il compito di collegare gli snodi commerciali in seno all'Unione con i suoi attuali venticinque membri e con i paesi candidati e di futura adesione (ad esempio, Romania e Bulgaria, il cui ingresso nell'Unione è previsto per il 2007). Definiti alle conferenze dei ministri dei trasporti europei di Creta, nel 1994, e di Helsinki, nel 1997, i tracciati dei corridoi sono stati concepiti come dei cordoni di collegamento tra i quattro punti cardinali dell'Europa e come strumenti geo-politici e geo-strategici nell'ambito delle relazioni con le aree del Medio Oriente, dell'Asia e dell'Africa del nord.

Nel campo internazionale l'Europa a venticinque, con i suoi 450 milioni di abitanti, è divenuta in breve tempo il maggior polo economico mondiale: con il più ampio mercato comune rappresenta un quinto del commercio globale ed è il primo esportatore di beni e servizi, superando gli Stati Uniti.

Pur ricoprendo un ruolo primario in campo economico a livello globale, l'Unione non è altrettanto compatta nelle relazioni politiche internazionali. È lecito ritenere che il quinto allargamento le conferirà maggiore autorevolezza e influenza a livello globale.

Non dobbiamo dimenticare che la principale vittoria politica dell'Unione Europea è stata segnata al suo interno: la creazione dell'Europa unita è avvenuta non mediante conflitti, ma attraverso strumenti di pace, che hanno fatto prosperare l'Unione in una "pace kantiana" per più di cinquant'anni. Il recente conflitto che ha coinvolto i Balcani occidentali ha dimostrato come le forze centrifughe interne ai singoli paesi dell'area possano prevalere sul desiderio di unità derivante dal progetto superiore di adesione all'Unione. L'ingresso della Slovenia nel maggio 2004, ha ricoperto il ruolo di paese trainante per gli altri stati dell'area balcanica. Nonostante le notevoli differenze tra questi ultimi, la tendenza attuale è quella di convergere verso l'Unione Europea, con lo scopo di porre fine a decenni di astio.

La prospettiva di adesione all'Unione Europea ha accelerato il processo di transazione democratica per i paesi del centro-est Europa dopo il crollo del muro di Berlino. Il consolidamento delle loro democrazie ha permesso anche di eliminare le cause di conflitti interni, ad esempio inerenti alle minoranze, od esterni, per questioni di frontiere. È auspicabile che, nell'ottica di una futura adesione all'Unione Europea, anche gli stati dell'area balcanica intraprendano questo processo democratico di pacificazione. È da ricordare in merito come l'ingresso in Europa aveva permesso, già in passato, il consolidamento delle democrazie di Grecia, Spagna e Portogallo, reduci dalle rispettive dittature.

Al Consiglio europeo di Salonicco, nel 2003, l'Unione Europea ha aperto la possibilità di adesione ai paesi dei Balcani occidentali: Bosnia-Erzegovina, Croazia, Serbia e Montenegro,

Albania e Macedonia, con alcuni dei quali l'Unione ha già in passato stretto accordi di stabilizzazione e associazione. Il passo decisivo verso l'ingresso nell'Unione Europea sarà determinato dal rispetto dei "criteri di Copenaghen" del 1993 relativi all'adesione di nuovi membri: uno stato democratico dotato di stabilità istituzionale che sia in grado di far rispettare i diritti umani e delle minoranze; un'economia di mercato funzionante e il recepimento del cosiddetto *acquis communautaire*, la capacità di adempiere agli obblighi e agli obiettivi politici ed economico-monetari dell'Unione.

L'ingresso di Romania e Bulgaria è anch'esso sottoposto all'adempimento dei criteri sopracitati; inoltre, per entrambi i paesi l'ingresso nell'Unione potrà agevolare la risoluzione dei problemi interni relativi alle minoranze (soprattutto per la minoranza rom in Bulgaria). Per quanto riguarda la Turchia, i negoziati ancora in corso sono tesi a vagliare la capacità del paese di seguire i canoni prestabiliti a Copenaghen nel 1993, soprattutto in tema di rispetto dei diritti umani. Nell'immaginario collettivo, l'entrata nell'Unione Europea di un paese a maggioranza musulmana come la Turchia è carburante per una lunga serie di pregiudizi. È opportuno ritenere al contrario che l'ingresso di uno stato tanto efficiente militarmente e culturalmente ricco possa essere un ottimo incentivo per l'Unione Europea non solo al suo interno, ma anche nelle relazioni con le aree limitrofe del Medio Oriente e dell'Asia minore. La tradizione laica della Turchia potrebbe inoltre aiutare l'Europa con i suoi attuali problemi di integrazione dell'immigrazione extra-europea; la recente "legge sul velo" approvata in Francia testimonia un'impreparazione degli occidentali di fronte all'ingresso di un ingente numero di migranti di religioni differenti da quella cristiana.

Il quinto ampliamento dell'Unione ha spostato le frontiere esterne di circa 500 chilometri verso est e i futuri allargamenti muoveranno ulteriormente tale confine. Importante sarà dunque sviluppare relazioni di partenariato con i paesi limitrofi all'Unione, indipendentemente dalla loro prospettiva di adesione. La politica di prossimità con i nuovi "vicini" extra-europei dovrà promuovere stabilità e relazioni amichevoli e soprattutto dovrà sviluppare una collaborazione in tema di immigrazione e criminalità, integrando le singole politiche nazionali al riguardo. L'estensione dei confini dell'Europa unita apporta infatti un grande vantaggio al monitoraggio dei traffici illeciti e umani provenienti dai paesi limitrofi. Tra i paesi membri dell'Unione Europea si è intensificata un'importante collaborazione tra forze di polizia, interne e di frontiera, e tra i sistemi giudiziari, che ha permesso di aumentare il monitoraggio alle frontiere esterne per la lotta contro la criminalità organizzata, il terrorismo e la tratta di esseri umani. La sedimentazione di questa collaborazione tra stati ha portato alla nascita di norme comuni in materia di visti e alla definizione dei reati e delle sanzioni applicabili nei casi sopracitati.

Il sistema di Schengen ha reso libera la circolazione all'interno dell'Unione e ha dato di conseguenza il suo contributo per il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne. Ecco il motivo per cui un ulteriore ampliamento dei confini dell'Europa unita con l'ingresso di nuovi membri potrà portare ad una maggior sicurezza interna per tutti i cittadini dell'Unione Europea. In particolar modo, l'ammissione della Turchia risulterebbe essere di fondamentale importanza nella lotta alla tratta degli esseri umani provenienti dai paesi limitrofi e dalle aree dell'Asia meridionale. Per lo stesso motivo sono da ritenere di notevole importanza anche le adesioni di Bulgaria, Romania e dell'intera area balcanica, come maggiori paesi di transito dell'immigrazione clandestina e dei traffici illeciti.

È possibile affermare, in conclusione, che un'Europa allargata può garantire una maggior sicurezza ai suoi cittadini rispetto ad un'Europa d'*élite*, racchiusa in se stessa e nei suoi pregiudizi.

Con il quinto allargamento sono state apportate delle modifiche anche alla Politica agricola comune (Pac), creata nel 1960 al fine di sostenere i prezzi e i redditi all'interno dei paesi Ue nel settore agricolo mediante aiuti diretti. L'ingresso di paesi dell'Est con una lunga tradizione

agricola ha fatto segnare un notevole incremento della popolazione agricola, nonché delle zone adibite ad agricoltura del 40% circa. Di conseguenza una rivisitazione della Politica agricola comune è stata reputata necessaria al fine di stabilizzare il mercato, assicurare i prezzi ed un tenore di vita paragonabile alla classe agricola dei vecchi membri della Comunità.

L'aumento della popolazione agricola e della produzione proveniente dall'Est-europeo non deve spaventare i paesi occidentali: la riforma della Pac infatti ha il compito di rendere l'agricoltura europea competitiva, sostenibile e ripartita sull'intero territorio. Le attività agricole dovranno inoltre tutelare l'ambiente e la conservazione dei paesaggi e garantire soprattutto la qualità e la sicurezza della produzione per i consumatori. L'Unione funge in questo ambito da garante per la tutela di ambiente, animali, derrate alimentari ed è per questo auspicabile un ulteriore ampliamento dell'Unione Europea ai paesi del continente europeo dai quali importiamo generi alimentari, ma che ancora non sono sottoposti ai controlli richiesti all'interno dell'Unione.

La maggiore sfida cui l'Unione Europea va in contro riguarda però lo sviluppo sostenibile, soprattutto per i paesi dell'Est-Europa, alcuni dei quali gestiscono ancora attualmente centrali nucleari obsolete, retaggio del periodo comunista. L'adesione di questi paesi all'Unione ha permesso di garantire un elevato livello di sicurezza nucleare e di adeguamento delle centrali agli standard occidentali, onde evitare disastri dannosi per l'intera comunità.

Il passaggio da un'economia dirigista ad una di mercato ha dato inoltre un enorme impulso all'ammodernamento e alla riorganizzazione dell'industria nell'Est europeo, inserita già dal principio in un contesto di sviluppo compatibile: grazie alle tecnologie più moderne e alle direttive comunitarie, i nuovi membri hanno potuto avviare un piano di risanamento delle zone industriali inquinate e di gestione dei rifiuti in modo più oculato. Grazie all'ingresso nell'Unione, sono state adottate dai nuovi entranti le normative in merito alla riduzione dell'inquinamento atmosferico e delle acque, che potranno permettere un miglior mantenimento della biodiversità e degli *habitat* naturali che arricchiscono l'Unione. Un miglior recepimento dell'*acquis communautaire* in tema ambientale renderà più salubre l'ambiente per i cittadini, i paesi limitrofi e l'Europa intera.

L'Europa a venticinque si presenta come un quadro ricco di colori culturali, linguistici, etnici, racchiusi dalla medesima cornice. L'impulso proveniente dalle istituzioni centrali risponde alla necessità di una maggior integrazione e conoscenza dei nuovi membri attraverso esperienze professionali e soprattutto in ambito universitario, con la possibilità di studiare nei diversi paesi venendo a diretto contatto con le nuove realtà. I futuri ampliamenti dell'Unione non faranno altro che arricchire ulteriormente il patrimonio culturale del Continente e fornire nuove opportunità all'intera società europea.

Il quinto allargamento ha sollevato un insieme di dubbi riguardanti la salvaguardia delle identità locali, che, secondo oscure ipotesi, rischierebbero di venire eclissate dalle realtà nazionali europee maggiormente incidenti dal punto di vista della popolazione. La prassi ha già dimostrato in passato, con i precedenti ampliamenti, che l'appartenenza all'Unione Europea non ha fatto altro che favorire una promozione delle identità locali, regionali e nazionali, consolidate grazie al più ampio contesto europeo. Un esempio può riguardare la realtà del Friuli Venezia Giulia: grazie al contesto europeo, questa identità regionale del Nord-Est italiano si è affermata maggiormente nel contesto della Mitteleuropa, confrontandosi con le limitrofe culture affini di Austria e Slovenia.

Una volta fugati i timori di un eventuale smarrimento delle identità a causa dell'Europa allargata, i membri dell'Unione potranno confrontarsi e condividere un enorme patrimonio socio-culturale che andrà, in un prossimo futuro, espandendosi, apportando notevoli arricchimenti alle aree del Continente che non fanno ancora ufficialmente parte dell'Unione Europea, ma che a pieno titolo possono definirsi "europei".

Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, Gaetano Martino, Paul-Henri Spaak, i padri fondatori dell'Europa unita molto probabilmente non riconoscerebbero questa Unione allargata che si estende dal mar Baltico a Cipro, da Lisbona a Tallin, ma ne sarebbero fieri.

La percezione dell'Occidente nei confronti dei paesi dell'Est-Europa era falsata in precedenza dalla divisione politica della Guerra fredda, descritta da Vaclav Havel come un periodo nel quale «un'enorme potenziale umano, morale, spirituale e la cultura civile sono rimasti addormentati sotto la maschera forzata dell'apatia». Il crollo della "cortina di ferro" ha permesso il risveglio dei paesi centro-orientali che, tolta la maschera, hanno dimostrato di avere maggiori affinità che differenze con l'Europa occidentale, sia da un primo colpo d'occhio nell'architettura delle città, sia per quanto riguarda gli aspetti socio-culturali.

I fermenti europeisti del XIX secolo (Mazzini, Cattaneo, Hugo) e della prima metà del XX secolo (Briand, Stresemann, Sforza, Benes) avevano già posto le basi culturali per la creazione di un'Europa unita, ma si può affermare che gli eventi bellici della Seconda guerra mondiale ed in particolar modo il contenzioso tra Francia e Germania, abbiano accelerato la formazione del primo nucleo di una Europa istituzionale, dal quale però gli sviluppi storici immediatamente successivi avevano escluso i paesi comunisti dell'Est-europeo.

Oggi, con il quinto allargamento, gli europei hanno dimostrato di voler seppellire le antiche divisioni e di procedere verso la formazione di un'Europa unita attraverso l'intero continente. I traguardi economici dell'Unione Europea potrebbero essere il trampolino di lancio per l'avvio di una politica ad una sola voce: necessaria per il raggiungimento di tale scopo è una grande fiducia nell'Europa ed un superamento delle percezioni nazionali. L'arroccarsi di alcuni stati europei su posizioni politiche interne, rispondendo unicamente ai propri interessi e paure, non favorisce di certo la realizzazione di una politica comunitaria volta ad aumentare il peso politico dell'Unione Europea nelle relazioni internazionali.

Quali dunque i possibili scenari futuri? Si può ragionevolmente immaginare che l'Unione Europea riuscirà a portare a termine il processo di unificazione, comprendendo i paesi che oggi non ne fanno ancora parte. È probabile che, terminata l'unificazione territoriale, si possa dar vita ad una coesa politica comunitaria, a differenza del presente, dove, con il fallimento del Trattato costituzionale europeo, è emersa la precocità del progetto.

Paradossalmente, però, uno dei fattori da considerare al fine di raggiungere l'unità politica potrebbe essere proprio il fattore migratorio, oggi così tanto dibattuto in Europa: le rigide posizioni nazionali di alcuni stati membri, che impediscono la nascita di una politica comunitaria, rispondono soprattutto ad una paura di perdita di sovranità e di tradizioni, siano esse politiche o culturali. Ormai la popolazione europea è in calo e la necessità strutturale di manodopera rende l'Europa occidentale dipendente dall'area centro-orientale del continente e da zone extra-europee. L' "idraulico polacco", così come l' "operaio bengalese", potrebbero paradossalmente agevolare l'unità politica europea una volta inseriti pienamente nel contesto sociale del paese, smorzando le posizioni arroccate di taluni stati. L'integrazione nel tessuto sociale degli extra-europei, con minor affezione all'idea di stato, basato su una tradizione politica e culturale che non è quella delle loro origini, potrebbe favorire la devoluzione almeno parziale di sovranità a livello centrale europeo e dunque maggior apertura degli stati ad una politica comunitaria.

Forse in un utopico futuro verrà meno anche la divisione per "capitali", sostituita da "micro realtà culturali" e di gestione amministrativa. Non più cioè un'Europa a venticinque, ventisette ... con altrettante capitali e centri di potere, ma un'unica Europa unita, forse federale, forse ad un solo centro politico-istituzionale ed un enorme drappo sociale intessuto con le diverse culture.

Uno stato non si muove solamente attraverso le voci dei rappresentanti politici (divenuti ormai "classe politica" da decenni), ma soprattutto, attraverso il capitale sociale alla base di una

comunità; fin quando la coscienza civile rimarrà strettamente attaccata all'idea di sovranità nazionale non ci potrà essere unità politica europea. È necessario oltrepassare le percezioni nazionali e convincersi che siamo tutti europei, prima ancora di essere italiani, francesi, polacchi ... Gli adeguamenti istituzionali o i trattati serviranno a ben poco se non c'è in Europa volontà di unirsi, come dimostrato dai recenti rifiuti del Trattato costituzionale.

Il primo passo da compiere è ad ogni modo quello di continuare lungo il percorso dell'integrazione e degli allargamenti, perché l'Europa va oltre i confini dell'attuale Unione.

L'EUROPA DELLA DIFESA: OBIETTIVI CONCRETI E NUOVI SVILUPPI

Irene Papanikolaou

L'Europa della difesa

Finché il bipolarismo ha prevalso, le politiche europee occidentali di sicurezza sono state, inevitabilmente, dominate dalle relazioni transatlantiche. Con la fine dell'antagonismo tra i due blocchi e il dissolvimento dell'Unione Sovietica, la maggior parte delle costanti che avevano forgiato il sistema di sicurezza europea sono diventate delle variabili che hanno implicato e hanno reso più pressante la necessità di riconsiderare la difesa occidentale e di definire un nuovo ordine europeo di sicurezza.

Le richieste di un ruolo proprio dell'Europa occidentale nella sua difesa e nella sua sicurezza non erano certo nuove. Ma l'accelerazione degli avvenimenti dalla caduta del muro di Berlino, le profonde trasformazioni geo-politiche intervenute e l'evoluzione della natura dei problemi di sicurezza hanno modificato considerevolmente i dati della sicurezza europea e spinto gli europei a considerare una ristrutturazione, un sistema particolare di sicurezza e di difesa. Si è posta la domanda del mantenimento dell'Alleanza atlantica, di una Alleanza rivisitata, e dello sviluppo di una Europa responsabile nel campo della sicurezza e della difesa.

L'Europa della difesa parte da una realtà fondamentale: gli europei dividono numerosi interessi economici, sociali e di sicurezza quotidiana. Dividono l'aspirazione ad un'unione di democrazie stabili in un ambiente naturale stabile. Questo attaccamento ha fondato la costruzione europea fin dai suoi inizi; anima oggi tutti gli sforzi in vista di una difesa europea.

Questo perché nel dicembre 1998, alla dichiarazione di Saint-Malo, inglesi e francesi hanno formulato delle proposte comuni, rievocando per la prima volta una capacità di azione autonoma dell'Unione Europea a gestire delle crisi.

L'impegno degli altri *partner* ha permesso, poi, al Consiglio europeo di Colonia, nel giugno 1999, di dare il vero calcio di inizio al cantiere della politica europea di sicurezza e di difesa. I "quindici" si sono fissati allora l'obiettivo che l'Unione Europea, in quanto tale, possa intervenire, con o senza ricorso ai mezzi dell'Alleanza, per difendere i loro interessi di sicurezza comune. A Helsinki, si sono impegnati ad averne non solo la volontà ma anche la capacità.

Grazie a ciò, in diciotto mesi, l'Europa della difesa ha compiuto dei progressi spettacolari.

La crisi del Kosovo è stata politicamente un fattore determinante, permettendoci di prendere la misura delle nostre profonde convergenze e della nostra solidarietà per agire insieme, e militarmente, con gli Alleati, per la difesa degli interessi e dei valori comuni. Ha mostrato anche che gli europei, minoritari nell'azione aerea e maggioritari nel dispositivo terrestre, dovevano dedicare dei grossi sforzi alle loro capacità, nazionali e collettive.

I paesi che compongono l'Unione si trovano, dunque, in una situazione dove dividono un certo numero di interessi vitali e di valori, che permette di fondare una politica estera e di sicurezza comune. Nello stesso tempo, questa posizione non può avere peso se non su delle capacità militari credibili che sono oggi l'oggetto degli sforzi dell'Unione Europea.

Tutti hanno chiaro il ricordo delle difficoltà e delle debolezze che hanno segnato la storia dell'Europa della difesa. Ma è possibile pensare che ci si trovi oggi di fronte ad una situazione più favorevole di prima. Per di più, l'Unione ha saputo avanzare, nella concertazione con i *partner* europei, su un certo numero di argomenti difficili. È ciò che rende oggi possibile una difesa europea che abbia i mezzi per le sue ambizioni.

L'Europa della difesa non è un tema nuovo. Se le radici dell'Europa della difesa sono profonde e vecchie, la sua messa in opera non era mai stata completata e ha lasciato per molto tempo la costruzione europea incompiuta. Già alla Società delle Nazioni, negli anni Venti, l'entusiasmo di Aristide Briand e lo spettro della Prima guerra mondiale non erano riusciti a fare adottare il progetto di una difesa europea comune, come ostacolo ad un futuro conflitto tra nazioni dell'Europa.

Di fatto, la difesa è un argomento delicato perché è particolarmente difficile giungere ad una costruzione comune toccando la sovranità nazionale e costituisce tradizionalmente il dominio riservato essenziale di ogni stato. Se questo settore si evolve oggi con una rapidità alla quale l'Unione non sempre ci ha abituati, lo dobbiamo a circostanze particolarmente favorevoli.

Traendo lezione dai fallimenti del passato e forte delle carte vincenti attuali, l'Europa ha saputo sviluppare, in accordo con i *partner* europei, un progetto che permette, infine, di trovare delle soluzioni innovative per superare degli ostacoli che sembravano insormontabili.

Tappe e precedenti ampliamenti della politica di difesa europea

La svolta inglese

Durante quasi mezzo secolo, dal 1948 al 1998, il Regno Unito rifiutò sistematicamente ogni progetto di politica di difesa europea autonoma. Per Londra, solo la Nato era privilegiata e destinata a rispondere agli interessi concernenti la sicurezza e la difesa dell'Europa durante la Guerra fredda, e anche dopo il 1989. È solo nell'autunno del 1998, per iniziativa del primo ministro laburista Tony Blair che si verificò, per diverse ragioni, lo sblocco inglese: le questioni militari sarebbero state dibattute ormai anche nel quadro Ue. Il nuovo atteggiamento adottato dal Regno Unito fu determinante per lo sviluppo della politica europea di sicurezza e di difesa, perché aprì delle nuove prospettive sul ruolo dell'Unione Europea nella gestione delle crisi. Esso venne accolto relativamente bene e portò in sé le grandi direttrici della Pesd, ponendo l'accento sul miglioramento delle capacità militari europee e sulle relazioni da stabilire tra l'Unione Europea e la Nato e tra gli stati membri dell'Unione Europea e gli altri *partner* tra cui gli Stati Uniti.

Prima che il Regno Unito operasse, nel 1998, questo importante capovolgimento per ciò che riguarda il suo tradizionale rifiuto di assegnare ogni ruolo militare all'Unione Europea, la priorità era data all'atlantismo: la Nato e gli Stati Uniti assicuravano la sicurezza dell'Europa e si occupavano delle questioni di difesa.

Certo l'Europa non è preparata ad imporre la pace. Nessuno dei paesi europei riconosce al Regno Unito un ruolo di *leader*, a meno che non si tratti della sicurezza e della difesa, sotto il dominio americano e come progetto della Nato (Iesd), non ancora dell'Unione Europea (Pesd). Questa idea di esclusione del Regno Unito dall'Europa sarà uno dei fattori del capovolgimento del 1998. L'Europa funzionava. L'Europa si ingrandiva. L'Europa si rafforzava. L'Europa sociale cominciava, certo difficilmente, ad uscire dal limbo ... ma gli inglesi ne erano esclusi. L'euro, malgrado le difficoltà, del resto tutte relative, funzionava; ma gli inglesi non lo utilizzavano. La Francia condusse, con la Germania, un'offensiva diplomatica per costruire l'Europa della difesa: gli inglesi si sarebbero messi ancora in disparte?

Le motivazioni inglesi per il progetto di politica di difesa propriamente europeo si iscrivono in due grandi orientamenti. Innanzitutto c'è il confronto con le debolezze degli europei in materia di gestione di crisi nei Balcani, in Bosnia e nel Kosovo. Il miglioramento delle capacità militari europee è da allora la prima motivazione degli inglesi nell'iniziativa, poi nel sostegno e nello sviluppo della Pesd. Ciò ingloba delle considerazioni politico-strategiche ed industriali. Il secondo orientamento riguarda questioni di ordine politico: il mantenimento della relazione speciale con gli Stati Uniti ed il rafforzamento dell'Alleanza atlantica da una parte, la volontà di ricollocare il Regno Unito al centro dell'Unione Europea e di iscrivere le volontà inglesi nel processo di costruzione europea dall'altra. Infine un altro elemento da tenere in considerazione a proposito della difesa europea è la personalità del primo ministro Tony Blair. Questi due insiemi di motivazioni non sono né opposti né contraddittori. Al contrario, si completano e si rafforzano legandosi strettamente.

In Bosnia ed in Kosovo, la dipendenza degli europei e degli inglesi dagli Stati Uniti è stata lampante. Sia in termini operativi che di materiale militare, gli Stati Uniti si sono mostrati indispensabili, ma non erano sempre seguiti dai loro *partner* europei. La strategia americana "zero-losses", che imponeva l'uso di testate aeree ed il non dispiegamento di truppe al suolo, non era interamente condivisa dagli inglesi. Questi ultimi si mostravano decisi a distanziarsi dalle valutazioni dominanti al di là dell'Atlantico. Doveva operarsi una revisione della posizione inglese, nel senso che operazioni militari dovrebbero poter essere condotte senza un'implicazione diretta degli Stati Uniti.

La debolezza degli alleati europei diventava il cuore stesso degli obiettivi della futura politica di difesa europea. Per gli inglesi, né i bilanci, né gli eserciti europei sono adatti alla gestione delle crisi post-Guerra fredda. Il potenziale di difesa non permette all'Europa di giocare un ruolo in questo campo, gli eserciti dovranno professionalizzarsi, ad immagine delle forze inglesi, credibili, moderne, forti ed interoperative.

Questo potrebbe essere un modello di riforma e di ammodernamento che gli europei dovrebbero seguire per ridurre la dipendenza dagli americani ed il baratro tecnologico esistente tra le due rive dell'Atlantico: cercare di tendere alla condivisione del fardello, il molto discusso *burden-sharing*.

In questo quadro si iscrive anche la volontà britannica di consolidare e di rafforzare l'industria degli armamenti e di inserirla nel processo di creazione di un'industria europea di difesa, di favorire l'avvicinamento delle industrie nel contesto delle fusioni e della razionalizzazione proprie di questo settore, e progredire più velocemente in questo senso. Il legame tra l'accettazione della Pesd e l'industria di difesa inglese è una delle motivazioni del capovolgimento britannico, ma è relativo. L'essenziale, per gli inglesi, è inserirsi nel dibattito, nel settore dell'industria, pur sperando di conservare una *partnership* industriale privilegiata con gli Stati Uniti.

La volontà di Tony Blair di dare al Regno Unito un ruolo di *leader* nei dibattiti sulla costruzione europea e la difesa europea sono l'altra grande spiegazione del cambiamento di atteggiamento della fine del 1998. Questa questione è stata oggetto di numerosi commenti, ma appare incontestabile che il Regno Unito abbia voluto, da una parte, rimediare alle debolezze degli europei nella gestione delle crisi insistendo sulle capacità militari in funzione dell'esperienza acquistata e, d'altra parte, riposizionarsi in seno all'Unione Europea, tramite la sicurezza e la difesa in cui ha un peso considerevole in Europa. Gli inglesi avrebbero voluto anticipare l'Unione Europea essendo divenuta ineluttabile un'integrazione delle politiche militari. Questo atteggiamento si comprende anche per il fatto che questa accettazione inglese della Pesd è legata alle sue tradizioni ed ai suoi rapporti con gli Stati Uniti e la Nato. Tony Blair è convinto, secondo l'*Economist*, di avere realizzato il vecchio sogno inglese di diventare il ponte indispensabile tra l'America e l'Europa.

La ricerca di una *leadership*

In effetti, se gli inglesi sono favorevoli all' iniziativa della Pesd, è perché si augurano che questo importante progetto politico sia elaborato per consolidare la Nato, l' Alleanza ed il legame transatlantico. La Pesd non dovrebbe rimettere in discussione né il primato della Nato, evidente nel campo della difesa collettiva, né l' importanza della relazione speciale con gli Stati Uniti; gli inglesi temono ogni loro tendenza isolazionista. L' obiettivo è principalmente quello di rafforzare la capacità dell' Unione Europea nelle relazioni internazionali senza per questo opporsi alla tradizione atlantista. E per l' Unione Europea di disporre di una capacità di azione autonoma nelle situazioni in cui gli Stati Uniti non sarebbero implicati e non vorrebbero ingerirsi.

Gli inglesi, promuovendo il progetto di difesa europea nell' Unione Europea, vogliono consolidare indirettamente la Nato ma anche, paradossalmente, l' Unione Europea nella sua politica estera e di sicurezza comune che aveva ottenuto dei risultati decisamente poco incoraggianti per il ruolo internazionale dell' Unione Europea stessa. Diventava indispensabile dotare la Pesd di un vero braccio armato, uno strumento militare più efficace della soluzione Ueo, affinché l' Unione Europea diventasse progressivamente la sola organizzazione a possedere tutti gli strumenti di gestione delle crisi: dalle pressioni economiche, passando dalla diplomazia classica, fino alle missioni più intense di Petersberg, come il ristabilimento della pace.

Un altro elemento importante della strategia inglese nella rivitalizzazione del dibattito sulla difesa europea è il fatto che il Regno Unito possa impregnare gli sviluppi della Pesd delle proprie volontà, ambizioni e tradizioni. Londra accetta di discutere le questioni di sicurezza e di difesa nelle istituzioni europee, ma non per aderire all' idea di una sovranazionalità europea nel campo della difesa, che resta l' espressione della sovranità nazionale. L' approccio inglese vuole la ricerca di un' efficacia dell' Unione Europea nella gestione delle crisi (insistenza sulle capacità militari piuttosto che sulla creazione di nuove istituzioni) e il perseguimento della costruzione europea sotto il suo impulso. Il fatto che la Pesd venga considerata in un quadro rigorosamente intergovernativo è uno degli elementi che spiegano l' adesione al progetto Pesd.

Più generalmente, l' ambizione di Tony Blair è di collocare il Regno Unito nel cuore dell' Europa, di non perdere l' opportunità di farlo, come fu fatto a più riprese negli ultimi decenni. È dunque arrivato il tempo di un nuovo orientamento della politica europea inglese. Posizionandosi come il promotore o piuttosto lo "sbloccatore" del progetto di politica europea di sicurezza e di difesa, il Regno Unito tenterebbe di diventare uno dei motori della costruzione europea, se non il suo *leader*, mentre il contesto e l' avvenire dell' Unione sarebbero più complessi, aperti e diversificati, in funzione dell' allargamento, delle nuove politiche comunitarie o intergovernative, dei dibattiti sull' avvenire dell' Europa e della Costituzione. È in ogni caso certo che il governo laburista si trovi in una situazione delicata di fronte all' Unione Europea, molto impegnata con l' euro. Pertanto l' accento è stato messo sulla difesa, campo in cui il Regno Unito occupa una posizione forte e incontestabile.

Le principali motivazioni britanniche che hanno condotto al cambiamento radicale dell' atteggiamento nei confronti della difesa europea si rifanno, dunque, a parecchi grandi orientamenti al tempo stesso militari e politici: gestione efficace e credibile delle crisi, industria della difesa, rafforzamento dell' atlantismo e della posizione del Regno Unito in seno all' Unione Europea. Ma hanno potuto essere avanzati anche altri argomenti. L' avvicinamento della Francia alla Nato avrebbe favorito questo processo di accettazione inglese. È stata inoltre rilevata l' idea che il capovolgimento britannico permetterebbe di perpetuare in un ambiente naturale europeo l' arsenale nucleare britannico (e francese).

A parte il fatto che questo nuovo atteggiamento sia stato ben accolto, fatto che poteva essere previsto dai dirigenti inglesi e che li ha probabilmente incitati a compiere il passo, dai soste-

nitori tradizionali della creazione di una capacità di difesa europea più autonoma, le reazioni saranno più miti se prendiamo in conto le risposte americane a questa iniziativa britannica, così come quelle di altri *partner* alleati o ancora l'opposizione conservatrice e l'opinione pubblica britannica.

La personalità del primo ministro Tony Blair ha molto influenzato la politica inglese, distinguendosi dalle posizioni dei conservatori. Il fatto che il governo laburista sia molto più favorevole all'integrazione europea, particolarmente nel campo della difesa, deve oggi prendersi in considerazione. Inoltre, Tony Blair ed i suoi colleghi rappresentano la generazione del cambio della guardia nel Regno Unito. Blair è il primo capo di governo che è "cresciuto" con l'Europa e non con il declino dell'Impero. Ciò ha modellato il suo pensiero. Egli si sente europeo, intellettualmente ed emotivamente legato al progetto europeo. Certamente potrà essere di tanto in tanto in disaccordo con certe sue sfumature, ma si può considerare un "buon europeo". Il discorso e l'atteggiamento nuovo, e prudente, adottato dal Regno Unito, sono stati determinanti nello sviluppo iniziale della politica europea di sicurezza e di difesa. Ormai queste questioni hanno potuto essere dibattute all'interno dell'Unione Europea. Lo sblocco inglese dona così un nuovo impulso duraturo al dibattito sulla difesa europea. Insindacabilmente, la Pesd permette al Regno Unito di riposizionarsi nella costruzione europea e di influenzarla in generale, evitando eventuali iniziative franco-tedesche che potrebbero distanziarsi troppo dai principi dell'atlantismo.

Nel suo importante discorso di Birmingham, il 23 novembre 2001, Tony Blair ricordava le sue ambizioni europee e la sua volontà di porre il Regno Unito al cuore dell'Europa: «il futuro della Gran Bretagna è in Europa», affermazioni rare nei suoi predecessori. Egli aggiungeva inoltre che una politica estera e di sicurezza comune più efficace, insieme alla realizzazione dell'iniziativa di difesa europea sono obiettivi vitali. Inoltre, secondo il suo ministro degli esteri, Jack Straw, l'Unione Europea non minaccia l'indipendenza inglese, la sua sovranità o la sua identità. Essa, al contrario, fornisce la garanzia più sicura che la sua voce verrà sentita nel mondo.

Il governo Blair confermerà, l'anno seguente, il suo impegno europeo, limitato tuttavia dalle dispute per le divergenze a proposito della legalità e della legittimità dell'azione preventiva contro l'Iraq. Questo dibattito ebbe per effetto l'"abbandono" di Londra del progetto Pesd nell'autunno 2002.

Urgeva un nuovo approccio. Fu la Dichiarazione anglo-francese di Saint-Malo concordata dal primo ministro inglese Blair e dal presidente francese Jacques Chirac nel dicembre 1998. Mettendo in evidenza il bisogno di una appropriata struttura da stabilire all'interno dell'Unione Europea, affinché l'Unione stessa potesse acquisire la facoltà di condurre autonomamente operazioni militari spalleggiate da forze militari credibili e come contributo europeo ad una "modernizzata" Alleanza atlantica, la Dichiarazione andò dritta al cuore della questione della sicurezza.

Il corollario logicamente conseguente alla Dichiarazione di Saint-Malo era la creazione, all'interno dell'Unione Europea, di una comune Politica di sicurezza e difesa (Pesd). Al Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999, l'Unione Europea annunciò la propria intenzione di sviluppare una Pesd e indicò una cornice istituzionale per la nuova politica che sarebbe entrata in scena entro marzo 2000. Le istituzioni di sicurezza e difesa principali comprendevano: un Alto rappresentante per la Pesca; un Comitato politico per la sicurezza (Cops), composto di ufficiali maggiori provenienti da ogni stato membro, la cui funzione era di monitorare le crisi e di offrire consulenza al Consiglio europeo; un Comitato europeo militare (Eumc), il più alto corpo militare europeo composto dai capi di stato maggiore della difesa degli stati membri; e uno Stato maggiore militare europeo (Eums) che avrebbe lavorato sotto la direzione dell'Eumc.

Il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 lanciò formalmente le nuove istituzioni per la Pesd e stabilì inoltre un “*Headline Goal*” militare, che implicava la creazione di una forza armata europea capace di importanti missioni umanitarie, di gestione delle crisi, e perfino di operazioni di sostegno. L’Unione promise che entro il dicembre 2003 l’unità avrebbe contato 60 mila uomini capaci di rapido impiego entro 60 giorni ed in grado di sostenere lo sforzo bellico almeno per un anno. Questa potenzialità doveva dare la possibilità di condurre delle missioni militari sotto l’egida effettiva dell’Unione Europea, con o senza il ricorso alle installazioni Nato e di fornire un valido contributo alle operazioni Nato.

L’iniziativa di Saint-Malo rispondeva in molti modi alle ripetute richieste statunitensi di maggiore responsabilità nel campo della difesa; tuttavia produsse delle risposte ambivalenti da parte americana. Il segretario di stato americano Madeleine Albright controbatté con il famoso discorso delle “3 D”: gli Stati Uniti avrebbero fornito il loro appoggio al progetto a condizione che non ci sarebbe stato nessuno sdoppiamento, duplicazione o discriminazione. Nove mesi più tardi, queste perplessità, ancora predominanti a Washington, vennero riassunte dal discorso dal vice-segretario di stato Strobe Talbott, il quale affermava che gli Stati Uniti non avrebbero accettato di vedere la Pesd diventare il più importante attore all’interno della Nato, per poi allontanarsene e staccarsene, perché ciò avrebbe prodotto un doppio della Nato ed un eventuale competitore.

Il problema era che l’Identità europea di sicurezza e difesa (Iesd) aveva già cessato di essere l’interesse principale degli sforzi europei. Al consiglio di Colonia del 1999 venne lanciato il progetto della Pesd e l’autonomia europea a livello militare e politico era divenuta un’aspirazione largamente condivisa dai paesi membri e considerata come legittima e necessaria. Inoltre, sebbene nessun paese europeo, nemmeno la Francia, avesse lo scopo di indebolire l’Alleanza atlantica, e tanto meno di entrare in competizione con la Nato o gli Stati Uniti, nessuno era in grado di predire il futuro dell’Alleanza. Dal punto di vista di Washington, ciononostante, il lancio del progetto Pesd poteva essere letto come un salto nel vuoto da parte europea, disponendo di capacità militari completamente inadeguate, mancando un piano significativo per elevare i bilanci della difesa e sembrando ossessionato dal movente istituzionale piuttosto che da un piano concreto di sicurezza per l’Europa. D’altro canto, gli europei potevano lamentarsi dell’attitudine egemonica americana, ma non si trovavano nella posizione né di sfidare né di sostituirsi agli Stati Uniti.

Strobe Talbott sottolineò che la Nato, dopo tutto, era un’istituzione a lungo termine. Ciò, agli occhi degli europei, sembrò comportare due implicazioni: innanzitutto che l’Alleanza farebbe meglio a confrontarsi nel lungo termine, restando ciò che è sempre stata, piuttosto che imbarcarsi in nuovi progetti controversi; in secondo luogo che erano gli europei ad avere le redini della situazione. Tuttavia dal punto di vista europeo, nessuna di queste implicazioni superava un serio esame. La dichiarazione di Saint-Malo poteva essere attribuita primariamente e soprattutto alle pressioni americane per la condivisione del “fardello” (*burden sharing*), accompagnata da un rifiuto di spartirsi la *leadership*. Ciò rispecchiava anche la crescente fiducia nella possibilità dell’Unione Europea di diventare un attore militare regionale. Inoltre, anziché essere gli europei a mettere a repentaglio il futuro dell’Alleanza, era largamente condivisa la convinzione che fosse l’atteggiamento americano, rigido e non disposto a scendere a compromessi, a minare le basi dell’Alleanza.

Nonostante il passaggio della presidenza dal democratico Clinton al repubblicano Bush nel 2000, le tensioni riguardo la Pesd perdurarono. E a queste critiche si aggiunsero nuovi contenziosi: le contestazioni circa il piano missilistico americano contro i cosiddetti “stati canaglia”, atteggiamenti ostili nei confronti di Cina e Russia, rifiuti di firmare il protocollo di Kyoto sull’ambiente, la Corte penale internazionale, la convenzione sulle armi biologiche, il trattato Abm

e la mancanza di attivismo nei confronti del debole piano di pace per il Medio Oriente. Nell'estate del 2001, nonostante gli sforzi negoziali del presidente Bush, lo stato delle sue relazioni con i principali dirigenti europei, Blair, Chirac, Schröder e Putin rimaneva alquanto negativo.

Le ultime evoluzioni e le prospettive future

Aperto dai trattati di Maastricht e di Amsterdam, il cantiere della difesa europea ha preso formalmente corpo con l'accordo anglo-francese di Saint-Malo del dicembre 1998. Dopo quattro anni di sviluppi, certo modesti ma reali, il fragile edificio è stato incrinato seriamente in occasione della crisi irachena. Il colpo portato ad una certa idea di Pesd non è forse ancora mortale ma lascia il cantiere della difesa europea nel mezzo del guado. È necessario essere meno compiacenti nei riguardi di un processo il cui svolgimento stesso era forse già viziato prima che la crisi irachena non ne rivelasse i limiti. Si potrebbe essere incerti anche sull'interesse di salvaguardare l'acronimo Pesd per gli sviluppi futuri di una nuova forma di difesa europea di cui conviene rivedere da cima a fondo la razionalità, le finalità e l'organizzazione possibile. Il tempo è contato perché, agli imperativi politici che sembravano fino ad ora spiegare la lentezza dell'avanzamento della Pesd, si aggiungono altri imperativi che, al contrario, rendono urgente il chiarimento dell'atteggiamento da parte dei governi europei rispetto alla difesa europea, in particolare sui mezzi che intendono fornirgli.

Tra questi ne figurano altri di cui potrebbe disporre la difesa europea. Mezzi il cui possesso sarebbe il risultato di una scelta cruciale per gli europei: gli acquisti, negli Stati Uniti o presso le industrie di difesa europea. In una pura logica economica si potrebbe considerare, come gli inglesi, che la preoccupazione legittima per la buona gestione dei beni pubblici impone di procurarsi al migliore prezzo le migliori attrezzature (*best value for money*). Tuttavia, l'acquisizione e la manutenzione di sistemi di armi complesse generano costi "invisibili".

Tra questi ultimi modelli, un costo di sovranità è lontano dall'essere trascurabile. Si va ad alienare più o meno gravemente l'indipendenza politico-militare di un paese per la scelta di sistemi di armi di cui il fornitore specifica anche le capacità in funzione dei propri imperativi di sicurezza. Inoltre, il fornitore può, all'occorrenza, rendere inoperanti i materiali venduti, ad esempio, decretando l'embargo sui pezzi necessari al loro mantenimento in condizioni operative. Più pernicioso ancora è la dipendenza dottrinale nella quale si mette un eventuale acquirente di sistemi di arma complessa. Acquista, in realtà, più che dei semplici materiali, poiché il loro uso va di pari passo con una dottrina di impiego alla cui definizione non ha partecipato e, peggio ancora, che gli impone di inserirsi in un sistema complesso che lo integri *ipso facto* in un "sistema" di cui non domina i protocolli di funzionamento. Acquistando dei caccia bombardieri F-16 i polacchi possono considerevolmente migliorare le capacità del loro esercito d'aria. Si legano, tuttavia, così al modo di far guerra pensato dagli Stati Uniti.

Così pure, la visione francese di un' Europa della difesa, alleata ma non allineata agli Stati Uniti, male si accorda con le schiavitù conseguenti all'acquisto di materiali *made in Usa*. È nell'interesse dell'Unione Europea dunque preservare, nelle migliori condizioni economiche possibili, le sue industrie di difesa. È in questo contesto che conviene preoccuparsi del loro avvenire.

Giunti a questo punto è importante valutare quali istituzioni relative alla politica europea di sicurezza e difesa avrebbe previsto il progetto costituzionale di Giscard d'Estaing. Il progetto di Costituzione europea prevede fondamentalmente la trasformazione di due istituzioni preesistenti: in primo luogo la trasformazione del ruolo di Segretario generale/Alto rappresentante per la Pesca, attualmente coperto da Javier Solana, in ministro europeo degli esteri, dotato di un mandato più lungo e più vasto in competenze. Nel testo costituzionale il ministro viene definito co-

me un «servizio europeo per l'azione esterna» che dovrebbe riunire il personale della Segreteria generale del Consiglio, della Commissione e dei quadri diplomatici nazionali. Questa sinergia rafforzerebbe le capacità europee di pianificazione, coordinamento e azione.

In secondo luogo, la Costituzione prevede la ratifica del trattato istitutivo dell'Agenzia europea per l'armamento, incaricata del coordinamento dei programmi industriali e militari. L'azione di questa agenzia risulterebbe fondamentale per il superamento di ostacoli e lacune presenti soprattutto all'interno dei confini europei: difficoltà non solo di tipo politico, aggravate dalla mancanza di un efficace processo di *decision making* della difesa dal punto di vista istituzionale, ma anche per lo stato di debolezza del mercato dell'armamento europeo. Nonostante i progressi tecnici e la progressiva professionalizzazione degli eserciti europei, infatti, il mercato degli armamenti si presenta frammentato, debole, obsoleto, con poca domanda e circa l'1% del prodotto interno lordo di ogni stato consacrato alla ricerca e allo sviluppo tecnico. I parchi macchine esistenti, soprattutto dal punto di vista dell'armamento terrestre, si presentano obsoleti e con alti costi di mantenimento e quindi non competitivi, soprattutto nei confronti del mercato statunitense. Esso infatti spende più del 6% del proprio prodotto interno lordo per lo sviluppo e la ricerca e offre una domanda costante e unitaria. Senza un intervento istituzionale il paragone tra i due mercati non regge e a lungo termine creerebbe dei vizi di forma non solo nella creazione di forze di reazione europee, ma anche nelle modalità in cui impiegarle, ipotecendo il ruolo dell'Unione quale vero attore internazionale realmente incisivo.

Al momento, nonostante il periodo di stallo che sta attraversando lo sviluppo dell'Unione Europea, sono già stati raggiunti significativi traguardi anche nel campo della difesa. Il primo passo concreto fu compiuto nel 1999, grazie ai consigli europei di Colonia e di Helsinki, durante i quali gli stati europei decisero di prefiggersi un obiettivo globale, l'*Headline Goal*, con il quale dotarsi della prima forza militare europea: la Forza europea di reazione rapida (Ferr), affiancata dalle dovute strutture politico-militari e decisionali. Ciascuno degli stati membri ha messo a disposizione propri contributi che possono essere utilizzati dall'Unione, per un totale di circa centomila uomini, cento edifici e quattrocento aerei da combattimento. È all'interno di questo serbatoio che vengono selezionate, per il processo di pianificazione operativa, le forze che saranno utilizzate per una data operazione.

Con la messa in atto di una tale architettura, l'Europa della difesa e della sicurezza ha progredito e gli stati membri hanno mostrato la loro volontà di avviarsi risolutamente per questa strada. Ma se hanno affermato così la loro volontà di autonomia, lo hanno fatto in modo volontariamente circoscritto, specialmente nei confronti del *partner* atlantico. Se l'Unione deve avere una capacità autonoma di azione basata su forze militari credibili, in grado di essere utilizzate anche tempestivamente per rispondere alle crisi internazionali, non è stato mai posto all'ordine del giorno, dall'epoca del consiglio di Colonia, di mettere a punto una difesa comune né di elaborare una vera politica di difesa comune con una clausola di difesa collettiva e di assistenza reciproca. Gli impegni presi con l'articolo 5 del trattato di Washington e l'articolo V del trattato di Bruxelles modificato non sono stati rimessi in causa. Nella dichiarazione di Marsiglia, pubblicata dal Consiglio ministeriale dell'Ueo del 13 novembre 2000, i ministri degli affari esteri e della difesa, approvando le funzioni e le strutture residue dell'Ueo, hanno voluto espressamente permettere agli stati membri di assicurare gli impegni dell'articolo V al quale hanno riaffermato il proprio attaccamento.

Per l'Unione Europea, si tratta di essere in grado di prendere delle decisioni avendo aggiunto all'insieme delle attività di prevenzione dei conflitti e delle missioni di gestione di crisi definite nel trattato di Amsterdam, le cosiddette missioni di Petersberg fissate, all'origine, dal Consiglio ministeriale dell'Ueo del 19 giugno 1992: missioni umanitarie e di evacuazione, missioni di mantenimento della pace e missioni delle forze di combattimento per la gestione delle crisi,

comprese le missioni di ristabilimento della pace, senza pregiudicare le azioni della Nato. È stato inoltre precisato chiaramente a più riprese che il processo della Pecsud non implicava la creazione di un esercito europeo, ma rientra nel rafforzamento della Pesc. Ciò implica che le decisioni di intervento saranno prese nella cornice della Pesc e proprio per questo l'evoluzione del Segretario Generale/Alto Rappresentante Pesc sarebbe fondamentale.

Ulteriori passi compiuti sono stati l'individuazione e il rafforzamento della base industriale e tecnologica di difesa (Bitd), che si esprime di preferenza oggi in seno al "club" dei firmatari dell'accordo LoI (*Letter of Intent*) che riunisce i sei principali paesi produttori di armamenti: Francia, Regno Unito, Germania, Italia, Spagna e Svezia. È anche in questa cornice che si cerca di prevedere un coordinamento delle politiche di ricerca nella difesa su scala europea. Inoltre, le sei nazioni firmatarie dell'accordo LoI hanno concluso nel 2003 un accordo per la creazione del Comitato di armonizzazione dei bisogni militari (Chbm), in cui le nazioni sono rappresentate da "vice" degli stati maggiori degli eserciti. In un primo tempo, questo accordo prevede la costituzione e l'aggiornamento di una banca dati comune, identificando i bisogni delle nazioni; per disporre di un referenziale comune, i progetti sono espressi in termini di capacità.

In un secondo tempo, dopo lo sfruttamento di questa banca dati, l'accordo permette la creazione di squadre di specializzazione su temi di interesse comune, costituite da ufficiali degli stati maggiori e periti tecnici.

L'armonizzazione dei bisogni implica anche degli studi industriali per precisare l'offerta tecnologica e per suscitare avvicinati nell'industria di difesa europea. Alcuni scambi hanno luogo a livello nazionale, tra governo e industrie, e nel quadro del LoI per la creazione di un Comitato industriale.

La creazione del Chbm apre la strada a ciò che potrebbe essere l'Europa dell'armamento e la sua relativa agenzia; i metodi impiegati, governativi o industriali, concorrono al tempo stesso, alla definizione dei bisogni comuni e ad un'offerta industriale omogeneizzata.

La cooperazione europea in materia di ricerca e tecnologia dei programmi è la strada da privilegiare per ottimizzare l'impiego degli investimenti. Tanto più che, nella maggior parte dei casi, i futuri sistemi saranno utilizzati nel quadro di operazioni multinazionali.

Concepita indipendentemente dai progressi realizzati nel campo politico-militare, l'Europa della difesa beneficia da alcuni anni dei progressi ottenuti in seno alla Politica europea di sicurezza e di difesa (Pescud) messa in opera dall'Unione Europea. Alla fine degli anni Novanta, si moltiplicano le crisi nei Balcani, alla periferia dell'Europa. Il conflitto del Kosovo al quale partecipano, a lato degli Stati Uniti, parecchie nazioni europee, mette in evidenza le loro lacune in materia di capacità militari. Alcuni nostri *partner* sperimentano per la prima volta lo stato di incertezza politica in cui può trovarsi un paese che non dispone di mezzi autonomi di gestione della situazione sul campo. Sotto l'impulso della Francia, della Germania, del Regno Unito e dell'Italia, fondatori nel 1996 dell'Organizzazione di cooperazione congiunta in materia di armamento (Occar), la cooperazione europea dell'armamento beneficia di questa dinamica politico-militare.

In generale, quasi tutti i paesi membri condividono la necessità di dare un nuovo impulso alla costruzione dell'Europa della difesa. La Francia, il Regno Unito e la Germania hanno proposto la creazione di un'agenzia intergovernativa incaricata dello sviluppo delle capacità militari, della ricerca e dell'armamento, denominata Agenzia europea di difesa, con i seguenti compiti:

- sviluppare le capacità di difesa nel campo della gestione delle crisi;
- promuovere e rafforzare la cooperazione europea in materia di armamento;
- contribuire a identificare ed a mettere in opera le misure suscettibili di consolidare la base industriale e tecnologica della difesa e sostenere la creazione, in collegamento con la Commissione, di un mercato europeo delle attrezzature di difesa pienamente competitivo;

- promuovere la ricerca in vista di soddisfare i bisogni futuri dell'Unione in materia di difesa e di sicurezza.

Il consenso raccolto da questa iniziativa non è certo privo di ambiguità: essenzialmente incaricata di promuovere le capacità militari europee, l'Agenzia deve costituire anche uno strumento al servizio della politica industriale dell'Unione. Le tecnologie di difesa appaiono agli occhi di parecchi stati membri suscettibili, non solo di avere importanti ricadute nel campo civile, ma anche di bloccare il processo di de-industrializzazione che il nostro Continente attraversa. L'alto livello di qualifica richiesto alle imprese di difesa e la necessità di garantire la sicurezza di approvvigionamento degli eserciti giustificano infatti, da un punto di vista tanto economico quanto strategico, che siano mantenute e sviluppate sul suolo europeo le attività industriali corrispondenti.

Il progredire di un mercato europeo dinamico, beneficiando della precedenza accordata dai governi europei è di natura tale da offrire prospettive tecnologiche e commerciali ottime per la nostra industria. La costituzione di uno zoccolo di attività europea, più solido e più coerente di quello risultante dalla giustapposizione dei mercati nazionali eterogenei ed articolati insufficientemente, permetterà alle imprese di mantenere e restaurare la competitività delle loro offerte di esportazione. L'agenzia europea delle capacità, della ricerca e dell'armamento è chiamata per tanto a concorrere in modo determinante alla costruzione dell'Europa della difesa nel suo insieme.

Al di là degli interessi direttamente legati alla messa in opera ed allo sviluppo dell'Agenzia, lo stato d'animo che ha permeato il lancio di questa iniziativa permette, su un piano più generale, di essere ragionevolmente ottimisti nei riguardi della capacità dell'Europa di dotarsi di mezzi militari, tecnologici ed industriali necessari all'affermazione della sua identità politica. L'armamento terrestre conosce oggi delle evoluzioni profonde. Costituisce un settore molto dinamico e rispondente alle tecnologie più moderne. Questi sviluppi, dettati dalle innovazioni tecnologiche e dal bisogno imperativo di conservare l'efficacia delle nostre armi, richiede una profonda rivalutazione sia del campo industriale che dei metodi di condotta dei programmi. Gli sforzi devono essere fatti per introdurre pienamente l'armamento terrestre nell'era del combattimento info-centrato e così coronare la mutazione intrapresa.

Gli insegnamenti delle operazioni recenti, soprattutto in Iraq, mettono in rilievo l'importanza di disporre di capacità terrestri forti che dimostrino la pertinenza delle azioni impegnate per consolidarne la permanenza. Da questi impulsi nasce anche la Strategia europea di sicurezza, presentata dal Segretario generale/Alto rappresentante Pesc. Il raggiungimento delle capacità è riconosciuto in primo luogo come un obiettivo dinamico. Mentre gli sforzi di adattamento delle forze necessiteranno spesso degli anni per armonizzarsi ai bisogni, sviluppare i materiali e renderli operativi, l'evoluzione della situazione internazionale richiederà simultaneamente un costante adeguamento, mettendo in evidenza nuove lacune in certi campi e confermando la necessità di compiere altri sforzi. Questa evoluzione costante sottolinea il bisogno di ripartire la valutazione delle situazioni nelle zone di crisi suscettibili di contrastare gli interessi dell'Unione e di contribuire collettivamente alle risposte da portare.

La valutazione di questi primi passi ha portato gli stati membri a darsi un successivo traguardo: l'*Headline Goal 2010*, concepito come una nuova tappa che introdurrà criteri qualitativi nella ricerca del miglioramento delle capacità. Infatti, le forze militari che gli stati membri mettono a disposizione dell'Unione devono essere più mobili e velocemente impiegabili secondo dei criteri comuni. Devono potere anche essere interoperative e compatibili, particolarmente in termini di attrezzature e di procedure, per lavorare insieme nelle zone di intervento. Infine, questo intervento deve poter durare, in un ambiente aeroterrestre o aeronavale, grazie ad un'efficacia operativa ed una logistica materiale ed umana meglio condivise.

La finalità di questo nuovo obiettivo globale è di permettere all'Unione di rispondere velocemente, talvolta in modo preventivo, alle possibili crisi future. La strategia europea di sicurezza mette in evidenza la natura complessa delle crisi alle quali l'Unione Europea potrebbe dovere fare fronte negli anni a venire. Identifica le minacce potenziali: terrorismo, proliferazione di armi di distruzione massiccia, instabilità regionale che spesso ha un impatto diretto o indiretto sugli interessi europei e criminalità organizzata. Poiché nessuna di queste minacce è di natura puramente militare, l'Unione dovrà sforzarsi di combinare i suoi strumenti militari e civili per bloccare ciascuna di esse. Ne risultano quindi nuovi compiti militari che si aggiungono a quelli già precedentemente elencati nel trattato dell'Unione Europea.

A partire da ciascuno di questi possibili compiti militari, dovranno essere elaborati nuovi scenari che completeranno quelli già definiti dal primo obiettivo delle capacità di Helsinki, in vista di determinare le future capacità necessarie per rispondere efficacemente, in termini quantitativi e qualitativi ad eventuali crisi. Ad esempio, dovranno d'ora in poi essere prese in considerazione dai pianificatori dello stato maggiore europeo delle operazioni di embargo, di disarmo e di intervento dopo un attacco terroristico o una catastrofe naturale. La complessità di questi scenari, dovuta alle numerose possibili variabili ed all'introduzione di aspetti civili e militari, richiede potenti mezzi informatici per potere provare l'effetto dei differenti tipi di capacità militari che verrebbero utilizzati. Si tratterebbe poi di potere modificare i parametri scelti e di valutarne l'impatto per trovare la soluzione ottimale. A questo riguardo, una promettente possibilità sarebbe quella di lavorare, o bilateralmente o in rete, con gli organismi di ricerca operativa di certi stati membri che dispongono già di installazioni appropriate e di accertate abilità.

I progressi registrati nel miglioramento delle capacità militari saranno valutati poi dalla futura Agenzia nel campo dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, delle acquisizioni e dell'armamento, secondo modalità in via di definizione. Lo stato maggiore dell'Unione ha partecipato ai lavori della squadra preparatoria di esperti, incaricata della messa in opera dell'Agenzia fin da quest'anno. Aperta a tutti gli stati membri, questa dovrà promuovere l'armonizzazione dei bisogni militari, stabilire dei riferimenti e delle scadenze per raggiungere l'*Headline Goal 2010*, e soprattutto favorire la cooperazione industriale in materia di armamento per realizzare concretamente gli obiettivi. L'Agenzia sarà diretta dal Segretario Generale/Alto Rappresentante per la Pesca che renderà conto delle attività al Consiglio dei ministri della difesa.

Alcuni campi sono già oggetto di sviluppi particolari, soprattutto in materia di reazione rapida. Una recente iniziativa di tre stati membri ha portato ad esaminare la costituzione di gruppi tattici che potrebbero essere dispiegati in alcuni giorni per operazioni dell'Unione Europea senza ricorso alla Nato. Questi gruppi di forze coerenti, includendo i propri mezzi navali o aerei, sarebbero adatti per le missioni di dimensione limitata ma avviate velocemente. Le Nazioni Unite hanno già espresso il loro interesse evocando particolarmente il settore africano. I lavori si basano al momento sul ventaglio delle missioni possibili, sull'implicazione dei differenti stati membri, sulla preparazione delle forze impiegate, così come sulle eventuali relazioni con la *Nato Response Force*, Nrf che a sua volta si baserà sullo stesso serbatoio di forze nazionali velocemente impiegate. In ogni caso, la pianificazione futura realizzata dallo stato maggiore dell'Unione, sotto il controllo del Comitato militare, sarà una delle condizioni essenziali per favorire una reazione militare più veloce possibile. A partire da scenari già studiati, i pianificatori dovranno essere in grado di promuovere un'operazione rapida dell'Unione in soli alcuni giorni e lavorare sui numerosi scenari possibili in collegamento con i vari quartier generali.

Altre importanti condizioni si basano sull'accelerazione del processo decisionale, ma anche sulla preparazione preliminare delle forze di reazione rapida, per raggiungere il livello qualitativo dell'*Headline Goal 2010*. Nel campo militare, è vitale che una forza internazionale, suscettibile di essere mobilitata in pochi giorni a partire da basi lontane, sia preparata in tutti gli aspetti

della sua azione. Si tratta di creare una vera organizzazione internazionale di sicurezza in meno di due settimane, costituita da centinaia di persone che non si conoscono, con la condizione assoluta di essere operativa fin dal primo giorno, in termini di sicurezza ed anche di vite risparmiate.

La dinamica di questi lavori è molto stimolante per gli stessi attori. Essa costituisce anche una vera sfida, come in tutti i periodi di innovazione, ma assume un senso particolare in un ambiente internazionale come quello dell'Unione. La sfida che si presenta è doppia: da una parte, l'Emue deve trovare la giusta integrazione progressiva al suo interno per gli ufficiali che provengono dai nuovi paesi membri. Questi vanno a sostituire poco a poco nelle loro funzioni una ventina di ufficiali degli attuali stati membri per partecipare sullo stesso livello ai vari lavori dello stato maggiore, in particolare a quelli che riguardano le capacità, la pianificazione e le relazioni con i *partner* dell'Unione, includendo la Nato che si trova, del resto, di fronte allo stesso tipo di preoccupazioni collegate al proprio allargamento. La preparazione particolare che è stata iniziata da parecchi mesi, in vista di facilitare la possibile integrazione dei nuovi arrivati, ha dato segnali molto positivi per il futuro, data la loro motivazione e la loro capacità di infondere il loro dinamismo e la loro creatività allo stato maggiore europeo.

D'altra parte, la combinazione degli strumenti militari e civili dell'Unione implica una più grande conoscenza reciproca ed un lavoro congiunto più stretto tra gli ufficiali dello stato maggiore europeo ed i loro *partner* civili di ogni ordine: diplomatici, analisti, organi di polizia, economisti, finanziari, ecc.

Un'eventuale Costituzione europea dovrebbe favorire inoltre il lavoro congiunto in caso di crisi, ponendo al di sotto dell'autorità di un ministro degli affari esteri dell'Unione il personale della Segreteria generale del Consiglio, potenzialmente civile e militare, della Commissione e dei quadri diplomatici nazionali. La capacità di interpretazione, di analisi, di pianificazione e di coordinamento delle azioni europee ne verrebbe innegabilmente rafforzata.

In conclusione, potremmo dire che, nonostante le mancate ratifiche di Francia e Olanda del Trattato costituzionale, il processo di sviluppo dell'Unione Europea sembrerebbe subire solo una pausa, ma non essere completamente compromesso. Lascerebbero sperare in questo senso le recenti dichiarazioni del primo ministro inglese Tony Blair, secondo il quale la maggioranza dei voti contrari alle urne francesi e olandesi non escluderebbe una riproposta del progetto costituzionale, soprattutto nei confronti di Pesc e Pesd, in un futuro prossimo. La difesa si configura quindi come una parte necessaria dell'Unione per la sua affermazione come attore internazionale consistente ed incisivo.

Conclusioni: una sfida per gli interessi degli attori nazionali

Non va dimenticato che la Pesd è un'istituzione ancora in fasce. Non è sensato pensare che l'Unione in tre anni possa aver risolto una tale gamma di problemi, rimasti irrisolti o latenti nei precedenti cinquanta. I problemi di sicurezza e difesa sono concreti e vanno risolti in un mondo che sta cambiando rapidamente e l'Unione Europea e la Nato con esso. Le crescenti forze della globalizzazione, la differente natura delle minacce strategiche nell'era post-sovietica, le nuove sfide militari statunitensi, la rapida presa in considerazione della sicurezza da parte dell'Unione Europea, l'inevitabile evoluzione della Nato: sono le ragioni che portano a valutare la necessità di una maggiore autonomia europea.

Gli strateghi americani hanno discusso per trent'anni sulla necessità di un "pilastro europeo" all'interno dell'Alleanza. Tuttavia, proprio quando gli Stati Uniti si sono decisi a dare spazio a questa iniziativa, gli europei non le hanno più prestato molta attenzione. Essi si trovano ora di fronte ad una realtà strategica completamente nuova. Gli Stati Uniti non continueranno a

soccorrere l'Europa in caso di emergenza regionale. L'Alleanza continuerà ad esistere, ma è probabile che Washington svolgerà un ruolo militarmente decrescente al suo interno, riservando le proprie capacità solo per conflitti ad alta intensità e ad alto livello tecnologico.

Qualche forma di capacità militare europea dovrà quindi riempire questo vuoto. Essa dovrà essere impiegata per perseguire gli scopi della Pesc, la cui coesione e consistenza sono sempre maggiori. L'Unione non dovrebbe temere le proprie ambizioni, ma dovrebbe sviluppare una capacità istituzionale per esprimere decisioni esecutive rapidamente ed efficacemente. Un'Unione Europea più vigorosa, lucida, sicura ed efficace rappresenterebbe quindi i propri interessi, quelli della Nato, degli Stati Uniti e di tutti i suoi *partner* regionali che condividono senza riserve il suo impegno nella sicurezza collettiva. Se la Pesc a questo punto non esistesse, bisognerebbe inventarla.

Bilancio e prospettive

Durante il primo semestre 2000 la presidenza portoghese ha messo a punto le strutture interne della Pesc, avviato studi sulle capacità europee e posto le fondamenta delle future relazioni dell'Unione Europea in questo campo. È in questo contesto favorevole che i quindici stati membri dell'Unione avevano definito a Feira il programma del secondo semestre. Il mandato conferito alla presidenza francese ha permesso di concentrarsi principalmente sulla creazione di strutture permanenti: la definizione delle capacità militari europee, il seguito dei lavori sulle relazioni con la Nato e gli stati terzi ed infine la messa in opera degli obiettivi in materia di polizia nel quadro della gestione civile delle crisi.

Che bilancio se ne può dunque trarre? Durante la presidenza francese, la difesa europea è avanzata in modo significativo. I principali obiettivi fissati a Feira, sebbene ambiziosi, sono stati raggiunti. Certo resta molto da fare, ma ciò che è stato realizzato costituisce una conquista per il futuro.

La conferenza sull'impegno delle capacità di Bruxelles ha permesso di coordinare gli impegni nazionali concreti corrispondenti agli obiettivi militari delle capacità fissate dal consiglio di Helsinki: è una tappa molto importante. L'obiettivo prefisso è stato raggiunto, nonostante la grande varietà dei mezzi necessari. La conferenza ha permesso inoltre di individuare i campi in cui è necessario concentrare gli sforzi per acquisire o migliorare progressivamente le capacità necessarie ad un'azione autonoma dell'Unione Europea. Gli stati membri hanno reso noti, al riguardo, i loro primi impegni. Questo risultato sarà completato dall'apporto volontario di alcuni paesi terzi disposti a offrire un loro contributo.

Per assicurare la stabilità del processo europeo di rafforzamento delle capacità militari, gli stati membri hanno convenuto sull'importanza di definire un meccanismo di valutazione che permetta di assicurare il seguito e di facilitare i progressi per la realizzazione degli impegni presi al tempo stesso in termini quantitativi e qualitativi. Questo meccanismo, le cui grandi linee sono state approvate all'epoca del Consiglio di Nizza, mira a dotare l'Unione di una capacità di valutazione e di perseguimento dei suoi obiettivi sulla base di un metodo di consultazione tra gli stati membri. È un obiettivo importante per la tutela dell'autonomia di decisione dell'Unione Europea, in particolare nella definizione, valutazione, controllo e perseguimento degli obiettivi di capacità.

Se dovessimo trarre un bilancio esauriente si potrebbe dire che, più di tutti, il vertice di Nizza ha valutato attentamente anche gli aspetti civili della gestione delle crisi. In particolare, sono state definite le condizioni di impiego di una forza di polizia multinazionale, così come le azioni che contribuirebbero al ritorno dello stato di diritto in un teatro di crisi. Questi aspetti civili della gestione delle crisi sono di capitale importanza. Sono anche il profilo distintivo principale dell'approccio europeo ai problemi.

La messa in opera di una Politica europea di sicurezza e di difesa (Pesd) si basa sul pragmatismo e sull'ambizione di trasformare capacità virtuali in capacità reali e scegliere fra progetti concreti, utili e credibili quelli che possono andare avanti. Se il triangolo Londra-Berlino-Parigi rappresenta il motore di ogni azione, un nutrito dialogo con tutti gli altri membri rimane ancora da sviluppare. Inoltre, vanno costruite forze europee di sostegno, rifornimento e sorveglianza da collocare sotto un comando unico, come gruppi comuni di combattimento. L'informazione costituisce un altro obiettivo della cooperazione europea.

Sorge spontanea una riflessione sull'avvenire della difesa europea, basandosi sull'attualità e considerando la divisione dell'Europa sulla guerra in Iraq. Mentre alcuni pensano che rappresenti una miccia per lo scoppio dell'Europa, la stessa sembra d'altro canto aver mostrato i limiti della politica estera di sicurezza e di difesa e la sua difficile gestione. Questa presa di coscienza è di natura tale da fare della crisi un acceleratore: gli europei constatano che uniti sarebbero stati più influenti a Washington. La crisi irachena ha permesso di ricentrare il dibattito sulle domande fondamentali: quali sono gli obiettivi perseguiti nella ricerca di una vera difesa europea? Quale deve essere il livello di autonomia dell'Europa della difesa o della Pesd rispetto alla Nato e agli Stati Uniti?

Per questi motivi occorre dare prima la precedenza, in modo sistematico, alla realizzazione di progetti concreti, utili e credibili. Nel quadro dell'impegno comune, in operazioni esterne per esempio, i programmi che definiscono l'attrezzatura delle forze europee con gli stessi materiali e strutturando altre cooperazioni, permettono realmente di avanzare. I *training* multinazionali contribuiscono anche a costruire una cultura operativa comune.

Bisognerebbe fondare inoltre ogni nuova azione sul triangolo Londra-Berlino-Parigi, che ha consentito in passato i maggiori progressi. Un'iniziativa europea nel campo della difesa senza il Regno Unito mancherebbe di forza. Non si tratta di passare sotto le sue forche caudine ma di sviluppare un partenariato costruttivo che può progredire a geometria variabile.

Infine, le posizioni comuni tra Regno Unito, Germania e Francia non impediscono di sviluppare un dialogo con altri membri. Le strutture devono al contrario essere sempre aperte e non confinarsi in un direttorio. Il ruolo della Francia, ad esempio, potrebbe essere di comprendere meglio e tener conto delle motivazioni e degli argomenti di un paese che non condivide le sue posizioni, e di far comprendere meglio gli obiettivi che persegue.

In conclusione, sembra prioritariamente necessario un salto qualitativo verso elementi di difesa comuni costituendo forze europee di sostegno, rifornimento e sorveglianza, collocate sotto comando unico.

Si tratterebbe, nel campo dell'aeronautica, di creare tre forze comuni che riuniscano le navi di appoggio, il trasporto strategico e gli *Awacs*. Le prime due offrirebbero il vantaggio di basarsi su sinergie industriali forti (Airbus). Non si tratta di forze future o temporanee, ma dell'accorpamento di mezzi esistenti in una forza permanente sotto comando comune. Gli stati che parteciperebbero, e innanzitutto Regno Unito, Germania e Francia, si impegnerebbero ad agire continuamente in comune in questi settori, a gestire insieme i loro mezzi e a metterli a disposizione di azioni comuni o nazionali. Questa iniziativa nell'aeronautica potrebbe essere seguita velocemente da iniziative simili nel campo navale o di sostegno interarmi.

È altresì indispensabile sviluppare metodi comuni di formazione dei militari a partire da materiali comuni, ma anche a livello interarmi. È quindi particolarmente auspicabile la creazione di un istituto di alti studi di difesa europea.

In campo industriale, vanno sottolineati tre punti importanti: l'Europa dovrà essere in grado di promuovere modelli europei nei settori terrestre e navale, mettendo in opera una politica industriale di sviluppo di capacità strategiche e una politica che sostenga gli industriali comunitari nella conquista dei mercati.

L'INTEGRAZIONE DEI MERCATI IN EUROPA: LA SFIDA DEI MERCATI FINANZIARI

Alex D'Isep

L'Europa sembra evolvere su dimensioni parallele che riflettono diversi fattori guida: l'Europa economica, mossa dalle forze di mercato, e l'Europa politica, condotta dai governi nazionali degli stati membri dell'Unione. L'Europa nasce con la volontà politica di formare una unità di intenti e di politiche, con uno spirito dinamico che va al di là della ricomposizione di fratture di un passato di conflitti fra grandi potenze.

L'Europa del XXI secolo affronta nuove sfide, e confronta a livello globale un modello di sviluppo, politico, economico e culturale. Le dinamiche globali e le relazioni internazionali sono profondamente mutate, ed il ruolo dell'economia e dei mercati ha assunto una posizione chiave. L'accento economico dei trattati di costituzione europea era il simbolo della volontà dell'Europa di ricostruire la propria posizione in un clima di pace e sviluppo.

Oggi, con l'emergere di nuove grandi economie, con altre regioni del globo in grado di ridiscutere il ruolo globale delle potenze europee, l'Europa deve cercare una nuova via, deve raccogliere la sfida della globalizzazione. Per l'Europa, la nuova via è l'Unione.

Le nuove regole sono dettate dai mercati, e il nuovo *benchmark* è costituito dall'abilità dei mercati e dei loro regolatori di sostenere livelli di sviluppo stabile, misurato da indici di crescita sostenibile, sviluppo umano, coesione sociale ed elevati livelli di benessere.

Una breve analisi dell'andamento economico globale può aiutare a comprendere in quale posizione si trovi l'Europa e quali siano le sfide che l'Unione deve raccogliere.

Gli studi statistici ed econometrici più recenti del Fondo monetario internazionale (Fmi), dell'Eurostat e delle agenzie per le statistiche nazionali confermano la posizione dell'Europa tra le regioni a più avanzato sviluppo industriale ed umano, situando l'Unione tra le più importanti aree economiche del globo, al fianco del Giappone e del Nord-America. L'Unione Europea, tuttavia, si caratterizza per una maggiore apertura dei mercati rispetto all'economia statunitense, con un indice di scambio (rapporto del volume degli scambi sul totale del prodotto interno lordo) tre volte superiore a quello americano e maggiore di quello nipponico. In termini assoluti, nel 2005 la dimensione aggregata dell'attività economica europea si è dimostrata seconda solo a quella statunitense, ottenendo tuttavia risultati migliori rispetto agli Stati Uniti per quanto riguarda gli indici di protezione e coesione sociale. A livello globale l'economia globale ha conosciuto una crescita mai esperita da tre decenni, confermando un *trend* costante di crescita intorno al 5%. L'economia globale tuttavia ha risentito di forti sbilanci delle partite correnti, che hanno caratterizzato alcune delle regioni economiche di peso maggiore, con potenziali destabilizzazioni a livello valutario e finanziario e relative perturbazioni negli scambi economici internazionali. La regione sud-orientale dell'Asia, nonostante gli sforzi indirizzati verso una politica dei cambi più flessibile e una domanda interna in crescita costante, non ha ancora assicurato politiche di sviluppo di lungo termine e ha continuato a finanziare il debito americano con una sottrazione di risorse. Similmente il Giappone, seppure in una fase di intense riforme economi-

che e recenti segnali di crescita economica, ha mostrato forti sbilanci positivi delle partite correnti. Gli Stati Uniti hanno continuato a mostrare forti tassi di crescita e una pressione inflazionaria sotto controllo, mentre la bilancia delle partite correnti ha mostrato un *deficit* persistente il cui aggiustamento potrebbe comportare un forte deprezzamento del dollaro e un'impennata nei tassi di interesse, con conseguenze significative per la crescita futura e la prosperità.

A differenza delle altre maggiori aree economiche del mondo, l'Europa si è mantenuta immune da sbilanci nelle partite correnti, riportando uno scenario economico di modesta crescita e consolidamento. La bilancia delle partite correnti si è mantenuta infatti stabile, mentre la crescita economica, pur moderata rispetto ai mercati emergenti, si è attestata su valori positivi. A livello valutario, l'Europa dell'euro ha esperito un tendenziale rafforzamento, mantenendo tassi di interesse relativamente bassi ed un ambiente inflattivo più stabile di quello americano. Livelli di inflazione straordinariamente bassi - specie se comparati con altre regioni del globo - hanno assicurato un clima favorevole per gli investimenti contribuendo a migliorare le prospettive di crescita future. La stabilità inflattiva nell'Unione, inoltre, ha contribuito, seppure in maniera passiva, a consolidare un vantaggio competitivo.

Ciononostante, l'inflazione non costituisce di per se stessa un fattore di crescita e non è in grado di garantire da sola la crescita economica.

L'Unione Europea ha finora creato le condizioni monetarie e macro-economiche di stabilità necessarie per uno sviluppo economico duraturo, attraverso l'introduzione dell'euro e di una politica monetaria unica gestita dalla Banca centrale europea. A Lisbona, nel 2000, gli stati membri hanno affermato la necessità di introdurre riforme strutturali che garantissero all'economia europea una crescita sostenuta e uno sviluppo in grado di portare l'economia europea a diventare «un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». A Lisbona si è confermato l'impegno dei governi a contribuire alla stabilità dell'Unione attraverso politiche fiscali equilibrate e nel rispetto del Patto di stabilità, ammettendo solo limitati *deficit* nei conti pubblici e provvedendo alla diminuzione del debito pubblico consolidato. Le politiche fiscali degli stati membri, in particolare, dovrebbero essere volte ad una ristrutturazione della spesa pubblica tale da accrescere la componente di accumulazione del capitale, sia fisico sia umano, e stimolare di conseguenza la ricerca e lo sviluppo. Sono stati posti inoltre come priorità per le politiche pubbliche la riduzione della pressione fiscale sul lavoro, con particolare attenzione al lavoro qualificato, e il miglioramento degli incentivi impliciti nel sistema fiscale e di assistenza sociale al fine di sostenere elevati tassi di occupazione. La terza area in tema di finanze pubbliche in cui gli stati devono operare è la sostenibilità finanziaria di lungo periodo, essenziale se tenuta presente l'evoluzione demografica della forza-lavoro in Europa. Gli stati dell'Unione Europea devono operare riforme strutturali per assicurare una stabilità macro-economica di lungo termine, tramite il controllo della spesa pubblica, la riduzione del *deficit* pubblico e la diminuzione del debito consolidato. La spesa relativa alle pensioni è un altro tema particolarmente sensibile, che necessita di riforme di ampio respiro.

Paesi come la Germania hanno saputo dare delle risposte efficaci, seppur temporanee, al problema: l'innalzamento dell'età pensionabile (al momento 67 anni), un decremento del valore reale delle pensioni e l'introduzione di pensioni integrative private hanno portato una parziale risposta al problema. Rimane tuttavia necessaria una strategia di lungo termine, e restano ancora sotto studio politiche di diverso tipo, ispirate ai modelli elvetico e statunitense, in grado di assicurare all'Europa una soluzione efficace al problema.

L'elevato livello di integrazione dei mercati in Europa porta con sé problematiche relative al coordinamento dei vari regimi di tassazione e istanze di armonizzazione delle politiche fiscali. Occorre un'azione che vada al di là di un semplice coordinamento. Il sistema di esazione fiscale

non risponde solamente alla necessità di finanziare la spesa pubblica ed operare una riallocazione efficiente delle risorse per coprire settori dove gli investimenti privati sono sotto il livello di equilibrio; esso svolge un importante ruolo di stabilizzazione dell'economia per la sua capacità di ricorrere agli strumenti di tassazione (diretta, indiretta, credito fiscale, benefici diretti, esenzioni) al fine di permettere il superamento di turbolenze economiche e temporanee destabilizzazioni. Il ricorso a trattati fiscali multilaterali non fornisce una soluzione abbastanza elastica per rispondere efficientemente a questa necessità; inoltre, il mancato (attuale) coordinamento delle politiche fiscali necessita una revisione a livello europeo. Attualmente, infatti, l'Unione risponde a medesimi *shock* economici con politiche fiscali diverse, come nel recente caso presentato dai forti aumenti nei prezzi del petrolio e più generalmente delle fonti di energia. Le aziende europee rispondono alle diverse strutture fiscali incrementando il livello di complessità della loro organizzazione societaria, invece che procedere ad una semplificazione della stessa. Inoltre, le diversità nell'imposizione fiscale portano ad allocazioni anomale degli investimenti e dei flussi di capitale. L'attuale elevato livello di imposizione fiscale societaria nel Regno Unito, ad esempio, ha portato le aziende britanniche a deviare gli investimenti di capitale verso paesi come la Germania, l'Italia o la Francia, dove i governi hanno operato un alleviamento della pressione fiscale per le imprese. La competitività del sistema economico dei singoli stati dell'Unione Europea dipende anche dalla pressione fiscale esercitata sulle imprese, ma politiche fiscali mirate al ribasso per mantenere il sistema competitivo hanno forti ripercussioni sui bilanci pubblici e possono ridurre la capacità degli stati di intervenire in settori dove la presenza dell'apparato pubblico è necessaria. È improbabile che i governi riescano a reimporre precedenti livelli di tassazione - e non senza gravi conseguenze - dopo aver operato un ribasso competitivo. Un'analisi economica del sistema europeo rende evidente come la problematica fiscale costituisca un'area dove occorre operare con urgenza per raggiungere una soluzione di respiro europeo. Alcuni economisti suggeriscono come soluzione la creazione di un organismo che raccolga attivamente le varie istanze relative all'imposizione fiscale a livello europeo assicurando un trattamento fiscale omogeneo delle imprese a livello europeo. Il tema, tuttavia, non è privo di implicazioni politiche e conseguenze per gli stati, che di conseguenza ancora faticano a raggiungere un accordo.

L'Europa deve garantirsi come priorità una crescita sostenibile e duratura, e deve intraprendere un'azione radicale per produrre risultati concreti. A Lisbona l'Unione ha adottato uno specifico *framework* istituzionale per operare una cooperazione rafforzata in tema di politiche economiche e per discutere le istanze economiche chiave. Lisbona ha introdotto riforme strutturali in campo economico e sociale e ha stabilito alcune aree prioritarie di intervento: completamento del mercato interno per i settori dei trasporti, delle *utilities* (acqua ed energia), dei servizi finanziari, mobilità del lavoro, coordinamento nel campo dell'istruzione ed investimenti nella ricerca e sviluppo. Il completamento del mercato interno costituisce un'area di primaria importanza, poiché i vantaggi forniti dal completamento del mercato interno sono tangibili e di estrema importanza per l'economia e la società europea. I vantaggi dati dalle straordinarie dimensioni di un'economia europea unica sono innumerevoli e coprono praticamente ogni settore dell'economia, soddisfacendo tutti i soggetti economici dell'Unione. Gli indicatori strutturali indicano che l'Europa ha raggiunto un elevato livello di integrazione dei mercati, ponendo l'Unione molto prossima a soddisfare l'obiettivo di creazione del mercato interno garantendo nel medio e lungo termine una crescita addizionale dell'economia. Le attività produttive europee beneficiano direttamente di uno sbocco in un mercato le cui dimensioni sono paragonabili - in termini globali - solo al mercato nord-americano, e in cui l'intensificazione della concorrenza sta portando ad un consolidamento delle attività produttive stesse e a maggiori livelli di competitività globale. L'Europa, inoltre, si riconferma un mercato maturo e sicuro per gli investimenti.

L'economia europea deve incrementare ulteriormente il ruolo determinante nel settore dei servizi, in virtù dell'elevato valore aggiunto e del suo ruolo chiave per la creazione di un maggiore livello di occupazione. Il settore industriale necessita un investimento massiccio sotto due principali profili: innanzitutto in termini di ricerca e sviluppo, per migliorare i metodi di produzione e innovare i prodotti stessi, mantenendo il vantaggio tecnologico di cui l'economia europea gode. In secondo luogo, l'Unione necessita di una forte azione di protezione dei propri diritti di proprietà intellettuale (in particolare relativi all'area tecnologica), assicurando non solo una legislazione armonizzata per i brevetti industriali e i diritti di proprietà intellettuale, ma anche garantendo alle imprese europee strumenti legali efficaci, rapidi e convenienti per ottenere una effettiva protezione dei propri interessi anche nelle giurisdizioni straniere. L'economia europea riconosce il proprio futuro in una *knowledge-based economy* dove il capitale umano diventa un fattore chiave dell'economia per la capacità di innovazione e il suo potenziale di competitività.

A livello finanziario, l'Europa presenta un sistema bancario e finanziario tra i più sviluppati su scala globale, in termini di sofisticazione finanziaria e complessità. Nonostante il *coverage* globale delle sue istituzioni finanziarie e monetarie, l'industria finanziaria e bancaria europea è rimasta relativamente segmentata nel quadro dell'Unione Europea (Ue).

Al fine di incrementare l'integrazione dei mercati finanziari la Commissione europea ha adottato nel 2001 un piano di azione per i servizi finanziari conforme agli obiettivi di Lisbona, noto come Financial services policy action (Fspa). La necessità di integrare il mercato dei servizi finanziari è stringente per diversi motivi. Il sistema finanziario soddisfa le diverse esigenze di soggetti economici con avanzi finanziari e soggetti che utilizzano tali mezzi, e si modella a seconda delle funzioni che espleta (funzioni di pagamenti, investimenti, prodotti finanziari...) e delle frizioni che esistono (problemi di controllo delle risorse, monitoraggio delle attività di investimento, ecc.). Nel caso dell'Unione Europea, i soggetti economici produttori, sia imprese industriali sia di servizi, operano a livello di Unione a tutti gli effetti: usufruiscono del vasto bacino di consumatori offerto dall'Unione, trasferiscono capitali e fattori produttivi tra i vari stati dell'Unione liberamente. Tuttavia, gli stessi soggetti economici incontrano significativi ostacoli nella raccolta di fonti di finanziamento a livello europeo, specialmente attraverso i mercati finanziari. Il costo di finanziamento paneuropeo è molto maggiore di quello statunitense, a causa delle frizioni che ancora impediscono ai capitali di scorrere liberamente. Gli investitori nazionali hanno difficoltà a sfruttare le migliori opportunità di investimento a livello europeo, e il conseguente *mismatch* tra richiesta e offerta di risorse finanziarie pone l'Europa in una posizione di sotto-equilibrio. Questo conduce ad un costo del capitale più elevato di quello ottenibile in una situazione di equilibrio e una conseguente minore redditività del capitale europeo. Inoltre, la segmentazione dei mercati conduce ad una segmentazione delle risorse finanziarie: i singoli mercati nazionali non hanno una liquidità sufficiente a garantire risorse sufficienti per investimenti di un certo spessore, contribuendo di conseguenza ad una situazione di sotto-equilibrio. Al contrario, un mercato integrato offrirebbe dei *polls* di risorse maggiori, le cui dimensioni sarebbero in grado di assorbire meglio *shocks* esterni e di fornire alle imprese europee un capitale europeo, piuttosto che risorse limitate disponibili solamente nelle strutture offerte dai singoli mercati nazionali.

Le direttive di trasparenza e del prospetto unico (Transparency Directive and Prospectus Directive) hanno eliminato importanti frizioni nel sistema finanziario europeo. Ora le imprese europee che decidono di finanziarsi sui mercati finanziari piuttosto che nel mercato bancario producono una documentazione unica per la quotazione in borsa (chiamata prospetto azionario), che viene redatta in forma completa nella lingua nazionale di registrazione dell'impresa e in termini riassuntivi in una lingua comune riconosciuta a livello europeo (praticamente l'inglese, seppure il testo legale non faccia riferimento alla lingua inglese). Il prospetto unico garantisce

l'accesso alla quotazione azionaria in tutti i mercati dell'Unione, eliminando gli elevati costi di duplicazione delle richieste di ammissione alle quotazioni nei vari mercati nazionali. Inoltre, la direttiva di trasparenza uniforma i criteri necessari per l'ammissione alle quotazioni pubbliche, proteggendo gli interessi di trasparenza di tutti gli investitori nelle varie giurisdizioni degli stati dell'Unione Europea. Una terza direttiva, riguardante il regime dell'abuso di mercato (Market Abuse Directive), ha recentemente coperto una lacuna importante, ossia l'assenza di un *framework* legale uniforme per sanzionare l'abuso di mercato. L'elevato livello di sofisticazione finanziaria, la segmentazione dei mercati e l'isolamento delle autorità di supervisione e di vigilanza prudenziale rendeva difficile sanzionare gli abusi di mercato a livello finanziario. In particolare, l'introduzione di strumenti finanziari nuovi - strumenti cosiddetti derivati - aveva reso molto più complesso rilevare i sofisticati schemi di abuso. L'innovazione finanziaria consentiva l'utilizzo combinato di contratti finanziari per manipolare i prezzi delle attività finanziarie e ricavare profitti con tecniche di compravendita dei titoli che creavano distorsioni dei prezzi delle attività finanziarie. La legislazione comunitaria copriva solo il caso di *insider dealing*, in cui il vantaggio dato dall'accesso ad informazioni private e determinanti per la costituzione dei prezzi delle attività finanziarie di un'azienda (ad esempio, acquisizioni o fusioni in via di negoziazione, annunci imminenti di perdite/profitti, cambiamenti nella composizione del portafoglio di investimenti) vengono utilizzati al fine di creare profitti illeciti tramite l'acquisto/vendita di azioni nell'azienda in questione. Attualmente l'Unione sta lavorando alla cosiddetta MiFID - Market in Financial Instruments Directive, 2004/39/EC - che dovrebbe incrementare i livelli di trasparenza nelle pratiche di *trading* dei titoli, favorendo la protezione dei soggetti investitori (ossia famiglie e risparmiatori) e incrementando la liquidità del mercato per gli strumenti finanziari.

L'innovazione finanziaria ha comportato la necessità di operare una revisione del *corpus* legislativo che regola il mercato finanziario.

L'Unione Europea necessitava di una legislazione uniforme e in grado di gestire con un ampio respiro le nuove problematiche poste dai mercati. In particolare, l'Unione necessitava di nuove procedure per la creazione delle regole di diritto finanziario. L'evoluzione dei mercati finanziari e la necessità di mantenere la competitività del sistema finanziario europeo hanno portato ad un acceso dibattito circa la necessità di diminuire il più possibile il peso della regolamentazione, contemperando al contempo la necessità di innalzare i livelli di supervisione e di minimizzazione dei rischi a livello di mercato. L'Unione Europea ha pertanto sviluppato nuove procedure di nomopoiesi con l'obiettivo di produrre una legislazione finanziaria di massima qualità, in grado di rispondere alle necessità mutevoli dei mercati. Le procedure cosiddette di Lamfalussy, elaborate nel 2001 e in applicazione per tutte le legislazioni finanziarie da allora, prevedono quattro livelli di gestione normativa delle istanze dei mercati finanziari: la definizione di una direttiva contenente i principi legislativi e le modalità di implementazione delle norme di legge; lo sviluppo delle regole di implementazione dei principi a livello europeo; la trasposizione delle norme dell'Unione nelle giurisdizioni nazionali e infine l'applicazione uniforme e concorsuale delle norme. Per ognuno dei quattro livelli, esistono commissioni tecniche in grado di valutare le norme più tecniche e che interagiscono attraverso procedure istituzionalizzate di consultazione con le controparti soggette alle nuove norme, ad esempio banche, istituti finanziari, consorzi di rappresentanza di società di mediazione mobiliare, ecc. In questo modo la legislazione comunitaria è in grado sia di rispondere a pieno alle istanze del mondo economico, sia di dare una risposta di elevata qualità tecnica. Le procedure semplificano e snelliscono l'apparato piuttosto rigido di produzione normativa che caratterizzava l'Unione nel periodo pre-Fspa.

Inoltre, precise scadenze temporali garantiscono che la produzione dei regolamenti e

direttive e la loro implementazione avvenga entro i termini prescritti.

L'integrazione finanziaria può dirsi effettiva e pienamente operante in Europa per quanto riguarda il cosiddetto *wholesale market* (mercato interbancario e tra le istituzioni finanziarie e monetarie), garantendo l'efficacia della trasmissione degli impulsi di trasmissione monetaria nell'area euro. Il *retail market* (dove i prodotti finanziari raggiungono il singolo investitore privato) tuttavia non è sufficientemente integrato. La Commissione nel suo White Paper sulla Financial Services Policy del dicembre scorso ha richiamato la necessità di procedere all'integrazione del mercato finanziario anche nel suo settore *retail*, permettendo ai consumatori l'accesso ad un mercato finanziario e bancario più competitivo, e consentendo ai cittadini comunitari di beneficiare dell'integrazione finanziaria.

Nuove sfide tuttavia attendono l'Europa nel suo processo di integrazione dei mercati. Il processo di finanziarizzazione dell'economia ha portato i mercati finanziari a crescere in termini di dimensioni e di importanza, e la loro efficiente regolamentazione ha importanti riflessi su tutta l'economia. Non c'è dubbio che la crescente integrazione dei mercati finanziari porterà l'economia europea a crescere a ritmi più sostenuti, e creerà una crescita addizionale nella misura in cui i mercati riusciranno a fornire alle imprese europee le risorse finanziarie di cui necessitano, selezionando le migliori opportunità di investimento.

Tuttavia, crescente integrazione significa anche crescenti rischi nella trasmissione di turbolenze e temporanee instabilità. Non esiste ancora in Europa un organismo unico che gestisca la supervisione dei soggetti attivi nei mercati finanziari, restando la supervisione una competenza nazionale, e gli stati dell'Unione non hanno ancora prodotto soddisfacenti progressi nel garantire ai mercati criteri e regole uniformi per la vigilanza prudenziale. Il dibattito circa l'opportunità di costituire un organismo di vigilanza paneuropeo, peraltro già suggerito dall'Autorità per la supervisione finanziaria tedesca, è ancora in corso.

Nell'era della globalizzazione l'Europa affronta molte sfide: l'accento sembra essere sulle dinamiche economiche sulla capacità del sistema Europa di rispondere alle sfide dei mercati e di mantenere il suo primato economico-finanziario. I mercati europei competono con regioni economiche sempre più aggressive e con forti tassi di crescita, e l'economia sembra essere il futuro *benchmark* del successo; ma l'Europa ha bisogno dei suoi governi per continuare a crescere, e la sfida finale si risolverà nella volontà politica dei governi nazionali di lavorare insieme per l'Unione.

POSTFAZIONE

Pasquale Baldocci

A quattro mesi dalla redazione degli scritti che precedono, la crisi europea non accenna a comporsi. La pausa di riflessione si protrae imperturbabilmente e la ricerca di nuove procedure per avviare un rilancio dell'Unione viene rinviata alla presidenza tedesca del primo semestre 2007 ed a quella francese del secondo 2008, confermando implicitamente la persistenza di un direttorio Parigi-Berlino, in apparente letargo anche esso da lungo tempo.

Il 16 maggio, riferendosi alle perplessità sull'adesione della Romania e della Bulgaria il 1° gennaio prossimo, la Commissione raccomandava ai capi di stato e di governo "l'urgenza di attendere": in realtà, questa contraddittoria esortazione, riflette un orientamento generale nei confronti della problematica europea. Nella riunione dei ministri degli esteri svoltasi a Kloisterburg il 27 e 28 dello stesso mese si è preso atto che il Trattato costituzionale è stato approvato, per voto parlamentare o referendario, da quindici paesi e lo sarà prossimamente dalla Finlandia. Steinmeier ha proposto una rinegoziazione, rinunciando eventualmente al termine Costituzione, mantenendo peraltro i contenuti politici del testo. Il lussemburghese Asselborn ha suggerito, da parte sua, l'adozione di un calendario ("feuille de route") per l'elaborazione di un "trattato di base" che entrerebbe in vigore nel 2009, prima della rielezione del Parlamento europeo e del rinnovo della Commissione.

In un'intervista, alla vigilia del Consiglio di metà giugno, il Primo ministro del Granducato ha espresso il parere che non vi saranno iniziative concrete prima delle elezioni in Francia e nei Paesi Bassi ed ha escluso che si possa sottoporre a nuove votazioni un trattato sostanzialmente diverso da quello firmato il 29 ottobre 2004. Nel frattempo il trattato di Nizza non impedisce che si continui a procedere sulla via dei progetti europei e dei risultati raggiunti. A suo giudizio la crisi attuale non può attribuirsi ai governi, ma al pareggio numerico fra gli europei favorevoli e quelli contrari a nuovi progressi in materia di unificazione politica. Juncker non sembra inoltre avvalorare l'ipotesi che il gruppo dei paesi Euro che egli presiede, prevalentemente impegnato ad affrontare con la Banca centrale europea i maggiori problemi di macro-economia, possa rappresentare un "nucleo duro" attorno al quale costruire un'Europa politica. In tema di futuri allargamenti egli osserva, infine, come non sia facile operare una netta distinzione fra i candidati alla piena adesione ed i paesi con "prospettiva europea". L'autorevolezza dell'intervistato e la sua indubbia vocazione a favore di un'unione politica denotano quanto sia ancora frammentario e controverso il panorama delle opzioni per superare la crisi.

Ne ha offerto piena conferma il Consiglio europeo riunitosi a Bruxelles il 15 e 16 giugno: fra un anno, al termine del suo mandato, la presidenza tedesca presenterà un rapporto sull'andamento del dibattito, prospettando una serie di "possibili evoluzioni future". Non oltre il secondo semestre 2008, a conclusione della presidenza francese, saranno quindi definite le riforme da attuare nelle istituzioni europee. Il Cancelliere austriaco Schüssel, presidente di turno, ha affermato che la "sostanza" del Trattato costituzionale dovrà essere mantenuta, con l'aggiunta di "nuovi elementi" tuttora da stabilire. Il presidente del Parlamento Borrell ha auspicato che vengano pre-

servati «il compromesso globale e il sistema istituzionale del Trattato», mentre l'inconcludente Barroso si è limitato a proporre una dichiarazione politica da approvare in occasione della celebrazione, nel marzo 2007, del cinquantesimo anniversario della firma dei trattati di Roma. Nel concludere Schüssel si è espresso in termini di "ragionevole ottimismo", giustificato, a suo parere, dallo scadenziario adottato dal Consiglio pur permanendo divergenze sulle procedure per risolvere la crisi.

Se la società civile continua a disertare i fori europei, non mancano riflessioni e proposte da parte di esponenti della politica e della cultura, mentre gli ambienti governativi non si distanziano dalle diatribe pre o post-elettorali e dalle inesauribili polemiche interne. Distinguendosi dai colleghi, il Primo ministro del Belgio pubblica in marzo *Les Etats-Unis d'Europe*, apparso successivamente in traduzione italiana con prefazione di Prodi e di Amato. Riproponendo la denominazione anticipata da Hugo, Churchill e Monnet, Verhofstadt propone di avviare un rilancio dell'unificazione europea nei settori socio-economico, della difesa e della diplomazia creando all'interno della commissione un "Gabinetto socio-economico europeo" incaricato di promuovere una effettiva convergenza delle politiche sociali e fiscali. Un esercito europeo dovrebbe inoltre conferire autorità e credibilità ad una reale politica estera dell'Unione. Nel caso di mancata concordanza fra i venticinque, l'iniziativa potrebbe venire assunta dai paesi che condividono l'Euro.

Nel quotidiano *Le Monde* del 22 aprile il filosofo Ulrich Beck espone una approfondita analisi della crisi, rilevando come una coscienza laica della modernità dell'Europa esista soltanto in una minoranza dei suoi cittadini, mentre contrapposizioni culturali inter-sociali e fra i diversi gruppi nazionali trasformano l'Unione Europea e gli stati membri in avversari che si affrontano a vicenda. Per disperdere i timori suscitati dalla Costituzione si impone quindi una visione "cosmopolita" dell'Europa, fondata sulla ricchezza offerta dalla varietà di lingue, culture e religioni delle società nazionali e sulla prospettiva di soluzioni europee alle grandi sfide mondiali, più efficaci degli itinerari solitari percorsi dai singoli paesi. Beck propone, quindi, di sottoporre al voto dell'intero elettorato europeo - lo stesso giorno - un testo costituzionale notevolmente abbreviato. La mancata approvazione da parte di un paese diminuirebbe il suo *status* europeo, implicando la rinuncia a diritti e vantaggi, ma non impedirebbe l'entrata in vigore della Costituzione per tutti gli altri membri. Secondo l'autore una simile procedura porrebbe fine alla "insopportabile leggerezza del no" e consentirebbe una legittimazione democraticamente europea della decisione dei votanti di integrare il proprio paese ad una "sovranità europea".

Michel Barnier, a sua volta, in un secondo articolo apparso nel medesimo quotidiano denuncia "l'assordante silenzio" del dibattito europeo ad un anno dal referendum del 29 maggio e propone una consultazione europea sulle modifiche da recare al Trattato e sull'adesione di nuovi membri, attribuendo inoltre un certo numero di seggi del Parlamento europeo a "liste transnazionali" presentatrici di un nuovo progetto europeo.

L'indifferenza mostrata in Consiglio nei riguardi di questi ed analoghi scenari sottolinea la perdurante inerzia dei governi europei e la loro assenza di volontà politica in un quadro internazionale in costante mutamento e di fronte alle crescenti sfide che investono il mondo civile, dal terrorismo al degrado ambientale, dai rifornimenti energetici alle migrazioni intercontinentali, dagli interrogativi etici sollevati dall'ingegneria genetica al progressivo cedimento della politica nei confronti dell'economia e del mercato assunto al rango di ideologia post-moderna.

Avversata dai movimenti populisti e dai risorgenti nazionalismi, che proliferano soprattutto in alcuni paesi di recente adesione, l'Unione Europea si difende debolmente da ingiuste accuse di *deficit* democratico e non trova alcun sostegno da parte dei governi, essenzialmente preoccupati della loro sopravvivenza e della soluzione di problemi locali spesso in contrasto con interessi europei di maggior respiro. L'Unione viene allora considerata alla stregua di un imperativo

storico al quale non è lecito sottrarsi. Prevale comunque l'attesa di tempi migliori, che ci si esime peraltro dall'affrettare.

Sembra perciò improbabile che l'Europa politica possa sorgere dall'alto, prima che un ricambio di generazioni avvicini al potere cittadini di paesi che lentamente prendano atto della loro appartenenza ad una realtà socio-politica diversa da quella dei padri. È quindi più che mai impellente impegnarsi a fondo nella formazione di una coscienza unitaria che non si limiti alla sfera culturale, ma investa tutti i campi della modernità. Il ruolo della scuola e dell'università ne risulta così rafforzato ed esige una assunzione di responsabilità politica nel senso più elevato del termine.

Belgrado, giugno 2006

P.B.